

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. UN MARCO TEÓRICO PARA SU DISCUSIÓN Y EXPLICACIÓN, CON ALGUNAS REFERENCIAS AL DERECHO POSITIVO *

A Yurivia y Juan Pablo,
razón de mi vida.

David PANTOJA MORÁN **

SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *La noción de partido político*; 3. *Algunas hipótesis explicativas del origen de los partidos políticos*; 4. *Los partidos y el sistema representativo*; 5. *Los partidos políticos y la crisis del Estado representativo*; 6. *La conspiración del silencio*; 7. *El reconocimiento legal de los partidos políticos*; 8. *De la conspiración del silencio a la conspiración de la manipulación constitucional*; 9. *Nota sobre el Derecho positivo mexicano*

1. *Introducción*

Hoy en día ya nadie discute la importancia fundamental que guardan los partidos dentro de cada uno de los sistemas políticos actuales. La entidad partidista aparece como un elemento natural en todo sistema político. Su presencia se hace sentir en cualquier clase de régimen: trátase de regímenes liberales como autoritarios, de países altamente industrializados como de los llamados subdesarrollados.¹

A tal punto han jugado los partidos un importantísimo papel como artífices de los sistemas políticos, que se les considera creadores del sistema democrático de gobierno, y a su existencia se la pondera como el rasgo más acusador de la naturaleza de cualquier régimen.²

Mas aún, en la teoría política actual se aboga por la redefinición de algunas nociones clásicas tales como: democracia, soberanía popular, separación de poderes, etcétera, que en su tiempo fueron formuladas al margen del proceso político, por haberlo sido sin tener en cuenta a los

* El presente trabajo, salvo los apartados 7, 8 y 9 que fueron añadidos posteriormente, es esencialmente la comunicación presentada al Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional.

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

¹ Cfr. Charlot, Jean. *Les Partis Politiques*. París, Colin, 1971, p. 4.

² Cfr. Schattschneider, E. E. *Régimen de Partidos*. Madrid, Tecnos, 1964 (trad. López Piña), p. 23.

partidos.³ En efecto, se afirma el carácter irreal de las clasificaciones políticas inspiradas en Aristóteles o Montesquieu, y se asegura que la separación o confusión de poderes, el régimen presidencial, parlamentario o convencional no son sino fenómenos accidentales que la autoridad de los textos no logran poner al abrigo de las fluctuaciones de coyunturas políticas. Y es que en la hora actual, la teoría política ya no trata de analizar las relaciones entre los *poderes*, sino de saber dónde reside el *poder* y estudiar su estructura propia. Ahora bien, se considera que los partidos son fuente de poder; en esas circunstancias, toda definición de los regímenes políticos que tome en cuenta solamente el manejo teórico de los órganos constitucionales es necesariamente artificial. Así, en definitiva, se conviene en que los criterios básicos para la clasificación de las fórmulas gubernamentales deben ser buscados en los partidos, en su número, su estructura interna, sus relaciones, su ideología, etcétera.⁴

Es indispensable también dejar sentado desde ahora algo en lo que la doctrina está de acuerdo: la existencia de los partidos políticos es un fenómeno reciente y, de esta suerte, la teoría del partido político es una disciplina extremadamente joven, como joven es la historia de los partidos.⁵

Sin embargo, si todo esto es así, ¿cómo puede explicarse que los partidos hayan tenido que imponerse de hecho antes de ser reconocidos en Derecho y, más generalmente, antes de ser aceptados? ¿Cómo puede explicarse que, pese a todos sus poderes e importancia, hayan sido ignorados por el Derecho positivo? ¿Cómo puede explicarse que su carácter extralegal sea, a decir de los autores, una de sus más notables características? Este trabajo pretende responder a esas interrogantes, presentando a la discusión algunas hipótesis de explicación de este fenómeno.

2. La noción de partido político

Como quiera que es frecuente la confusión respecto a lo que es un partido político —ya que con la misma palabra se designa a las facciones que dividían a las antiguas repúblicas, a los clubes donde se reunían los

³ Cfr. *Ibid.*, p. 37.

⁴ Véase Burdeau, G. *Traité de Science Politique*. París, L. G. D. J., 1971, tomo vi, vol. II, p. 437.

⁵ Véase Charlot, Jean. *Les Partis Politiques*, op. cit., p. 4. Cerroni, Umberto. *Para una teoría del partido político* en varios. "Teoría marxista del partido político." *Cuadernos de Pasado y Presente*, núm. 7, Córdoba, Pasado y Presente, 1969, p. 11. Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, FCE, 1969 (trad. Medina Echevarría, Rovira Parella, García Máynez, Imaz y Ferrater Mora), t. I, p. 231. Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México, CFE, 1965 (trad. Campos y González Pedrero), p. 15.

diputados de las asambleas revolucionarias o, concretamente, en México a las efímeras organizaciones que con fines electorales se organizaban en torno a una personalidad política, así como a esas vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las actuales sociedades de masas—, es por lo que presentamos en este apartado nociones diversas de lo que es un partido político en la voz autorizada de varios teóricos políticos.

Así, Weber concibe a los partidos políticos como

... formas de “socialización” que descansando en el reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).⁶

¿Qué es un partido?, se pregunta Schattschneider, a lo que responde que puede ser definido en razón a sus fines, o en razón a los métodos que utiliza para su consecución. “Un partido es, ante todo, un intento organizado de alcanzar el poder, entendiendo por tal el control del aparato estatal” ...⁷

La Palombara señala que la definición de partido requiere:

1. Continuidad en la organización —que es una organización cuyas expectativas de vida no dependen del término de la vida de sus líderes actuales.
2. Organización manifiesta y presumiblemente al nivel local con comunicaciones regularizadas y otras relaciones entre unidades locales y nacionales.
3. Determinación autoconsciente de los líderes a nivel local y nacional por apropiarse y conservar el poder, de decidir solos o en coalición con otros y no simplemente para influir en el ejercicio del poder.
4. Un interés en la parte de la organización por conseguir seguidores en las elecciones o en otras formas de competencia por el apoyo popular.⁸

Por su parte, Neuman afirma que un partido político es

organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del Gobierno y que rivalizan por obtener apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del

⁶ Weber, M. *Economía y Sociedad*, op. cit., p. 228.

⁷ Schattschneider, E. E. *Régimen de Partidos*, op. cit., p. 61.

⁸ La Palombara, J. y Weiner, M. *The origin and development of Political Parties*, en varios “Political Parties and Political development.” Princeton, N. Y., Princeton University Press, 1966, p. 6.

Gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política.⁹

Es con base en la distinción que separa a los partidos políticos de los grupos de presión que Duverger nos proporciona su concepto de partidos políticos. En efecto, para él, éstos son “organizaciones especializadas en el combate político, cuyo papel en cuanto partidos es la actividad exclusiva o fundamental”. Para este autor, los partidos políticos tienen por objetivo directo el conquistar el poder o el participar en su ejercicio, en tanto que los grupos de presión sólo buscan tener influencia sobre los que poseen el poder y, por otra parte, los partidos reposan sobre una solidaridad más amplia, en tanto que los grupos de presión reposan sobre solidaridades particulares.¹⁰

Partiendo de los estudios realizados, Cerroni pone en evidencia la noción común del partido como la “organización permanente de un agrupamiento humano unido por la identidad de opiniones acerca de la vida política y consagrado a conquistar el poder con técnicas más o menos semejantes”.¹¹

Y finalmente, desde un punto de vista puramente jurídico, “los partidos aparecen como particulares asociaciones políticas caracterizadas porque están ‘compuestas de ciudadanos, reunidos con el fin común de influir en la orientación política general del Gobierno, valiéndose de una organización estable basada sobre un vínculo jurídico bien definido’.” Precizando el autor esta definición afirma que: 1. Ordinariamente se exige como requisito de inscripción la de ser ciudadano. 2. El fin común de los partidos, que operan como partes múltiples de un todo, debe inspirarse en una ideología política general. 3. La nota que diferencia a los partidos de las simples agrupaciones con fines electorales es la estabilidad de la organización, lo que en los últimos años ha determinado la aparición de un auténtico profesionalismo político y de una amplia burocracia de partido. 4.

el recíproco *vínculo jurídico*, en fin, surge con el *acto constitutivo* (negocio de asociación de naturaleza contractual), o bien, y más comúnmente, con la *presentación* de la correspondiente *solicitud* y su *aceptación* después de un adecuado expediente (análogamente a lo que sucede en la llamada *admisión* en el Derecho Administrativo).

Añade, finalmente, que, tal como sucede en Italia, a menudo estas asociaciones carecen de personalidad jurídica, resultando así simples aso-

⁹ Neuman, Sigmund. *En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos*, en Neuman, Sigmund y otros “Partidos Políticos Modernos.” Madrid, Tecnos, 1965.

¹⁰ Duverger, Maurice. *Sociologie Politique*. París, PUF, 1968, pp. 355-356.

¹¹ Cerroni, V. *Para una teoría del partido político*, op. cit., p. 11.

ciaciones no reconocidas y que, en cambio, en otros Estados se presentan como personas jurídicas, generalmente privadas, aunque también públicas.¹²

3. *Algunas hipótesis explicativas del origen de los partidos políticos*

Ya hemos visto antes cómo los autores concuerdan en señalar la aparición de los partidos políticos como un hecho típicamente moderno: el partido político es entonces concebido como una creación de los modernos y modernizantes sistemas políticos, como una manifestación y, al mismo tiempo, como una condición del empuje de la modernización.¹³

Históricamente, se ha dicho que la aparición de los partidos se puede situar en Inglaterra a raíz de la organización del registro local de sociedades, favorecida por los liberales después de las reformas electorales de 1832 y 1867. En Francia, la emergencia de los partidos se ha asociado a la revolución de 1848. Y en los Estados Unidos, pese a que desde 1790 aparecen en germen organizaciones con un considerable caudal de seguidores y estructuras durables en torno a los líderes federalistas Hamilton y Adams y a los republicanos Jefferson y Madison, se considera que no fue sino hasta 1830, bajo el doble signo del presidente Jackson y de la célebre práctica de los despojos (*Spoils system*) cuando “el desarrollo de la organización partidista incluye fuertes centros de poder local sobre una substancial base masiva”.¹⁴

Para explicar el origen de los partidos se han distinguido tres tipos de teorías: a) Teorías llamadas “institucionales”, por basarse en la interrelación entre los primeros parlamentos y la emergencia de los partidos. b) Teorías “de situación histórica” que buscan este origen en las crisis históricas o en las tareas que los sistemas han encarado en el momento en que los partidos se desarrollan. c) Teorías “desarrollistas”, que relacionan a los partidos con amplios procesos de modernización.¹⁵

Sin duda, el especialista francés en partidos políticos, Maurice Duverger, es el más representativo de los sostenedores de las teorías de tipo institucional. En efecto, afirma que los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo y que, en general, su desarrollo “parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias”. Sostiene el origen electoral y parlamen-

¹² Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid, Tecnos, 1965 (trad. Lucas Verdu), pp. 718-719.

¹³ Véase La Palombara y Weiner. *The origin and development of Political Parties*, op. cit., pp. 3 y 30.

¹⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁵ Cfr. *Ibid.*, p. 7.

tario de los partidos, situándolo en la creación de grupos parlamentarios, en la aparición de comités electorales y en el establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos.¹⁶

La validez explicativa de la hipótesis de Duverger ha sido puesta en entredicho por un estudio comparativo, donde se aplican las categorías utilizadas por ese autor sobre 277 partidos políticos, de los que 72 eran africanos y 205 del resto del mundo, y donde se muestra que la mayoría de los casos estudiados no entran dentro de las categorías definidas por el autor mencionado.¹⁷

La hipótesis de Duverger supone la previa existencia de protopartidos: facciones, clubes, etcétera y, sobre todo, una tradición parlamentaria a la que los nuevos partidos van a renovar o a combatir. Pero éste sólo es el caso de países como la Inglaterra de 1832 y 1867, de la Francia de 1848 y de los Estados Unidos de 1830; esto es, que los partidos nacen en esas circunstancias porque en estos países existe un cuadro político bien diferenciado y una cultura política nacional bien asentada.¹⁸ Esto no sucede así en una gran parte de las nuevas naciones del Tercer Mundo, donde los partidos aparecen al mismo tiempo que el Estado en una especie de vacío institucional. Si bien es cierto que algunos regímenes coloniales crearon cuerpos representativos y aun establecieron un sufragio limitado, no es menos cierto que muy a menudo los movimientos nacionalistas, verbigracia, los proindependentistas hindúes, se rehusaron a actuar en el interior de dichos sistemas parlamentarios. Por otra parte, no pocos regímenes colonialistas mostraron tal hostilidad a los movimientos independentistas, que éstos, como en el caso de Argelia e Indonesia, tuvieron que actuar clandestinamente y adoptar un carácter militar para derrotar al régimen extranjero opresor. Finalmente, ha habido situaciones en que los partidos de masas surgen en ausencia de todo régimen colonial o parlamentario, tal como lo evidencia la emergencia de algunos partidos latinoamericanos tendiente a romper el poder monopólico sobre el control gubernamental de los militares o de las oligarquías terratenientes. Parece, pues, que el modelo institucionalista de Duverger puede aplicarse sólo a aquellos países que lograron su unidad nacional y experimentaron el sistema representativo antes de la cabal aparición de los partidos modernos.¹⁹

La Palombara, por su parte, hace coincidir las otras dos hipótesis de explicación del origen de los partidos políticos, sugiriendo que pese a que éstos están asociados históricamente de manera profunda con las

¹⁶ Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*, op. cit., pp. 15-16.

¹⁷ Cfr. Janda, Kenneth. *Information Retrieval. Application to Political Science*. Indianapolis, Bobs Merrill, 1962.

¹⁸ Cfr. Charlot, Jean. *Les Partis Politiques*, op. cit., pp. 9-10.

¹⁹ *Ibidem*.

llamadas “crisis”, también se encuentran estrechamente ligados con el proceso general de modernización. Y al efecto señala varios indicadores de la vinculación de estos fenómenos: la aparición de nuevos grupos sociales, tales como clases empresariales o estratos profesionales especializados, como consecuencia de grandes cambios socioeconómicos. Y en este aspecto enlaza el grado de autonomía política, y quizás ocupacional, con la capacidad de estas clases sociales para participar en política y tomar parte en las organizaciones políticas. Los profundos efectos que sobre la percepción que de sí mismos tienen los individuos en relación con la autoridad, producidos por el aumento en el flujo de información, expansión de mercados internos y desarrollo de la tecnología, aumento en las posibilidades de transporte, aparición o incremento de la movilidad espacial y social. Los efectos secularizantes del sistema educacional y los efectos homogeneizantes de la urbanización que sirven de estímulo a la creación de organizaciones. El impacto que sobre la organización política trae aparejado el cambio de una economía de subsistencia a una economía de moneda, lo que a menudo incluye la destrucción de las pautas de autoridad local y acrecienta la individualidad e independencia en el mercado. Y, finalmente, el grado de secularización que llega a ser de tal forma que los individuos llegan a creer que por medio de sus acciones son capaces de afectar al mundo de modo favorable a sus intereses y sentimientos.²⁰

Para este autor, los partidos pueden ser vistos por lo menos desde dos perspectivas alternativas en lo que concierne al desarrollo político. Desde la primera perspectiva, los partidos son el resultado del proceso de desarrollo, son la culminación de los procesos de cambio social, económico y político. Aquí los partidos son vistos como variables dependientes o como efecto de otros desarrollos. Desde la segunda perspectiva, pueden ser vistos como una fuerza institucional independiente que afecta el desarrollo político mismo.²¹ Por otra parte, afirma que los partidos políticos emergen en esos sistemas donde los que tratan de ganar o mantener el poder político se ven en la necesidad de conseguir el apoyo público para ese efecto. Y señala dos condiciones para que esto ocurra: a) Debe haber un cambio tal en las actitudes de los individuos frente a la autoridad, que prevalezca la creencia en el derecho que aquéllos tienen de influir en el ejercicio del poder político. b) Una porción importante de la *élite* política dominante o una *élite* aspirante debe tratar de ganar el apoyo público a fin de apoderarse o mantener el poder polí-

²⁰ La Palombara y Weiner. *The origin and development of Political Parties*, op. cit., pp. 20-21.

²¹ *Ibid.*, p. 41.

tico, aunque la gran mayoría no participe en la vida política.²² Finalmente, señala los indicadores del desarrollo político: Un grado de participación política de un gran número de personas que no pertenecen a la *élite* política dominante. Un alto grado de organización, que necesita de la capacidad de la población para establecer y mantener organizaciones amplias, complejas y flexibles capaces de llevar a cabo las nuevas funciones que las sociedades modernas están obligadas a desempeñar. Un sistema escolar complejo y universidades capaces de innovar o abiertas a la innovación. Una burocracia capaz de ejecutar las complicadas tareas de los gobiernos modernos, e intrincadas instituciones que impulsen los medios de comunicación y transporte de masas, a fin de facilitar el flujo de ideas, información y personal.²³

Nos parece que las teorías antes enunciadas, que fundan el origen de los partidos en las crisis o en los procesos de modernización y desarrollo político, si bien aparentemente dan la impresión de estar tomando en consideración el vínculo política-estructura social en sus hipótesis explicativas, soslayan, empero, la unidad-distinción que se establece entre política y economía, con lo que nos dejan sin respuesta ante una infinidad de preguntas que una hipótesis plausible sí puede responder.

4. *Los partidos políticos y el sistema representativo*

Fuerza es constatar que los partidos políticos no nacen inmediatamente por la sola presencia de las asambleas representativas modernas, sino que aparecen en un momento determinado de la evolución del sistema representativo, y cabría preguntarse por qué es esto así.

El moderno sistema representativo nace en polémica y como contraposición al absolutismo del *ancien régime*. En este sentido se constituye como un gobierno en la acepción más lata de la palabra, ya que cesa de ser la autoridad preconstituida por mandato divino y precedente a los gobernantes, para emerger como una autoridad laicamente condicionada y creada por los gobernados. La autoridad no sólo deja de serlo por la “gracia de Dios”, sino que debe constituirse como autoridad por “voluntad de la nación”, y en este sentido es de naturaleza representativa.

Ahora bien, ha sido puesto en evidencia el carácter contradictorio de la noción de autoridad representativa, ya que bien puede significar que es designada por el pueblo para que busque y ejecute una *verdad de razón*, o bien que es designada por el pueblo para manifestar la voluntad popular.

²² *Ibid.*, p. 19.

²³ *Ibid.*, pp. 4-5.

En el primer caso, la autoridad es representativa sólo como *designada*, pero entonces es representativa-substitutiva y actúa todavía en busca de una razón extrasocial. En el segundo caso, la autoridad es representativa en cuanto está *vinculada* con la voluntad popular (representativa en sentido estricto), pero entonces la verdad que persigue no es ya puramente racional, sino más bien de razón-consenso.

Esto significa que el principio de la soberanía popular, como fundamento del Estado representativo, puede ser concebido bien como un mero principio de *designación* y entonces la política tenderá a gravitar en torno a la antigua versión técnico-racionalista, o bien como un principio de *vinculación* y entonces la política tenderá a confundirse de modo directo y explícito con el mundo de los intereses, con el mundo de la economía.²⁴

En toda una primera etapa originaria y fundamental de la política moderna, puesto que es la etapa de formación de los conceptos teóricos fundamentales ligados al Estado representativo de Derecho, prevalece la primera interpretación de la representación, como representación-substitución basada en la noción de soberanía como principio de designación que hace un pueblo abstracto.

Corrobores lo anterior con el análisis de algunos conceptos nacidos en esta época.

Montesquieu ofrece una fórmula precisa y directamente utilizable como es la separación de poderes; la concibe no dentro de un régimen de soberanía popular, sino para operar en el cuadro de una monarquía tradicional con el fin de limitar las prerrogativas del monarca.²⁵

Por otra parte, como se señalaba antes, la autoridad no se constituye en el mundo moderno “por la gracia de Dios”, sino que es el pueblo la fuente del poder. De esta forma, se trata de determinar la sede del poder y de definir las posibilidades de su ejercicio por intermedio de la idea del pueblo, pero de la noción que se tenga de este pueblo dependerán las líneas rectoras de la organización gubernaamental. Y los publicistas de la Revolución Francesa, utilizando los elementos proporcionados por el pensamiento político dominante del siglo XVIII, dieron cuerpo, bajo el nombre de nación, a una alegoría en la que el pueblo estaba invitado a reconocerse. Es esta alegoría la que es revestida de las prerrogativas atribuidas al pueblo, es ella la titular de sus derechos y es ella también la que delega su ejercicio. Con este concepto de pueblo lograron resolver sus tres preocupaciones esenciales: “por una parte, consagrar la libertad política; por otra, precaverse contra las contradicciones y brutalidades

²⁴ Cerroni, V. *Para una teoría del partido político*, op. cit., pp. 17-18.

²⁵ Cfr. Burdeau, G. *Traité de Science Politique*, op. cit., p. 7.

de las voluntades populares reales, en fin, asegurar la independencia de los gobernantes".²⁶

Esta noción abstracta de pueblo concuerda con la vista global de éste, pues el siglo XVIII conoce la realidad social bajo su forma atomizada e individualizada que le proporciona la moderna sociedad de mercado y apenas entrevé la existencia de esos grupos intermediarios entre el individuo y la colectividad entera que son las clases sociales. Y, sobre todo, como lo constata Burdeau, la hipóstasis del pueblo real en una entidad abstracta procede de la desconfianza que Voltaire, Montesquieu y, aun Mably y Rousseau profesan en el campo de la reflexión y de la acción política por el bajo pueblo, por el pueblo verdadero, aunque exista en ellos el sincero deseo de borrar las servidumbres que lo oprimen, de asegurar su bienestar, de elevar su nivel intelectual y moral.²⁷ El pueblo que esos escritores conciben no es un hecho real, sino una construcción teórica. Al considerar al individuo como un ente abstracto y al pueblo como una entidad igualmente abstracta, se colocan en un plano teórico donde la conciliación está presente. En efecto, su noción de pueblo es global, indiferenciada y unitaria, vale decir, que se trata de un pueblo del que se ha abstraído todo lo que lo divide, distingue u opone: la condición social, el nacimiento, los recursos, etcétera. Se concibe, pues, a un pueblo de hombres iguales, parificados por el Derecho, en una palabra, a un pueblo sin clases.

Y esta noción es la que se afirmará desde el principio de la Revolución en la obra de la Asamblea Constituyente y bástenos recordar, al efecto, al abate Sieyès, uno de sus teóricos más lúcidos:

Las ventajas por las cuales los ciudadanos difieren entre sí están *más allá* de su carácter de ciudadano, las desigualdades de propiedad y de industria son como las desigualdades de edad, sexo, tamaño, etcétera. No desnaturalizan la *igualdad cívica*... Yo me imagino la ley; en el centro de un globo inmenso; todos los ciudadanos, sin excepción, están a la misma distancia sobre la circunferencia y ocupan plazas iguales; todos dependen igualmente de la ley, y todos le ofrecen su libertad y su voluntad para que las proteja... Todos estos individuos se relacionan entre sí, contratan y negocian, siempre bajo la garantía común de la ley.²⁸

Y es preciso traer a cuento a este propósito la radical crítica con la que Marx denuncia los propósitos clasistas de esa conciliación teórica:

Mediante un progreso de la historia, *las clases políticas* han sido transformadas en *clases sociales*, de modo que los diferentes miembros del pue-

²⁶ *Ibid.*, pp. 12-13.

²⁷ Cfr. *Ibid.*, pp. 14-15.

²⁸ Sieyès, E. J. *¿Qué es el Tercer Estado?*, seguido del *Ensayo Sobre los Privilegios*. Col. Nuestros Clásicos núm. 40. México, UNAM, 1973, pp. 134-135.

blo --así como los cristianos son iguales en el cielo y desiguales en la tierra-- son *iguales* en el cielo de su mundo político y desiguales en la existencia terrestre de la *sociedad*.²⁹

La Constituyente Revolucionaria de 1789 creó una noción filosófica de pueblo en la que está ajena toda consideración de número, convirtiéndolo así en un centro de imputación casi mística de toda una serie de atributos que debe no a su consistencia, a su valor cuantitativo o a su fuerza, sino a una cualidad abstracta e imponderable: su soberanía.

Ya habíamos dicho antes que de la idea de pueblo que se tenga dependerán las líneas rectoras de la organización gubernamental. Efectivamente, el artículo tercero de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano afirma: “el principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane de ella expresamente”. Se hace residir indivisiblemente la soberanía en la nación toda entera, y no divididamente en cada ciudadano, ni en un grupo de nacionales. Por otra parte, esta entidad creada para ser soporte de la soberanía es una colectividad jurídicamente unificada en persona moral. De esta forma, la concepción de soberanía que se origina con la Revolución Francesa tiene un alcance esencialmente negativo, pues sólo la entidad nacional, considerada en su consistencia global e indivisible, o sea como persona jurídica y, en consecuencia como abstracción, se puede considerar soberana, excluyendo su apropiación por cualquier individuo o grupo. Así, la soberanía nacional nacida de la Constituyente Revolucionaria es exclusivamente un principio de legitimidad que no implica en manera alguna que la voluntad del pueblo real sea el motor de la vida política, sino que, por lo contrario, es un concepto teórico imaginado para satisfacer el postulado democrático del origen popular del poder y que, al mismo tiempo, aleja de su ejercicio al pueblo concreto.³⁰

La idea de soberanía depositada en la nación, entidad abstracta, está íntimamente ligada al sistema representativo, pues esta persona moral soberana no puede ejercer por sí misma el poder, por lo que necesita delegar su ejercicio en sus representantes. Y, por otra parte, si es la nación la única legítima para ser representada y para elegir a sus representantes, el hecho de que existan limitaciones al sufragio que impidan votar a gran parte de la población, no implica que los ciudadanos excluidos se encuentren marginados, pues se consideran representados por intermedio de la nación.

²⁹ Marx, K. *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*, Col. 70, núm. 27. México, Grijalbo, 1968 (trad. A. Encinares), p. 100.

³⁰ Cfr. Burdeau, G. *Traité de Science Politique*, op. cit., pp. 48, 49, 50.

En seguida, la idea de soberanía de la nación permite salvaguardar la independencia de los gobernantes frente a los gobernados, puesto que gobiernan y estatuyen en nombre del conjunto nacional y, en consecuencia, su mandato es representativo y no imperativo.

Pero además, la idea de soberanía indivisiblemente depositada en una sola persona: la nación, repugna con la división de la voluntad nacional que implica la existencia de los partidos.

Si el concepto de pueblo como entidad abstracta trae aparejada la idea de soberanía nacional, ésta a su vez trae como corolario el sistema representativo, donde la nación ejerce su soberanía por delegación. Sin embargo es de notar que la delegación actúa sobre el contenido de la soberanía, ya que deviene no una facultad que autorice a querer cualquier cosa, sino una prerrogativa consistente en designar a aquellos que querrán. Esto quiere decir que el ciudadano, no como soberano sino como miembro del soberano, posee un título que lo autoriza para utilizar su voluntad solamente para seleccionar la persona de los gobernantes y no de otra forma y que al efectuar esta selección, actúa no con base en un derecho propio, sino como funcionario nacional que ejerce el derecho de la nación. Este sistema tiende así, de hecho, a eliminar las voluntades individuales de la formación de la voluntad soberana, convirtiendo a la representación en un correctivo hecho a la democracia.³¹

En efecto, la doctrina francesa de la representación asimila la voluntad del representante a la de la nación representada, y al negar a ésta toda voluntad fuera de la que formulara la Asamblea acabó por privar de toda eficacia a las reivindicaciones populares. En Inglaterra, gracias a una añeja tradición histórica incontestable por la opinión pública, la soberanía fue depositada en el Parlamento, lo que hizo posible que, pese a la progresiva democratización y extensión de los derechos políticos, se ejerciera el control de la voluntad popular, atenuando sus impactos brutales. En los Estados Unidos la soberanía popular fue neutralizada, sobre todo, por la desconfianza frente a la acción del Estado y por un ingenioso sistema de frenos y balanzas que incluía un modo de elección del presidente y de los miembros del Congreso que, llegado el caso, fuera capaz de frenar los apetitos populares.³²

Es así como nació un nuevo concepto de democracia, diferente a la noción clásica de ésta: “la democracia gobernada”, como la llama Burdeau, consistente en una forma de gobierno donde el pueblo goza de libertades y garantías, sin tener la responsabilidad de gobernar.³³ En esta versión liberal de democracia la soberanía nacional sirve de funda-

³¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 158-159.

³² Cfr. *Ibid.*, pp. 67-68.

³³ Cfr. *Ibid.*, pp. 19-21.

mento al régimen; sin embargo, existe un abierto rechazo a confundirla con la omnipotencia de las mayorías. El poder tiene, en esta versión, un origen democrático, pues encuentra su fuente en la voluntad de los individuos, pero el contenido de esta voluntad es su libertad y el poder perdería su razón de ser y su autoridad si actuara contra ella. Esta noción de democracia subordina, finalmente, la soberanía a un fin que es la libertad personal de cada hombre.³⁴

Tanto a los constituyentes revolucionarios franceses como a los norteamericanos, los mueve el mismo afán de reconocer a todos los individuos la igualdad de derechos civiles, reservando a una *élite*, que es conservadora por el hecho mismo de su situación social, las prerrogativas de la libertad política. En este tipo de organización el pueblo soberano que otorga el poder es la colectividad entera, pero el pueblo que efectivamente lo ejerce no es sino una fracción de esa colectividad. Si en la democracia liberal inglesa la soberanía que corresponde al Parlamento es ejercida por éste en nombre de pueblo sin que su voluntad pueda prevalecer, es gracias a la independencia del primero respecto del segundo. Por su parte, en la democracia liberal norteamericana la soberanía de la voluntad popular encuentra serios y definitivos límites en las libertades de los individuos.³⁵

Finalmente, el sufragio universal en la democracia liberal no fue introducido en sus instituciones para jugar papel revolucionario alguno, sino para legitimar la potestad detentada por la *élite*, jugando así el papel de válvula de seguridad que neutraliza las fuerzas sociales que libera.³⁶

Con el análisis de las anteriores concepciones propias a la democracia gobernada, estamos ya en aptitud de entender el procedimiento lógico que subyace como explicación del Estado moderno como Estado “representativo-sustitutivo”, fundado en la soberanía *abstracta* de un pueblo hipostatizado en nación y en la actividad *concreta* de unos pocos:

la política es el brazo secular de la razón, es la razón aplicada a la sociedad. En cuanto verdad de razón, puede ser buscada sólo por una *élite* ilustrada o “capaz”, en cuanto se aplica a la sociedad solo puede buscarla esa *élite* que, además de “capaz”, es también “interesada”. Pero puesto que la razón es una esfera que trasciende los intereses sociales (para unificarlos), sólo puede ser alcanzada por quien, además de interesado, es también “independiente”. La *élite* iluminada es definitivamente identificada con la propiedad privada como posición de interés social a la que se presume emancipada de la dependencia social.³⁷

³⁴ Cfr. *Ibid.*, pp. 125-126.

³⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 57, 61, 62.

³⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 96.

³⁷ Cerroni, V. *Para una teoría del partido político*, op. cit., p. 19.

Este razonamiento es expuesto con lucidez por los teóricos de la democracia liberal y no deja lugar a dudas.³⁸ En su argumentación existe no sólo la identificación de propiedad y razón, que reduce la segunda a la primera, sino el hilo conductor que conduce de la primera a la segunda y a excluir al trabajo del campo de la racionalidad humana. Tampoco existe en esta argumentación el reconocimiento de la relación unitaria de la política con la economía, sino que el de la condición de propietario, como el *status* que da acceso a la razón es, a su vez, el reco-

³⁸ En efecto, Sieyès afirmaba: “todos los habitantes de un país deben gozar de los derechos del ciudadano pasivo; todos tienen derecho a la protección de su persona, de su propiedad, de su libertad, etcétera, pero no todos tienen derecho a tomar parte activa en la formación de los poderes públicos; no todos son ciudadanos activos. Las mujeres, al menos actualmente, los niños, los extranjeros, también aquellos que no contribuyan en nada a sostener el establecimiento público, no deben influenciar activamente la cosa pública. Todos pueden gozar de las ventajas de la sociedad; pero sólo aquellos que contribuyan al establecimiento público son como los verdaderos accionistas de la gran empresa social. Sólo ellos son los verdaderos ciudadanos activos, los verdaderos miembros de la gran asociación”. Citado por Talmon, J. L. *Les origines de la démocratie totalitaire*. París, Calman Levy, 1966 (trad. del inglés P. Fara), p. 355. Por su parte, Constant puntualizaba: “En nuestras sociedades actuales, el nacimiento en un país y la mayoría de edad no bastan para otorgar a los hombres las cualidades propias al ejercicio de los derechos ciudadanos. Aquellos a quienes la indigencia retiene en una eterna dependencia y a quienes condena a trabajos de jornaleros, no son ni más cultos que los niños, ni más interesados que los extranjeros, en los asuntos públicos y en una prosperidad nacional, de la que desconocen los elementos integrantes y de cuyas ventajas sólo participan indirectamente... Se requiere, pues, otra condición además del nacimiento o la mayoría de edad. Dicha condición es el ocio, indispensable a la adquisición de cultura y recto criterio. Sólo la propiedad privada puede procurar este ocio, sólo la propiedad hace a los hombres capacitados para el ejercicio de los derechos políticos.” Constant, Benjamin. *Curso de Política constitucional*. Madrid, Taurus, 1968 (trad. F. L. Iturbe), p. 49. Decía Boissy d’Anglas en el seno de la Constituyente revolucionaria francesa: “Nosotros debemos ser gobernados por los mejores; ellos son los más instruidos y los más interesados en el mantenimiento de las leyes. Ahora bien, en pocas excepciones, no encontraréis hombres semejantes más que entre aquellos que poseen una propiedad; ellos están ligados al país que la contiene, a las leyes que la protegen, a la tranquilidad que la conserva, a quienes deben a esta propiedad y al bienestar que proporciona, la educación que los ha hecho propios para discutir con sagacidad y precisión las ventajas e inconvenientes de las leyes que fijan el destino de la patria... *Un país gobernado por los propietarios está dentro del orden social; aquel en que los no propietarios gobiernan está en estado de naturaleza.*” Citado por Lefebvre, Georges. *La Revolution française*. París, PUF, 1951, p. 443. (El subrayado es mío.) Estos mismos argumentos son utilizados en las Cortes Constituyentes de Cádiz; escuchemos a Jovellanos: “Opinaba yo que aunque sería justo extender la voz activa o derecho de elegir a todos los ciudadanos que no tuvieran impedimento legal, convenía circunscribir la pasiva o derecho de elegibilidad a ciertas cualidades de propiedad, estado y doctrina en que se pudiese apoyar la confianza nacional.” *Memoria en defensa de la Junta Central*. Citado en Seoane, María Cruz. *El primer lenguaje constitucional español. (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Moneda y Crédito, 1968, p. 91. En una de sus intervenciones el diputado Argüelles sostenía: “...la propiedad es lo que más arraiga al hombre a su patria y ora consista en bienes raíces o en bienes de otra naturaleza, es innegable que los vínculos que le unen son mucho más fuertes... sólo un propietario puede tomar un grande interés por el bien y la felicidad de la patria. A motivo que su arraigo en ella, hace que aquél sea el suyo propio”. *Diario de las Cortes*, tomo IX, citado en *Ibid.*, p. 134.

nocimiento de la necesidad de una independencia de la base disputada de los intereses, pero de una independencia que conozca y supere esos intereses.³⁹

Todo lo anterior sólo puede ser entendido si es tomado en cuenta el hecho de que si la política está marcada por el individualismo es precisamente por el carácter privatista de la economía. Esto significa que en el mundo moderno, gracias al proceso de división “social” del trabajo, la actividad individual se plantea como meramente privada, desligándose de las conexiones con la comunidad que constituían el carácter orgánico del mundo antiguo y del mismo mundo medieval, y que a esta forma de ser social corresponde una forma de ser política consistente en la privatización de la gestión pública. Pues,

en la misma medida en que avanza la privatización de la actividad individual, avanza también la determinación de una esfera puramente pública separada de las actividades sociales —el Estado político basado en una igual independencia personal de todos—, cuya gestión no puede ser ya una “auténtica” gestión “pública” —común de “todos”—, sino una gestión especializada de “algunos”...

Vale decir, que al carácter atomista de la sociedad civil moderna, que se concreta y perpetúa en la apropiación “privada” de la riqueza social, corresponde un ser político: el Estado de Derecho organizado por una Constitución representativa.⁴⁰

La libertad sobre la que se asienta la moderna sociedad civil es la libertad de propiedad, la libertad del hombre para acrecentar su haber, para conquistar su privada felicidad egoísta.⁴¹ La garantía de esta libertad “civil”, que es la verdadera libertad del hombre moderno, es la libertad “política”,⁴² cuya esencial característica no consiste en que dicha libertad se asegure para todos, sino en el hecho de que aquellos a quienes se les reconoce tal derecho, así sean muy pocos, puedan ejercerlo verda-

³⁹ Cerroni, V. *Para una teoría del Partido Político*, op. cit., p. 20.

⁴⁰ Cfr. Cerroni, V. *Democracia y Estado representativo* en “La libertad de los modernos”. Col. Novocurso, núm. 33, Barcelona, Martínez Roca, 1972, p. 221.

⁴¹ “Preguntaos primero, señores, decía Constant, lo que en nuestros días un inglés, un francés, un habitante de los Estados Unidos de América Latina entienden por la palabra libertad. Para todos es el derecho... de ejercer su propiedad y, aún, de abusar de ella... Resulta de lo que acabo de exponer que nosotros no podemos ya gozar de la libertad de los antiguos, la que comprendía la participación activa y constante al poder colectivo. Nuestra libertad se debe componer del goce pacífico de la libertad privada. Constant, Benjamín. *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*. En “*Les écrivains politiques du XIX siècle*.” Extraits avec une introduction et des notes par Albert Bayet et François Albert. París, A. Colin, 1907, pp. 145, 146 y 150.

⁴² “La libertad individual, lo repito, he aquí la verdadera libertad moderna. La libertad política es su garantía...”, *Ibid.*, p. 15.

deramente. En este nuevo orden, la representación política es la expresión de una sociedad atomista que hace una profunda y tajante separación entre vida social y vida política, y que en el nivel político-jurídico se desdobra en dos esferas: la de la libertad “civil” y la de la libertad “política”, dando lugar, así, al Estado que se constituye en garante de esa libertad civil. Ahora bien, esa libertad política es función y depende de la libertad civil, pues en una sociedad atomizada en individuos la libertad política consiste en hacerse representar, esto es, en delegar los asuntos generales y comunes en un cuerpo político especializado, para poder tener el tiempo necesario para dedicarse al disfrute de una felicidad privada y egoísta.⁴³

Ahora sí aparece claro ante nuestros ojos cómo es que en toda una primera etapa de la política moderna no existió ni la necesidad ni el espacio necesario para que surgieran los partidos políticos como organización ideal y práctica de las masas; pues se trata de una sociedad formada por individuos, propietarios privados, autónomos e independientes, formalmente iguales en el “cielo” de la política y del Derecho, aunque realmente desiguales en la “tierra” de sus relaciones sociales, que integran un pueblo abstracto, sin clases ni antagonismos sociales, e hipostatzado en una persona moral: la nación, que delega el ejercicio de sus poderes en representantes “ilustrados”, seleccionados por medio de un sufragio limitado por la propiedad privada.⁴⁴

Así, pues, en toda esta primera etapa de la democracia liberal, propia de la fase competitivo-individualista de las sociedades capitalistas, se estableció un sistema por medio del cual los gobiernos fueron colocados en una especie de situación de mercado. El gobierno era considerado como el abastecedor de determinadas mercaderías políticas dentro de las que se consideraban no sólo la ley, el orden, la defensa y expansión militar, la educación, la salubridad, los aranceles, las concesiones, los ferrocarriles, etcétera, sino también las mercaderías políticas específicas que demandaba la clase social que efectuaba el manejo de este tipo especial de sociedad. Éstas consistían principalmente en encomendar el poder

⁴³ En efecto, Constant, afirmaba: En la organización social política de los antiguos, “en tanto que el hombre consagraba más tiempo y fuerzas al ejercicio de sus derechos políticos, tanto más se creía libre; en la especie de libertad de la que somos susceptibles, en tanto que el ejercicio de nuestros derechos políticos nos deja más tiempo para nuestros intereses privados, tanto más la libertad nos será preciosa. De ahí viene, señores, la necesidad del sistema representativo; el sistema representativo no es otra cosa que una organización por medio de la cual una nación descarga sobre algunos individuos lo que no puede o no quiere hacer ella misma... El sistema representativo es una procuración otorgada a un cierto número de hombres por la masa del pueblo que quiere que sus intereses sean defendidos y que empero no tiene el tiempo de defenderlos siempre él mismo”. *Ibid.*, p. 153.

⁴⁴ Cfr. Cerroni, U. *Para una teoría del partido político*, op. cit., p. 21.

gubernamental a individuos que se sometieran periódicamente a elecciones en las que se presentaba una selección de candidatos y agrupaciones políticas, no necesariamente partidos. Por otra parte, el electorado no necesitaba ser democrático y, por lo general no lo era, como hemos visto; todo lo que era menester era un electorado constituido por hombres con representación, de forma que el gobierno pudiera ajustarse a las preferencias de las clases dirigentes. La esencia del Estado liberal, en estos términos, fue un sistema de grupos políticos alternados o múltiples —que en un germen contenían ya a los ulteriores partidos políticos— por medio de los cuales se podría responsabilizar a los gobiernos ante las diferentes clases o sectores de clase que tenían derecho a la expresión política.⁴⁵

Sin embargo, el capitalismo iba a traer aparejado un hecho inédito: con la desigualdad económica entre los hombres se combina la igualación puramente jurídico-política postulada por la constitución del Estado de Derecho, lo que posibilita, al mismo tiempo, la organización del poder social por encima de la sociedad misma y la organización de los individuos en grupos abiertos en lucha por el poder político. En efecto, la jerarquización de los individuos en estamentos o su división en conglomerados de casta naturalísticamente dispuestos, tal como existió en las sociedades precapitalistas, daba lugar a las “clases políticas”, mas no a las “clases sociales” propiamente dichas.⁴⁶ No bastaba la desigualdad económica, por tanto, para constituir las clases sociales; era necesario, además, un régimen de libertad civil en el cual pudiera darse la libre organización de los hombres para la defensa de sus intereses específicos de clase y para pugnar por la obtención del poder político.⁴⁷

⁴⁵ Cfr. Mac Pherson, C. B. *El mundo real de la democracia*. Londres, Oxford University Press, 1966 (versión en español, mimeografiada con fines didácticos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM).

⁴⁶ “Así se forma la gran masa de la nación francesa, por la simple suma de unidades del mismo nombre, al modo como, por ejemplo, las patatas de un saco forman un saco de patatas. En la medida en que millones de familias viven bajo condiciones económicas de existencia que las distinguen por su modo de vivir, por sus intereses y por su cultura de otras clases y las oponen a éstas de un modo hostil, aquéllas forman una clase. Por cuanto existe entre los campesinos parcelarios una articulación puramente local y la identidad de sus intereses no engendra entre ellos ninguna comunidad, ninguna unión nacional y ninguna *organización política*, no forman una clase. Son, por tanto, incapaces de hacer valer su interés de clase en su propio nombre, ya sea por medio de un parlamento o por medio de una convención. No pueden representarse, sino que tienen que ser representados.” Marx, Karl. *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, en Marx-Engels “Obras escogidas”. Moscú, Ed. Progreso, 1969, p. 177 (el subrayado es mío). Véase a este respecto. Córdova, Arnaldo. *Clase social y poder político en Marx* en “Sociedad y Estado en el Mundo Moderno”. México, UNAM, Serie Estudios núm. 38, 1973.

⁴⁷ “Las condiciones económicas transformaron primero a la masa de la población del país en trabajadores. La dominación del capital ha creado a esta masa una situación común, intereses comunes. Así, pues, esta masa es ya una *clase con respecto al capital*, pero

Fue este régimen de libertad civil el que permitió una progresiva, aunque tardía, democratización del Estado y la sociedad liberales, con la consiguiente progresiva explotación del sufragio universal. Y dejó éste de ser un mero símbolo, una mera técnica representativa susceptible de apaciguar las reivindicaciones de las masas, para convertirse en un instrumento de conquista del poder político desde el momento mismo en que las fuerzas sociales se organizaron políticamente en busca de la apropiación de este poder para obtener de él el cumplimiento de un ideal de clase.⁴⁸

Y es así como los verdaderos partidos políticos modernos, con sus características institucionales de ser organizaciones extensas y estables, con un programa homogéneo y funcionamiento continuo, aparecen en el momento en que las grandes masas populares emergen a la lucha política encuadradas en partidos de clase.⁴⁹

5. *Los partidos políticos y la crisis del Estado representativo*

Marx puso en evidencia que, en tanto que la sociedad capitalista está fundada sobre la producción mediante el cambio, le es absolutamente indispensable la igualdad formal jurídico-política de los individuos, los que se vinculan contractualmente reconociéndose como privados propietarios de mercancías por intercambiar; aunque dicha igualdad esté contradicha por la patente desigualdad entre el propietario de los medios de producción y el que sólo posee su fuerza de trabajo.⁵⁰

Se postula, por tanto, la necesidad de una equivalencia que sólo puede y debe instaurarse a nivel formal en la relación volitiva del cambio o de la decisión política. En efecto, de la misma manera que la circulación y el intercambio de mercancías necesitan de una mercancía específica que es el dinero como “equivalente general”, de igual manera el intercambio de voluntades produce y postula un equivalente general de las voluntades, una “voluntad general”. Y, así, en esta sociedad atomizada enteramente privatística, la gestión comunitaria puede y debe configurarse solamente como gestión política abstracta y, también, en consecuencia, como gestión delegada, de lo que resulta que la paridad uni-

aún no es una *clase para sí*. En la lucha, de la que no hemos señalado más que algunas fases, esta masa se une, se constituye como clase para sí. Los intereses que defiende se convierten en intereses de clase. Pero la lucha de clase contra clase es una *lucha política*.” Marx, Karl. *Miseria de la Filosofía*. Moscú, Ed. en lenguas extranjeras (sin fecha), p. 171 (el subrayado es mío).

⁴⁸ Cfr. Burdeau, G. *Traité de Science Politique*, op. cit., pp. 94-96.

⁴⁹ Cfr. Cerroni, U. *Para una teoría del partido político*, op. cit., p. 22.

⁵⁰ Cfr. Marx, Karl. *El Capital*. México, FCE, 1946 (trad. W. Roces), tomo I, volumen I, libro I, pp. 94, 95 y 333.

versal de los hombres formalmente postulada con la soberanía nacional es contradicha por la no-soberanía real del pueblo, así como que la fundamentación del Estado moderno en la voluntad popular es contradicha por la substancial autonomización del cuerpo político delegado para decidir.⁵¹

Ahora bien, las contradicciones y desequilibrios de la vida política moderna señalados afloran tanto más, cuanto más avanza el proceso de transformación de la sociedad capitalista, de ser una sociedad librecambista, basada en la concurrencia de los individuos “libres-emprendedores”, hacia una sociedad fincada en la concurrencia de grupos económicamente privilegiados (monopolistas). En la medida en que se complica la vida económico-social y que se hace necesaria la intervención estatal en la organización directa de la economía o en el mantenimiento del sistema político, lo que era una mera gestión abstracta política se transforma progresivamente en gestión concreta y, al tiempo que se relega cada vez más la soberanía popular, aparece en primer plano la soberanía estatal.

Se constata, de esta forma, el traspaso de la sociedad civil clásica a la sociedad civil desarrollada con alta composición orgánica del capital, con el consiguiente traspaso lógico del Estado representativo al Estado burocrático, y el paso de la sociedad privada a la “sociedad de masas”, así como el paso del Estado político limitado por el sufragio censitario o capacitario al Estado político desarrollado basado en el sufragio universal y en la total paridad formal de los ciudadanos. Aunque a este propósito es forzoso hacer notar que este paso del Estado representativo separado de la sociedad hacia el Estado representativo como interventor social no implica la verdadera socialización por la autogestión directa, sino sólo una intervención externa que no socializa los nexos privados que congelan la fuerza productiva, en suma, sólo una socialización invertida y forzosa que engendra un nuevo género de coacción.⁵²

La crisis del Estado representativo o puramente político, que presupone el atomismo de la sociedad civil disociada, es tanto más evidente cuanto que por la aparición en escena de las coaliciones obreras y las organizaciones políticas de masas, que lo obligan a salir de la pura abstracción política, se ve prisionero de las tradicionales formas elitistas de su estructura típica de Estado liberal de Derecho.

La formación y difusión del partido político se vincula, con un profundo desequilibrio del Estado representativo, determinado por una causa estrictamente civil: la unión de un vasto sector de la sociedad civil (los traba-

⁵¹ Cfr. Cerroni, U. *El concepto de Estado representativo* en Varios. “Teoría marxista del Estado y del Derecho”, documentos de trabajo núm. 7. Santiago, Centro de estudios de la realidad nacional de la Universidad Católica de Chile, 1973, pp. 7-11.

⁵² Cfr. *Ibid.*, p. 12-B.

jadores) que provoca, a modo de reacción, una tendencia a la unión general.⁵³

6. La conspiración del silencio

Dentro de todo el marco anterior, ¿cómo explicarse, entonces, esa conspiración del silencio que las legislaciones y, específicamente, las Constituciones han mantenido respecto a los partidos políticos?, ¿cómo es posible que guardando la importancia que actualmente tienen sigan siendo, con pocas excepciones hechas, un fenómeno extraconstitucional?, ¿por qué las diferentes constituyentes no los tomaron en cuenta, si ya en la segunda mitad del siglo XIX la evolución de las fórmulas gubernamentales era evidente gracias a su presencia?⁵⁴

Burdeau afirma que si en los textos constitucionales y, salvo varias excepciones, en los comentarios de los teóricos se ha continuado utilizando las clasificaciones gubernamentales tradicionales, las definiciones y conceptos liberales ortodoxos, y si se ha persistido en atribuir a la separación de poderes, virtudes que el desarrollo de los partidos hace progresivamente nugatorias, es porque en las democracias gobernadas no se ha querido consagrar la potestad de esos poderes, de hecho suficientemente audaces y poderosas para falsear hasta el mecanismo mismo del régimen.⁵⁵

La presencia de los grandes partidos de masas, que encuadran y representan a los trabajadores en el mundo político moderno, se hace sentir en la reivindicación más apremiante que éstos formulan y que es la de subordinar al Estado y a la política a las instancias sociales, a fin de substituir así, la conjunción: propiedad-razón-democracia representativa o gobernada por la conjunción trabajo-consenso-democracia gobernante o autogestión. Ante esta presión e impacto recibidos, la estructura individualista del régimen constitucional clásico resiste desesperadamente tratando de mantenerse sin alteración ni contradicción, esto es, sin consignar en la Constitución *hoja de papel* la ambigüedad o ambivalencia que implicaría el reconocimiento de esas fuentes de poder, que no coinciden con los poderes constitucionales, que son los partidos políticos. Sin embargo, la Constitución política *real* del Estado de Derecho actual tiende a contaminarse cada vez más en mayor medida, mostrando una estructura regulada por una relación de fuerzas políticas, que es al mismo tiempo, una relación de fuerzas sociales.

Revisemos sumariamente algunas de las variantes que el funcionamien-

⁵³ Cerroni, U. *Para una teoría del partido político*, op. cit., p. 28.

⁵⁴ Véase Linares Quintana, Segundo. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Alfa, 1960, tomo VII, p. 426.

⁵⁵ Burdeau, G. *Traité de Science Politique*, op. cit., p. 439-440.

to de los partidos políticos ha introducido en el esquema constitucional clásico.

La designación de representantes se hace cada vez menos en función de la persona del candidato y cada vez más en razón del programa del partido que lo presenta. Igualmente, la independencia de otrora del representante es eclipsada cada vez más, ya que deja de ser independiente respecto del programa político en función del cual fue electo. Se trastrueca, así, la idea del representante “ilustrado”, portavoz de los intereses de toda la nación, por la de un representante de intereses socialmente determinados.

En algunos sistemas electorales que acogen la representación proporcional de las minorías con listas concurrentes, se ha considerado recientemente que es condición indispensable para la permanencia en los puestos parlamentarios la pertenencia continuada del representante al partido en cuya lista fue electo, por lo que en caso de salida voluntaria o expulsión del partido se pierde el derecho a ocupar el puesto. Es evidente que el reconocimiento de este mandato partidista contraría la idea clásica del diputado como “representante de la nación” y la del mandato representativo, al introducir una especie de mandato imperativo.

Indudablemente que la alteración más sensible introducida por los partidos es la que se da en ese puntal para el Estado Constitucional que es la división y equilibrio de poderes. En un sistema parlamentario donde se practica el *Two parties system*, la mayoría parlamentaria y el gobierno pertenecen al mismo partido y ambos son instrumentos para el cumplimiento de su programa. En un régimen semejante no puede haber equilibrio, pues no existe rivalidad de fuerzas adversas; tampoco se puede hablar de colaboración en el sentido que la técnica constitucional utiliza, pues las relaciones entre el gabinete y su mayoría se regulan por consideraciones de oportunidad, las que sólo son juzgadas por los órganos directivos de los partidos. Aquí, lógicamente, puede haber cabida tanto para la hegemonía del parlamento, como para la del gabinete, sin que ésta dependa de regla constitucional alguna, sino de las circunstancias, de los hombres y de los programas.

En un sistema parlamentario con régimen multipartidista, la situación difiere: salvo en casos excepcionales, ningún partido puede pretender constituir el gobierno, por lo que es necesario recurrir a coaliciones. Esta necesidad de asociar a varios partidos parece a primera vista favorecer la separación de los poderes y una mayor autonomía y autoridad gubernamentales, sin embargo, es al contrario, pues el efecto del multipartidismo es el de reforzar la subordinación del ejecutivo frente a las asambleas. Aquí la igualdad de los poderes se disipa exclusivamente en favor del legislativo.

En un sistema presidencial, como el norteamericano, donde los poderes rígidamente divididos han sido establecidos para impedirse recíprocamente, la acción gubernamental fue posible sólo por los lazos de unión partidista entre ejecutivo y legislativo, tendidos por la presencia de un régimen bipartidista. Aquí el parcelamiento de la autoridad querido por los constituyentes de Filadelfia fue contrariado por su concentración en la persona del ejecutivo, gracias al régimen de partidos.

Son estos ejemplos los que muestran hasta qué punto la acción de los partidos ha venido a dar al traste con el esquema estructural del viejo Estado de Derecho, lo que explica, en cierta medida, la resistencia a dar reconocimiento constitucional a los partidos, pues ello implicaba reconocer las graves alteraciones de funcionamiento y aun de los presupuestos del Estado representativo que los partidos introducen.

Prisionero de su vieja estructura y de sus obsoletos principios individualistas, el Estado representativo de Derecho, como Estado de mera legalidad, se muestra impotente para regular una vida política ahora impregnada de determinantes sociales directas y explícitas. Y el aspecto dramático de esta situación se manifiesta en que al tratar de resolver estas contradicciones, cuando no se orienta hacia la transformación profunda de las estructuras sociales, de una manera “natural” se inclina por la supresión de las propias fórmulas políticas liberales, en beneficio de un autoritarismo que se afana en matener con vida los fundamentos sociales que aquéllas expresan y que hoy se encuentran históricamente en crisis.

7. El reconocimiento legal de los partidos políticos

En relación con la regulación de los partidos se pueden constatar, en general, varias etapas por las que han atravesado las legislaciones. El Estado “individualista-policía” presentó una rígida oposición a los partidos, en la primera fase. A ésta, siguió una fase de absoluta ignorancia, propia todavía de la orientación liberal del Estado decimonónico. Finalmente, se ha pasado a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista, hasta culminar con su incorporación integral. Efectivamente, el propio Burdeau ha señalado que sería inexacto afirmar que la democracia gobernada haya sido del todo hostil a los partidos y que, por lo contrario, los ha utilizado para encuadrar y canalizar la voluntad popular.

Los partidos de la democracia gobernada —afirma— son el motor de la vida política, pero un motor sobre el que los gobernantes y la clase dirigente conservan el control... Utilizan a los partidos, sin dejarse dominar por ellos... Si [el poder del Estado] admite su acción [la de los partidos]

es en la medida en que aceptan plegarse a los procedimientos que el régimen les impone . . . ⁵⁶

En una palabra, una vez que los partidos impusieron su presencia en el terreno de los hechos, la democracia gobernada se ha visto constreñida a reconocerlos jurídicamente, procurando asignarles un papel y un lugar legales que no los lleve hasta el punto de ser fuerzas autónomas incontrolables.

Ilustrativo de las anteriores fases es el caso inglés, por ejemplo: hasta 1969, la ley electoral inglesa no reconocía a los partidos y sólo lo hacía con los individuos. Las papeletas de voto simplemente contenían, en orden alfabético, los nombres, direcciones y profesiones de los diversos candidatos en la circunscripción, sin ninguna mención a su afiliación partidista. ⁵⁷

Con la adopción en vasta escala del sistema de la representación proporcional en la Europa de principios del siglo, se incrementó notablemente el reconocimiento legal de los grupos parlamentarios en aquellas Cámaras donde éstos fueron constituidos por los miembros de las mismas asambleas, ahora agrupados en distintas asociaciones para alcanzar de manera organizada los fines políticos que les fueran comunes. Y si bien las Constituciones y las leyes electorales se ocuparon de manera esporádica de los citados grupos, en cambio, los reglamentos internos que regulaban el funcionamiento de las Cámaras los mencionaban frecuentemente y les reconocieron el carácter de órganos de las cámaras mismas, al atribuirles, sobre todo, la tarea de designar, proporcionalmente a su fuerza numérica, representantes en todas las comisiones constituidas por las Cámaras. ⁵⁸ Ahora bien, es gracias a este reconocimiento de los grupos parlamentarios que se consagró el reconocimiento legal indirecto de los partidos políticos.

En Francia, por ejemplo, este reconocimiento indirecto observó la siguiente evolución: en 1910, los grupos parlamentarios fueron consagrados oficialmente en la Asamblea Nacional, cuando recibieron el poder de nombrar a los miembros de las grandes comisiones permanentes de ese cuerpo, bajo reserva, llegado el caso, de la sanción definitiva de la Cámara en sesión pública. En 1911, "la conferencia de los presidentes" dio a los presidentes de los diversos grupos la facultad efectiva de fijar la orden del día parlamentaria. En 1926, la organización y racionalización de los debates parlamentarios permitió a los grupos controlar el tiempo en el uso de la palabra. En 1932, los grupos fueron dotados

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Cfr. Charlot, Mónica. *La vie politique dans l'Angleterre d'Aujorhui*. París, Colin, 1970, p. 163.

⁵⁸ Cfr. Biscaretti di Ruffia, P. *Derecho Constitucional, op. cit.*, pp. 721-722.

de un *status* jurídico desde el momento en que depositaban en el secretariado general de la Cámara una declaración política firmada por todos sus miembros. En 1946, aunque la Constitución siguió desconociendo a los partidos, consagró varios artículos a los grupos parlamentarios; entre otros, el texto original del artículo 11 estatuyó: “cada una de las dos Cámaras elige su mesa directiva cada año, al principio de la sesión, con la representación proporcional de los grupos”.⁵⁹

Una de las vías por la que los partidos son reconocidos ya directamente en las legislaciones originarias es la de la reglamentación de las campañas electorales. Por ejemplo, en Francia se reconoce de hecho a los partidos políticos gracias a la implantación del escrutinio de lista en 1919. Sin embargo, la palabra partido no aparece oficialmente sino hasta 1944.⁶⁰

8. *De la conspiración del silencio a la conspiración de la manipulación constitucional*

En los últimos decenios se ha observado una progresiva constitucionalización de los partidos políticos, misma que se ha hecho en forma gradual. Biscaretti ha distinguido tres procedimientos de control de esta gradual constitucionalización de los partidos: a) Un control externo o negativo; b) Un control ideológico o programático, y c) Un control estructural y de funcionamiento interno.

En un primer periodo —añade— efectivamente, [el Estado] se preocupó sólo del aspecto externo de la organización de los partidos, reglamentándolo negativamente desde fuera para que su actividad no chocase con el orden constituido; sin embargo, en un segundo momento, ya no se contentó con una vigilancia puramente extrínseca y se pasó a examinar el contenido de su programa político para asegurarse que no contrastase con los principios políticos informadores de la *forma típica* elegida por el Estado; en fin, en una última fase, se ha comprobado, además, que también la estructura y el funcionamiento interno de los partidos se inspirasen en aquellos principios democráticos en los cuales se informaba toda la organización estatal.⁶¹

El constitucionalista argentino Jorge Reynaldo Vanossi ha logrado centrar de manera más clara este problema, al afirmar que hay un hecho incontestable en el mundo político actual: el de que se vive la era de la

⁵⁹ Cfr. Charlot, J. *Les Partis Politiques*, op. cit., p. 152.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Biscaretti di Ruffia, P. *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 724-725.

“partidocracia” y que ante este hecho existen dos actitudes que el legislador puede adoptar. Primero, una posición maximalista que, regulando al máximo el funcionamiento de los partidos, convierta a la democracia en una democracia de partidos, al democratizar la vida interna de éstos. Segundo, una posición minimalista que, sin pretender hacer la democracia de los partidos pero sí *entre* los partidos, regule lo menos posible su funcionamiento.

La posición maximalista exige requisitos de calidad para el reconocimiento y funcionamiento legales de los partidos y yendo de menos a más llega hasta su control ideológico. La posición minimalista coincide con la exigencia de requisitos de cantidad solamente, por ejemplo: un número mínimo de adherentes para poder funcionar; requisitos que se pueden constatar objetivamente y que no entrañan consideración subjetiva alguna. La primera posición —que, al decir el autor, pretende encontrar la cuadratura del círculo constitucional, pues el problema se centra en saber quién va a controlar al órgano contralor— lleva consigo enormes peligros, ya que la experiencia legislativa que hasta ahora existe muestra que el o los titulares del órgano encargado del control ideológico de los partidos no emanan de la voluntad popular y, además, calificar si un partido es democrático o no lo es, o si se ajusta o no a los principios ideológicos y programáticos de un régimen dado es algo que queda a la consideración subjetiva o partidista del titular del órgano contralor y, en consecuencia, la amenaza de la arbitrariedad está siempre presente.⁶²

También Jorge Mario García Laguardia ha advertido, en elegante forma, el peligro que entraña el paso de “la conspiración del silencio a la conspiración de la manipulación constitucional”, y, ejemplificando con los casos de algunas constituciones latinoamericanas, ha mostrado como la adopción en algunos textos de posiciones maximalistas que exigen requisitos cualitativos, para el reconocimiento y existencia legales de los partidos, tales como requerimientos ideológicos, requerimientos de mínima instrucción en sus miembros, etcétera, llevan a la proscripción y aun a la persecución de partidos de izquierda de filiación marxista, y a impedir la aparición de nuevas corrientes de opinión organizadas en partidos, pues en muchos de estos países las tasas de analfabetismo son muy altas. Asimismo, ha mostrado cómo en esos países, que por su incipiente desarrollo político la participación electoral es baja, aun los requisitos de cantidad mínima de miembros pueden ser factor de mani-

⁶² Intervenciones orales del Dr. Jorge Reynaldo Vanossi en las sesiones matutina y vespertina del día 6 de noviembre de 1973 en la mesa de trabajo relativa al tema “La constitucionalización del régimen jurídico de los partidos políticos”, del primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional, celebrado en la ciudad de Guadalajara, Jal., de los días 5 al 9 de noviembre de 1973, y que obra en las actas aún no publicadas.

pulación legal que impida la aparición de nuevos partidos, alejando así a gran número de personas de la participación ciudadana.⁶³

Ilustremos el anterior marco teórico con algunos ejemplos:

El artículo 49 de la Constitución de la República Italiana, de 27 de diciembre de 1947, ilustra de manera evidente la reglamentación negativa, o, si se quiere, la posición minimalista. En efecto, dicho artículo prescribe: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir, según el método democrático, a determinar la política nacional."

El artículo 4 de la Constitución Francesa de 1958, si bien adopta en términos generales una posición minimalista, con todo, introduce ya cierto requisito cualitativo: "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." Pese a esta su consagración constitucional, los partidos franceses continúan sin tener un estatuto general desde el punto de vista del Derecho y son regulados por el Derecho común de las asociaciones, contenido en la ley de primero de julio de 1901.⁶⁴

A pesar de que la República Federal Alemana se define como un *Rechtsstaat* y no como un *Parteinstaat*, a los partidos se les otorga un lugar esencial. La reglamentación que de los partidos hace la Ley fundamental de 23 de mayo de 1949 los eleva a la calidad de instituciones y proporciona un buen ejemplo de la actitud maximalista en la que se consagra el control ideológico y programático de éstos. El artículo 21 prescribe:

1. Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación es libre. Su organización interior debe ser conforme a los principios democráticos. Deben dar públicamente cuenta del origen de sus recursos; 2. Los partidos que, según sus objetivos o según el comportamiento de sus simpatizantes, tiendan a vulnerar el orden fundamental liberal y democrático, o a poner en peligro la existencia de la República federal son anticonstitucionales. Corresponde al Tribunal Constitucional Federal pronunciarse sobre la cuestión de inconstitucionalidad; 3. Las leyes federales regularán las modalidades.

Es de notarse en esta reglamentación que la definición de partido se amplía sensiblemente, pues el apartado 2 se refiere a los simpatizantes (*Anhänger*) y no a los miembros (*Mitglieder*). Y es de consignarse que, con base en este artículo, el 23 de octubre de 1952 el Tribunal se pro-

⁶³ Intervención oral del Dr. Jorge Mario García Laguardia en la sesión matutina del 6 de noviembre de 1973 del mismo Congreso, *loc. cit.*

⁶⁴ Cfr. Charlot, J. *Les Partis Politiques*, *op. cit.*, p. 152.

nunció por la prohibición y disolución absolutas del *Sozialistische Reichspartei*, formación de extrema derecha dirigida por antiguos nazis. Y aunque fue elevada ante el Tribunal por el Gobierno una petición semejante en relación con el Partido Comunista, tres días después de que lo fuera hecha contra el SRP, la sentencia contra aquél no fue dictada sino hasta el 17 de agosto de 1956.⁶⁵

La Constitución Guatemalteca de 15 de septiembre de 1967 va más allá y expresamente prohíbe el funcionamiento de los partidos comunistas. Efectivamente, el artículo 68 prescribe: “se prohíbe la organización o funcionamiento de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación a entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario”. Y de manera reiterativa el artículo 27 de la misma Constitución expresa: “es prohibida la formación o funcionamiento de partidos o entidades que propugnen la ideología comunista o que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales, atenten contra la soberanía del Estado o los fundamentos de la organización democrática en Guatemala”. La misma Constitución proporciona un buen ejemplo de como aun los requisitos meramente cuantitativos y verificables objetivamente pueden militar, en determinadas circunstancias, en favor de la manipulación a la que arriba aludíamos, cuando el artículo 28 prescribe que sólo podrán inscribirse como partidos las entidades formadas por un mínimo de cincuenta mil afiliados, de los cuales no menos del 20% deben saber leer y escribir.⁶⁶

En fin, la Constitución de la República Democrática y Popular Argelina de 8 de septiembre de 1963 muestra cómo la constitucionalización de los partidos puede ir hasta el control mismo del sistema partidista, al imponer un régimen de partido único. El artículo 23 de la citada Constitución prescribe: “El FLN (Frente de Liberación Nacional) es el partido único de vanguardia de Argelia.” Y añade el artículo 24: “El FLN define la política de la Nación e inspira la acción del Estado. Controla la acción de la Asamblea Nacional y del Gobierno.”

9. Nota sobre el Derecho positivo mexicano

El reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que data ya de más de cuarenta años de

⁶⁵ Cfr. Grosser, Alfred et Menulier, H. *La vie politique en Allemagne Fédérale*. París, Colin, 1970, p. 102.

⁶⁶ Para un estudio detallado véase la interesante investigación: García Laguardia, Jorge Mario, *La constitucionalización del régimen jurídico de los partidos políticos en Centroamérica*. Comunicación al Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional, celebrado en Guadalajara, Jal., de los días 5 al 9 de noviembre de 1973, aquí publicada.

vigencia, es un típico ejemplo en la legislación mexicana de la absoluta ignorancia liberal-decimonónica de los partidos políticos. En efecto, ni siquiera por la vía indirecta del reconocimiento a los grupos parlamentarios, fue reconocida su existencia, tal como sucedió en Europa. No fue sino con la reforma constitucional que introdujo en nuestro Derecho electoral la distinción entre “diputados de mayoría” y “diputados de partido”, que en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1963 se publicaron las reformas a los artículos 3, 5, 6 y 14 de dicho reglamento para ponerlo acorde con la Constitución y consignar de esta manera, por vía indirecta, la existencia de los partidos y sólo en lo que toca a los procedimientos a seguir para la verificación de poderes de los diputados llamados “de partido”.⁶⁷ Ahora bien, es de resaltar el hecho de que los procedimientos que norman la elección de los integrantes de las Comisiones permanentes y especiales, que se forman en ambas Cámaras para el despacho de los negocios, no consagran el criterio de selección de esos nombramientos con base en la fuerza numérica de los partidos representados en esos cuerpos legisladores. Sin embargo, en la práctica sí se procura que en las mencionadas comisiones se encuentren representados los diferentes partidos que han logrado curules en la Cámara de diputados, pero esto se hace en virtud de una costumbre constitucional y no de un texto expreso. Y de ahí que la integración de las numerosas comisiones, que el reglamento de funcionamiento interior del Congreso consagra, quede al arbitrio del partido mayoritario.

Después de haber compulsado la legislación electoral mexicana,⁶⁸ hemos encontrado que la primera disposición electoral que da carta de naturalización a los partidos políticos en nuestro país es la Ley Electoral de 19 de enero de 1911, publicada bajo la presidencia del señor Francisco I. Madero. En esta ley existe ya un explícito y directo reconocimiento de los partidos como órganos que concurren a designar funcionarios electorales, y el artículo 117 del capítulo VII regula los requisitos que deben llenar los partidos para su actuación.

También existe reconocimiento expreso y regulación de los partidos en la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916, expedida por el señor Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecu-

⁶⁷ Al lector deseoso de documentarse sobre esta innovación del Derecho Electoral Mexicano recomendamos la lectura de: Madrid Hurtado, Miguel de la. *Reformas a la Constitución Federal en materia de representación*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, vol. XIII, núm. 50, abril-junio, 1963. Así como: Tena Ramírez F. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1967, pp. 260-276 y Carpizo, Jorge. *El sistema representativo en México*, en “Revista Jurídica Veracruzana”. Jalapa, Ver. Tribunal Superior de Justicia, tomo XXIII, núm. 2, abril, mayo, junio, 1972.

⁶⁸ Véase *Legislación electoral mexicana 1812-1973*. México, Publicación del Diario Oficial, Secretaría de Gobernación 1973.

tivo de la Unión. Esta ley, así como la de 6 de febrero de 1917, son sumamente escuetas en la reglamentación de las entidades partidistas y sólo exigen como requisitos de actuación el “no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia” tal y como rezan los artículos 53 y 60 de las respectivas leyes.

La ley para la elección de poderes federales de 2 de julio de 1918 adopta una postura que también se podría calificar de “minimalista”, de acuerdo con la terminología de Vanossi, ya que los requisitos exigidos son meramente formales y objetivamente comprobables. Se exige, por ejemplo, que su fundación sea hecha por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos como mínimo; que esa asamblea apruebe un programa político y de gobierno; que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste en acta formal; que el partido no lleve denominación o nombre religioso, ni se forme exclusivamente en favor de individuo de determinada raza o creencia; que el partido publique, por lo menos, ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones, etcétera.

Tanto la Ley Federal Electoral de 7 de enero de 1946, con reformas de 21 de febrero de 1949, así como la Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951, con reformas de 7 de enero de 1954, de 28 de diciembre de 1963 y de 29 de enero de 1970, adoptan una posición que empieza progresivamente por la exigencia de requisitos meramente cuantitativos, como los de tener asociados por lo menos en las dos terceras partes de las entidades federales, en un número no menor de mil, a más de dos mil quinientos en cada una de ellas, y en una cantidad que fluctúa entre no menos de treinta mil y más de setenta y cinco mil, en el conjunto del país. De ahí pasan a la exigencia de requisitos formales, como el de obligarse a encauzar su acción por medios pacíficos; el de adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, misma que no podría contener alusiones o asuntos de carácter religioso o racial; y el de formular un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales. También exigen respeto al *fair play* político, demandando de los partidos minoritarios hacer oposición *en* el régimen y no *al* régimen, cuando obligan a los partidos en general, a normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política y en el respeto a las instituciones nacionales que ella establece, y a consignar en sus actas constitutivas la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que los obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros. Finalmente, la regulación va hasta la exigencia de requisitos de estructura y

funcionamiento internos de los partidos en las normas que constriñen a éstos a funcionar con base en, por lo menos, tres clases de órganos: una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional que tenga la representación del partido en todo el país, y comités directivos en cada entidad federativa donde se cuente con más de mil asociados; y en aquellas normas que obligan a los partidos a establecer en sus estatutos un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones, los programas y los métodos de educación política o de sus miembros, las sanciones aplicables a sus miembros que falten a los principios morales o políticos del partido, y las funciones, obligación y facultades de sus diferentes órganos.

La Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973, actualmente en vigor, merece algunos comentarios aparte. En su artículo 17, comienza por definir a los partidos políticos nacionales como las “asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política”. Y aquí cabe destacar que esta definición no distingue entre las finalidades de un partido que, como ya lo vimos antes, no pueden ser sino la conquista del poder o la participación en su ejercicio, y sus funciones que pueden ser múltiples y entre las que pueden caer la de educación cívica y la de orientación política. Esta distinción es necesaria, pues, dado el sistema político mexicano, sólo el partido dominante cumple las finalidades propias de un partido político y los llamados partidos de oposición están confinados únicamente a llevar a cabo las funciones.⁶⁹

Como las leyes electorales que le precedieron y dejamos arriba comentadas, el artículo 23 de la vigente ley exige como requisito de constitución el contar con un mínimo de dos mil afiliados en, cuando menos, cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que el número total de afiliados en todo el país no sea inferior a sesenta y cinco mil. Y si bien esta disposición tiene el evidente propósito de evitar la proliferación de agrupaciones que, por su escasa importancia, sean poco representativas, no es menos cierto que mucho se ha manipulado con ello dejando crear o subsistir partidos que no han llenado estos requisitos. Baste recordar aquí el caso del Partido Nacionalista de México, “grotesca parodia de partido que murió en medio de la indiferencia pública”⁷⁰ y el actual caso del llamado Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

⁶⁹ Véase González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Serie Popular. México, Era, 1971, p. 24. Para este autor, los partidos de oposición que han luchado en forma permanente en nuestro país “sólo han llegado en realidad a constituir grupos de presión”...

⁷⁰ Fuentes Díaz, Vicente. *Los Partidos políticos en México*. México, Altiplano, 1969, p. 391.

En el artículo 23 se reproducen casi literalmente los mismos requisitos formales, de respeto a las reglas del juego político, y de estructura y funcionamiento internos exigidos por las leyes anteriormente comentadas.

Una verdadera innovación en nuestra legislación electoral constituyó la inclusión, en el artículo 39, de la prerrogativa otorgada a los partidos políticos nacionales de disponer hasta de diez minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional para la difusión de sus tesis ideológicas, durante los periodos de campaña electoral y con cargo al presupuesto de egresos de la Comisión Federal Electoral.

El artículo 41 establece como organismos electorales a la Comisión Federal Electoral, a las Comisiones locales electorales, a los Comités distrales electorales y a las Mesas directivas de casilla. El artículo 42 instituye a la Comisión Federal Electoral como el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República. Dentro de las importantísimas funciones que cumple este organismo están la de la vigilancia del cumplimiento de la legislación electoral; la de la expedición de los reglamentos de funcionamiento de todos los organismos electorales; las de coordinar la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; la de designar a los comisionados que le corresponde para integrar las comisiones locales y los comités distritales electorales; la de mantener actualizado el padrón electoral; la de hacer o revisar la división del territorio de la república en distritos electorales⁷¹ y; algunas de orden jurisdiccional, etcétera, todas ellas consagradas en el artículo 49. Y lo interesante que destacar de tan alto organismo y que cumple funciones tan importantes es su integración. Ordena el artículo 43 que se integre con un comisionado

⁷¹ Teóricamente, a fin de que la representación sea perfecta en el seno de una asamblea, cada electo debería representar a un número igual de electores. En la práctica, existe una enorme dificultad en determinar circunscripciones cuyo peso demográfico sea idéntico, con el objeto que tal Estado, tal Municipio o tal barrio no se vea desfavorecido en relación con los otros. La delimitación de un país en circunscripciones electorales provoca inevitablemente desigualdades en la representación y es, en general, en otros países, al legislador a quien incumbe corregirlas, aunque en realidad se constata que no pocas veces las agrava. El *gerry mandering* (lleva el nombre de su inventor Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts, quien en 1842 dividió electoralmente al Estado para favorecer a su partido) es una técnica de reajuste de los límites electorales muy utilizada, pues de manera sutil redelimita las circunscripciones electorales, por consideraciones puramente circunstanciales, ajenas a toda idea de interés general o de igualdad en la representación, y generalmente para favorecer a los intereses del partido en el poder, pero con muy buenas razones para demostrar que se actúa de acuerdo con ciertos principios. A este respecto véase Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. *Les systèmes électoraux*. Col. Que sais-je?, núm. 1382, París, PUF, 1970. Mackenzie, W. J. M. *Elecciones libres*. Col. Ciencias Sociales, núm. 21, Madrid, Tecnos, 1962.

del Poder Ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, y que presidirá al organismo; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas cámaras, o por la Comisión Permanente en su caso; y uno de cada partido político nacional. Como es fácil advertir, la preeminencia y el control del partido en el gobierno sobre el organismo en cuestión están asegurados, al poder contar con cuatro votos sobre siete. Por otra parte, es ante la Secretaría de Gobernación donde las agrupaciones deben acudir a solicitar su registro como partidos políticos nacionales y sólo a ella corresponde el conceder, negar, suspender o cancelar dicho registro. Con la suma de estas facultades de tanta importancia en materia electoral, bajo la posibilidad de control de uno solo de los partidos, cabe recordar lo ya señalado por un agudo observador político: “quien escruta, elige”.⁷²

En lo que toca al reconocimiento expreso de los partidos dentro de la Constitución, ha sido ya aceptado por la doctrina que esto no sucedió sino hasta que entraron en vigor, en el año de 1963, las reformas a los artículos 54 y 63 de ese cuerpo de normas.⁷³

Hija de la habilidad y del pragmatismo políticos de la clase gobernante de este país, la reforma introdujo un original sistema electoral que deja subsistente y predominante el sistema de elección mayoritaria, uninominal y a una sola vuelta para la integración de la cámara de diputados, y lo combina con algunas técnicas de representación proporcional o, como ha sido llamado, de “representación minoritaria”.⁷⁴ La innovación del sistema consiste en la distinción entre diputados “de base” o “de mayoría”, que son los diputados que, en un distrito de doscientos mil habitantes o fracción que exceda de cien mil, han obtenido la mayoría de votos, y “los diputados de partido”, que son aquellos diputados que no pudiendo obtener por el sistema mayoritario una curul de base, pertenecen a un partido político que ha obtenido 2.5% de la votación total en las elecciones respectivas —razón que hace adquirir su partido el derecho a una representación mínima de cinco diputados— de partido— teniendo, así, acceso a un lugar en la Cámara con la misma categoría constitucional y los mismos derechos y obligaciones que los “diputados de mayoría”. En términos generales, las principales reglas que rigen este sistema ordenan lo siguiente: Por cada medio por ciento que sobre el dos y medio ya señalado obtenga un partido, tendrán derecho a que se les reconozca un diputado más. El número de “diputados

⁷² Cosío Villegas, Daniel. *Reformas: La aritmética, enemiga de la malicia*. Excelsior, México, 27, noviembre, 1971.

⁷³ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la. *Reformas a la constitución en materia de representación*, op. cit., p. 353.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 349.

de partido" que pueda lograr cada partido político nacional no excederá de veinte en ningún caso y si un partido político obtiene veinte o más triunfos por el sistema de mayoría, no tendrá derecho a "diputados de partidos". Por otra parte, si un partido logra menos de veinte triunfos por el sistema de mayoría, tendrá derecho a completar hasta veinte diputados en razón a los porcentajes de votación que sus candidatos acumulen, si satisface además los otros requisitos.

Según la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los artículos 54 y 63 de la Constitución de 21 de diciembre de 1962, presentada por el titular del Ejecutivo ante el Congreso, el sistema político mexicano había sido criticado por falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas, dolidas de que un solo partido mayoritario obtuviera la casi totalidad de los puestos de representación popular; de ahí que la reforma tuviera por objeto "consolidar la estabilidad política orgánica" del país, y para esto un factor importante sería la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minorías y, muy principalmente, las que, estando agrupadas en partidos políticos nacionales actuaran orgánicamente y no en forma dispersa.⁷⁵ Los voceros autorizados del partido en el poder arguyeron que con la reforma se propiciaba una oposición orgánica, pues el régimen revolucionario demandaba el funcionamiento de quienes lo apoyaban, al igual de quienes responsablemente se le opusieran y que, además, se fortalecía, así, a los partidos políticos.⁷⁶

Las elecciones para diputados de los años 1964, 1967 y 1970 se vieron ya reguladas por la reforma descrita, y el número de diputados de partido obtenidos por las organizaciones en cada elección es, ciertamente, un indicador, entre otros, que muestra que las expectativas explícitas de la reforma fueron contrariadas. He aquí los resultados:

<i>Año de la elección</i>	<i>PAN</i>	<i>PPS</i>	<i>PARM</i>	<i>Total</i>
1964	18	9	5	32
1967	19	10	5	34
1970	20	10	5	35

Ante los magros logros de la innovación y con el propósito de inyectar de nuevos bríos a la languideciente democracia mexicana, una nueva

⁷⁵ Cfr. el texto de la iniciativa de reformas en Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional mexicano*, op. cit., pp. 260-266.

⁷⁶ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la. *Reformas a la Constitución en materia de representación*, op. cit., p. 341.

enmienda constitucional se agregó a la anterior en 9 de febrero de 1972. La reforma consistió fundamentalmente en reducir el requisito exigido a los partidos del 2.5% al 1.5% para tener derecho a acreditar “diputados de partido” y en elevar de 20 a 25 el número máximo de ellos.

Muy poco cuerda es la idea de rebajar de 2.5 a 1.5 del voto total para cinco diputados de partido —comentó Cosío Villegas. En primer lugar, ¿por qué ha de rematarse de una sola vez un bloque de 5 diputados y no uno por uno conforme al tanto por ciento del voto total? Después, porque esta medida servirá para embalsamar *ad perpetuam* los cadáveres del PARM y del PPS. En fin, porque no se consideró la mejor solución de todas exigir que un nuevo partido obtenga ese mínimo de 1.5 desde la primera elección a que concurra y lo mantenga en la segunda (o sea durante 6 años de actividad) y que se cancelará su registro si en la tercera elección (o sea a los nueve años) no alcanza el dos por ciento del voto total (456 000 sufragios).⁷⁷

La votación nacional obtenida en los distritos electorales en julio de 1973, primera ocasión en que se aplicaron las recientes reformas constitucionales, fue de 15 013 124 de votos en total y habiéndose anulado 1 517 294, sólo 13 495 830 se expresaron válidamente. De esta cantidad, el PRI obtuvo el 77.47% y 188 triunfos por mayoría, sin tener derecho a acreditar diputados de partido por exceder de 25 diputados de mayoría. El PAN obtuvo el 16.40% y 4 triunfos por mayoría, por lo que pudo acreditar 21 diputados de partido. El PPS obtuvo el 3.87% y, sin tener un solo triunfo por mayoría, sí logró acreditar 10 diputados de partido. El PARM obtuvo el 1.97% de la votación total y un triunfo por mayoría, lo que le confirió el derecho de acreditar 6 diputados de partido.⁷⁸

Las cifras muestran elocuentemente cuán poco o nulo ha sido el fortalecimiento de los partidos y el aliento a la oposición orgánica con la innovación electoral conmutada y, en todo caso, surge la posibilidad de la existencia de intenciones ocultas en las iniciativas de reforma constitucional como explicación de las mismas. En efecto,

el nacimiento, la conservación y el robustecimiento de los partidos políticos obedece al poderoso móvil de alcanzar el poder; pero como en México tal meta ha resultado imposible desde hace 42 años, lógicamente no había

⁷⁷ Cosío Villegas, Daniel. *Reformas: Infantes tenemos, pero no aritmética*. Excelsior, México, 19 de noviembre de 1971.

⁷⁸ Cfr. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos XLIX Legislatura*. México, año 1, tomo 1, núm. 11, 27 de agosto de 1973. Infortunadamente, carecemos de datos fidedignos respecto al número exacto de ciudadanos empadronados, pues el Partido Revolucionario Institucional consignó 27 691 923 y el Partido Acción Nacional, diciendo tener datos de la Comisión Federal Electoral, afirmó que existían 24 800 000.

otro partido político que el oficial que detenta el poder. Esto, por supuesto, no le conviene al gobierno deseoso de negar ese carácter monopólico de su partido y de afirmar que en México existe una vida democrática, alegre y confiada. Para ello justamente ha discurrido la idea de los diputados de partido, pues con ellos conserva intacto su monopolio...⁷⁹

Finalmente, la distinción entre “diputados de mayoría” y “diputados de partido” merece ciertas consideraciones. Miguel de la Madrid reconoce que la innovación “se aparta sustancialmente de la doctrina clásica de la representación”..., sin embargo, parece desdeñar su importancia, arguyendo que la doctrina misma ya ha señalado la irrealidad de esta ficción y que nuestros propios textos constitucionales no la admiten en toda su pureza.⁸⁰ Por su parte, Tena Ramírez afirma que el nuevo sistema adoptado resiste el asedio de la crítica, “salvo en aspectos que no miran a la esencia del sistema, como el arcaísmo constitucional de seguir considerando a los diputados representantes de sus distritos y no de la nación”.⁸¹ A mi entender, si bien ambos autores advierten la variante al sistema representativo que significa la presencia de “diputados de partido”, con todo, soslayan su importancia y, sobre todo, no la explican.

La representación encuentra sus remotos orígenes en aquellas ligas feudales que unían al monarca con los barones y prelados, por medio de las cuales aquél convocaba a éstos para consultarlos y pedirles su ayuda y asentimiento para las prestaciones y cargas que pensaba imponer. Y los antecedentes de los Estados Generales franceses están en la primera asamblea de señores feudales, dignatario eclesiásticos y representantes de las ciudades a que convocó Felipe el Hermoso en 1302 en una especie de consulta nacional. A su vez, “el Parlamento modelo” inglés es convocado en 1295 y se componía de prelados, barones y diputados de condados y burgos. Ahora bien, es de hacer notar que, debido al espíritu de la organización social feudal, el individuo como tal no es tomado en consideración, sino solamente el grupo o corporación, por lo que el dere-

⁷⁹ Cosío Villegas, Daniel. *Reformas: La aritmética, enemiga de la malicia*, op. cit.

⁸⁰ “...la comunidad residente en cada distrito electoral —dijo la iniciativa— no tiene representantes en el Congreso sólo para discutir leyes, sino que, conforme a las viejas prácticas mexicanas, el diputado es también un expositor de las necesidades y problemas de su distrito y un gestor obligado del pueblo que lo eligió. En este aspecto, es cierto, la iniciativa se aparta sustancialmente de la doctrina clásica de la representación que sostiene que el diputado, una vez electo, no es representante sólo de su distrito electoral, sino de toda la nación; según estas ideas, que surgieron de los constituyentes franceses de finales del siglo XVIII, y particularmente de Sieyès, los representantes designados no son mandatarios de sus electores, sino representantes legales de toda la nación; la nación entera quiere por sus representantes. Sin embargo, la doctrina apunta desde hace tiempo la irrealidad de esta ficción y nuestros mismos textos constitucionales no admiten en toda su pureza la doctrina demoliberal de la representación política”. Madrid Hurtado, Miguel de la. *Reformas a la Constitución en materia de representación*, op. cit., p. 350.

⁸¹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional mexicano*, op. cit., p. 267.

cho y la obligación de comparecer a estas asambleas reside en la persona colectiva feudal, trátase de la señoría, la comunidad religiosa o la ciudad.

En el siglo xvi esta representación es substituida por otra que representa a los 3 órdenes integrantes de la nación: la nobleza, el clero y el tercer estado. Y aquí tampoco existe la representación individual, pues el individuo está representado sólo en tanto y cuanto forma parte de uno de los órdenes estamentales que tienen derecho a la diputación, aunque de ahí en adelante la representación tomará cada vez más el carácter de una representación de clases e intereses particulares.

Jurídicamente, en estas circunstancias, la representación es una relación de mandato, de delegación, de comisión. Los diputados no representan al conjunto de la nación, sino a intereses particulares. Son emisarios y apoderados de un grupo; son diputados en el sentido literal de la palabra. Por consiguiente carecen de poderes propios y no tienen sino aquellos que les han sido confiados por sus mandantes.⁸²

Como bien lo apuntó Marx, para que una clase social implante su dominación es necesario que presente sus intereses específicos de clase, como el interés general de la sociedad.⁸³ Para tal efecto, la burguesía combate al antiguo orden de cosas proclamando la igualdad frente a los antiguos órdenes privilegiados. Y como ya fue señalado antes, los hombres de la Revolución conciben al Estado Moderno representativo sobre la noción de un pueblo formado no por clases, grupos o corporaciones con intereses específicos, sino solamente por individuos, iguales los unos a los otros y entre los que no existe distinción política o jurídica alguna. ¿Qué es una nación?, se pregunta Sieyès, para responder concibiéndola como “un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma *legislatura*”. Y más adelante afirma que la voluntad nacional es “el resultado de las voluntades individuales al igual que la nación es la reunión de individuos”.⁸⁴

Como es fácilmente advertible, esta teoría individualista y atomística del Estado, que elimina a los órdenes estatales y corporaciones feudales como intermediarios entre el individuo y el Estado, conduce a una concepción individualista de la representación, ya que una vez que los órdenes son eliminados, el único elemento representable en el Estado será el individuo como componente de la nación, o sea, como ciudadano. En efecto, el mismo Sieyès afirmaba:

... “el derecho a hacerse representar corresponde a los ciudadanos única-

⁸² Care de Malberg, R. *Contribution à la Théorie Générale de l'État*. Paris, Recueil Sirey, 1922, tomo II, p. 236.

⁸³ Cfr. Marx-Engels. *La Ideología Alemana*. Montevideo, Pueblos Unidos, 1968 (trad. W. Rocés), p. 35.

⁸⁴ Sieyès, J. E. *¿Qué es el Tercer Estado?*. *op cit.*, pp. 61 y 131.

mente a causa de las cualidades que les son comunes y no por las que les diferencian o separan. Las ventajas por las cuales los ciudadanos difieren entre sí están más allá de su carácter de ciudadano... Los intereses por los cuales se agrupan, son los únicos que se pueden tratar en común, los únicos por los cuales y en nombre de los cuales se pueden reclamar los derechos políticos, es decir, una parte activa en la formación de la ley social, y los únicos, por consecuencia, que imprimen al ciudadano una cualidad *representable*.⁸⁵

Como ya ha sido dicho antes, la burguesía no sólo luchaba contra el despotismo monárquico, sino que también se precabía contra los peligros que para sus intereses representaba la democracia, y la idea individualista de la nación parecía conducir al sufragio igualitario y universal. De ahí que, por encima de la idea que hace del ciudadano la célula componente de la nación, el constitucionalismo francés concibe la de la unidad orgánica de la misma y, consecuentemente, la indivisibilidad de su soberanía. Así la representación y el sufragio no pertenecen al ciudadano *ut singuli* sino a su totalidad indivisible: la nación. En efecto, en la sesión de 7 de septiembre de 1789, Sieyès afirmó:

El diputado de un bailiazgo es inmediatamente escogido por su bailiazgo, pero mediante es electo por la totalidad de los bailiazgos... Un diputado es nombrado por su bailiazgo en nombre de la totalidad de los bailiazgos; un diputado lo es de la nación entera: todos los ciudadanos son sus poderantes.⁸⁶

Ahora bien, en la Francia feudal, el diputado a los Estados Generales era un delegado por el orden estamental al que pertenecía y estaba sometido a las instrucciones que recibía de su orden, respecto al cual se comportaba como un mandatario respecto a su mandante. Pero con el fin de destruir los últimos vestigios de las distinciones entre las ordenes privilegiadas y el Estado llano, la Asamblea Constituyente francesa se esforzó por negar toda posibilidad de invocar en su seno cualquier mandato imperativo. Y, así, en la nueva concepción de la representación se excluye completamente, por incompatible, la idea del mandato. De esta suerte, el diputado es el electo de un conjunto de ciudadanos, no es su apoderado y se mantiene, en consecuencia, independiente de ellos durante toda la legislatura. Todo diputado enviado por los diversos distritos electorales tienen por única misión buscar y expresar la voluntad general. Si el conjunto de ciudadanos de un distrito electoral inten-

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 134-135.

⁸⁶ *Archives Parlementaires*. Primera serie, tomo VIII, pp. 593-594, citado en Carre de Malberg, R. *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, *op. cit.*, p. 244. Cfr. Sieyès, J. E. ¿Qué es el Tercer Estado?, *op. cit.*, p. 77.

tara ordenar a sus diputados emitir un voto en determinado sentido sobre cualquier tópico, estaría usurpando una potestad que sólo pertenece a la nación.

Pero además, y sobre todo, la razón que existe para excluir el mandato imperativo en la nueva concepción de la representación deriva de la naturaleza misma del sistema representativo: “el trazo característico y el fin mismo de la representación es que el representante decide por cuenta del pueblo y únicamente él posee el poder de decidir por éste”.⁸⁷

En definitiva, la regla: “los diputados representan a la nación”, no quiere decir, como ya lo ha apuntado lúcidamente Carré de Malberg, que cada diputado represente, además de sus propios electores, a los de los otros distritos electorales del país, pues tal interpretación sería un disparate jurídico. Y esto debido a que si el diputado representa electores, no puede representar sino a aquellos que lo eligieron, y no puede establecer relación alguna con los ciudadanos que están fuera de su circunscripción, no pudiendo ser, en consecuencia, su representante. La única interpretación jurídica posible es, pues, que el diputado no representa ni circunscripciones electorales, ni ciudadanos como tales, ni, en una palabra, suma alguna de individuos *ut singuli*, sino que representa a la nación como cuerpo unificado y distinto de las unidades individuales o grupos parciales que la componen.⁸⁸

Esta idea ha sido plenamente adoptada por el constitucionalismo mexicano y no podía ser de otra forma pues se trata de un régimen representativo. Enfáticamente el artículo 51 de la Constitución prescribe: “La cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación”... Una parte del texto de la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 52, 54 fracciones I, II y III, 55 fracción II y 58 de la Constitución presentado por el Ejecutivo el 10 de noviembre de 1971 al Congreso de la Unión dice: “Cada representante al H. Congreso de la Unión no lo es solamente de su distrito electoral, sino lo es de la nación en su conjunto.” Por su parte, la doctrina mexicana ha aceptado también esta idea.⁸⁹

Ahora bien, el primer quebrantamiento al sistema representativo puro que entraña la presencia de “diputados de partido” lo consigna la fracción I del artículo 54 constitucional. Se consagra ahí que el derecho de representación no lo tiene exclusivamente la nación, sino una nueva entidad reconocida por la Constitución: el partido político nacional que haya cumplido con los presupuestos normativos señalados.

⁸⁷ Carre de Malberg, R. *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, op. cit., p. 256.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 223-224.

⁸⁹ Cfr. Tena Ramírez, F. *Derecho Constitucional mexicano*, op. cit., p. 278. Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*. México, UNAM, 1969, p. 271.

Aunque la fracción v del artículo 54 de la norma fundamental reconoce a “los diputados de partido” el mismo carácter de representantes de la nación que tienen los diputados de mayoría, en los términos del artículo 51, sin embargo, aquéllos no pueden substraerse a las consecuencias que acarrea el quebrantamiento a las reglas del sistema representativo puro. En efecto, “los diputados de partido” no son electos directamente por el cuerpo electoral sino por intermedio de su partido, esto es, que si la entidad partidista que los presenta cumple, entre otros, el requisito de haber obtenido el uno y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva es en razón al programa político que el partido ofrece al votante y no por la consideración que éste haga de la persona del candidato, lo que lleva consigo un nuevo quebrantamiento de los principios rectores del sistema representativo.

Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, si “los diputados de partido” no son los electos de un conjunto de ciudadanos, sino los representantes de un partido dentro de cuyo programa y por virtud del cual fueron electos, son dependientes de dicho programa y los portavoces de los intereses que encarna su partido y no de los de la nación en su conjunto, tal como lo supone el sistema representativo puro.

Finalmente, si la Constitución otorga al partido político nacional que llene determinados requisitos el derecho a acreditar cierto número de “diputados de partido”, el vínculo se establece ya no entre éstos con la nación, sino con el partido. El mandato representativo que hace del diputado un representante de la nación que decide por cuenta de ésta es trastocado por un mandato partidista que somete al diputado al programa del partido.

Es de esta manera como se reconocieron explícitamente en nuestra Constitución las variantes al sistema representativo que la existencia misma de los partidos políticos entrañaba.

México, D. F., enero de 1974.