

NECESIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA REGLAMENTACION DE LOS PARTIDOS*

Hernán Toro Agudelo

Abogado Titulado de la U. de A.
Ex-Magistrado de la Corte Suprema de
Justicia —Sala Constitucional—

* Artículo inédito. Se publica con autorización del Dr. Carlos Toro. Cra. 47 No. 25AA, Sur 3. Medellín.

Que la Constitución que nos rige no permite, en modo alguno, reglamentar por ley la creación y funcionamiento de los partidos, es verdad casi axiomática y tanto que en los últimos veinte años ha habido nada menos que cinco proyectos reformativos de la Carta, uno sólo de ellos convertido en Acto Legislativo pero derogado a poco andar. Y el hecho de que, por tanto, al no prosperar ninguno, no exista disposición constitucional que confiera semejante facultad al legislador, demuestra la imposibilidad de expedir, como ley, el estatuto recientemente presentado al Congreso por el actual gobierno.

1) Aunque la Comisión de estudios constitucionales creada por el gobierno del doctor Laureano Gómez, rechazó en su proyecto, pese a que la consideró, una norma permisiva de la reglamentación de los partidos, el presidente Gómez y su ministro de gobierno, doctor Rafael Azuero, en el texto final que se propusiera, después del art. 44 incluía uno nuevo, así: "Los partidos procurarán la formación de la voluntad política del pueblo; su creación es libre, y su organización y funcionamiento deben conformarse a los principios democráticos. La autoridad puede investigar el origen de sus recursos pecuniarios. Los partidos que en virtud de sus programas o de sus métodos de acción política tienden a subvertir el orden constitucional o conspiran contra la estabilidad de las instituciones, son inconstitucionales. Corresponde al Consejo de Estado pronunciarse sobre la constitucionalidad de ellos".

2) Como se sabe, la constituyente convocada por el gobierno en 1953 no expidió la Constitución que propuganara el presidente Gómez, pero sí algunos actos reformativos, entre estos el número 6 de 1954, mediante el cual se prohibió la actividad política del comunismo internacional, pero precisando que el reglamento respectivo quedaba reservado a la ley, con base en el cual el General Rojas Pinilla dictó un decreto de estado de sitio inclusive creando el delito de opinión, asunto que a espacio se co-

Aunque se garantiza la libre creación de los partidos y no se exige reconocimiento de personería, ni hay trabas a las disidencias (en lo que resultaba más democrático que el proyecto de ley propuesto al Congreso de 1974 por el gobierno), es obvio que implícitamente se deja a la ley la posibilidad de regular ciertos aspectos, dado que su organización y funcionamiento, tanto como el origen de sus finanzas; han de conformarse a principios, que bien pudiera el legislador puntualizar en orden a definir los alcances de la competencia otorgada al Consejo de Estado para declarar la extinción de los partidos que contravinieran dichos "principios".

menta en otro lugar del presente estudio. Basta ahora recordar que dicho Acto Legislativo fue derogado, y con él el decreto en referencia, a virtud del plebiscito de 1957.

3) En el año de 1963, a poco de expedidos por el doctor Lleras Restrepo, en su carácter de director único, los estatutos del liberalismo, se presentaron a las Cámaras dos proyectos de ley reglamentarios de los partidos (en parte siguiendo las orientaciones de dichos estatutos), que no prosperaron, y que se comentan en aparte posterior, no solo porque se encontraron inconvenientes, sino faltos de apoyo constitucional. De ahí que años más tarde, en 1967, el senador Jaime Angulo Bossa, hubiera presentado un proyecto de acto reformativo de la Carta, que se proponía desarrollar los principios del plebiscito sobre colaboración armónica de los partidos y sus relaciones en el gobierno o en la oposición, proyecto que como inciso final de su artículo segundo traía este texto: "La ley reglamentará lo relativo a organización, inscripción, financiación y funcionamiento de los partidos políticos, y no podrá excluir a ninguno basada en discriminación filosófica, ideológica, racial o religiosa" (Anales del Congreso, número 103 de agosto 2 de 1967, pág. 1.579).

El senador Angulo Bossa consideraba, pues, que aún bajo el plebiscito era necesaria la reforma constitucional que permitiera a la ley regular la creación y funcionamiento de los partidos; su proyecto no fue objeto de consideración especial, dado que ya se adelantaba el estudio del proyecto oficial que, con modificaciones, llegó a ser la reforma de 1968; pero antes de iniciarse la segunda vuelta, en el año de 1968, logró ver incorporada su tesis en el proyecto del ponente Vásquez, como se verá adelante.

4) Un año antes, en septiembre de 1966, como contrapropuesta a los proyectos oficiales de reforma, base de la expedida en 1968, se presentó el proyecto elaborado por el doctor Alfonso López Michelsen, que como artículo sustitutivo del 47 traía el siguiente: "El origen y relación de ingresos y egresos de cada partido, así como su balance, deberán imprimirse y publicarse al menos anualmente. Serán suscritos por los respectivos directores y por un auditor. Si este último formulare reparos y rehusare firmar, las glosas se imprimirán y publicarán junto con las cuentas objetables. La contabilidad de cada partido se llevará en libros registrados conforme a la ley". Proponía también el doctor López Michelsen para artículo 172, uno que después de asegurar la paridad transitoria de los partidos en las corporaciones públicas y la aplicación del cuociente respecto a las listas de un mismo partido, rezaba así en precepto adicional y nuevo: "Cualquier ciu-

dadano o número de ciudadanos podrá disputar a los partidos uno o más cargos de elección popular en las elecciones para proveerlos, previa declaración suscrita ante la autoridad competente para la inscripción de candidatos sobre su propósito de disputarle dicho cargo o cargos a determinado partido".

En la exposición de motivos, el autor, doctor López Michelsen explica la sustitución del artículo 47 porque la prohibición de las juntas políticas populares y permanentes puede implicar la de los directorios, y agrega: "En cambio proponemos dos normas sobre partidos políticos que SIN INTERVENIR EN SU FORMACION, LA AUTONOMIA DE SU FUNCIONAMIENTO, NI LO RELACIONADO CON SU DISOLUCION, asuntos todos estos sujetos a legislación EN PAISES EXTRANJEROS, sí explicarían innovaciones de interés para la moralidad, especialmente en lo relativo a la independencia de los dirigentes político. . .", pues ha habido fondos para los partidos en busca de su control por fuerzas económicas; y que si las empresas periodísticas, casi siempre con gran poder, están sujetas a controles, "no se ve razón valedera para que los partidos políticos. . . deban ser las únicas entidades colocadas por FUERA DE TODA REGULACION LEGAL y exentas de unas sencillas obligaciones estrechamente ligadas a la reputación de sus directores..." (véase en posdata a la alternación, pág. 265).

Resulta claro que para el entonces senador y jefe del M.R.L. la Constitución colombiana no permitía (y no permite hoy, pues su propuesta no fue aceptada) la regulación de los partidos mediante ley, por lo cual precisamente sugería una reforma constitucional que directamente exigía la publicidad de las cuentas de los partidos, su auditoría, y el llevarlas en libros registrados; y hace patente su repudio al sistema que, en otros países, autoriza intervenir en la formación, funcionamiento y disolución de los partidos. Pocos años más tarde, el doctor López Michelsen, como presidente de la República, quizás por olvido de sus tesis o por cambio radical de opinión, es quien propone oficialmente un proyecto de ley que pretende restringir la creación de los partidos, intervenir en su funcionamiento, dificultar y casi impedir movimientos disidentes y, en síntesis, someterlos a las variables regulaciones de sucesivas legislaturas y todo ello sin condescender en dar a sus conciudadanos la menor explicación sobre su nueva filosofía política y ni siquiera sobre la razón por la cual encuentra que la Constitución sí otorga semejantes ilimitadas facultades al legislador.

5) El proyecto del doctor López Michelsen no fue siquiera considerado, en este particular, por el constituyente de los años 66 a 68, ni su autor insistió jamás, que se recuerde, en tal propuesta. Sin embargo, antes de la segunda vuelta de la reforma, y para el proyecto unificado que al fin, con modificaciones, se adoptó como texto de la reforma de 1968, una de las comisiones bipartidistas encargadas de revisar los temas sustanciales, por insistencia del doctor Enrique Pardo Parra, viejo y tenaz paladín de la reglamentación de los partidos, recomendó una fórmula que la permitiera, y, al efecto se incluyó, en dicho texto unificado, como inciso final del numeral primero del artículo 120 (donde se regula la participación de los partidos en la rama ejecutiva), el siguiente: "La ley podrá reglamentar el funcionamiento de los partidos".

En la exposición de motivos, el ponente doctor Raúl Vásquez Vélez expresó lo que sigue: "La reglamentación de los partidos. El inciso final del párrafo dice que la ley podrá reglamentar el funcionamiento de los partidos. Los senadores Pardo Parra y Angulo Bossa, el primero directamente en la Comisión, y el segundo mediante un proyecto presentado el 20 de julio del año pasado, defendieron la tesis de que los partidos fueran institucionalizados, para que no hubiera dudas acerca de su personería. Sostuvieron que al referirse el artículo 120 a los partidos, para hacer obligatorio su concurso en la actividad del gobierno a partir de 1978, es indispensable definir en la ley qué se entiende por tales y cuáles son sus modalidades de existencia jurídica y de funcionamiento democrático. El senador Pardo manifestó que resultaría absurdo y peligroso atribuir derecho a asociaciones políticas sin fisonomía legal, pues quedaría al arbitrio del presidente de la República decir en cada caso y según la oportunidad cuál es el partido A o el partido B y quiénes lo representan, para conferir a su amañó la participación constitucional en el gobierno al grupo de personas que más le acomoda, con lo cual se desvirtuaría la finalidad que persigue el artículo de asegurar el auténtico carácter de nacionales a los gobiernos futuros. . . El señor presidente consideró poco práctica esta iniciativa, LA CALIFICO DE CONTRARIA A LA TRADICION POLITICA NACIONAL y dijo que era preferible dejar libertad al flujo ocasional de las disidencias que dan movilidad a la opinión pública. Sin embargo, ante la insistencia del senador Pardo y de otros miembros de la Comisión, que consideraron conveniente que se sepa qué es un partido para aplicar la reforma contenida en este artículo, convino en que se incluyera la fórmula potestativa que aparece como inciso final del párrafo. Posteriormente también ha sido planteada la duda sobre la procedencia de esta enmienda, por cuanto la materia específica no fue propiamente debatida

en la primera vuelta (véase en Historia de la reforma constitucional de 1968, Imprenta Nacional, 1969. pp. 534-535).

El senador Pardo Parra, y sus compañeros de Comisión, estimaban, pues, entonces, que era indispensable una reforma constitucional que permitiera a la ley reglamentar el funcionamiento de los partidos, y como fue negada expresamente por los constituyentes de 1968, era de esperar que mantuviera en la actualidad la misma opinión; pero también o la olvidó o la mudó, sin que se conozcan las razones, pues en un nuevo comité bipartidista, constituido en mayo de 1974 por el entonces presidente electo doctor López Michelsen, en asocio de los senadores Cornelio Reyes y Hugo Escobar Sierra participó en la redacción del proyecto de ley que el gobierno del presidente López Michelsen presentó al Congreso de 1974 en orden a reglamentar la creación y funcionamiento de los partidos.

Es curioso en la amnesia generalizada, o este brusco e inexplicable cambio de opiniones sobre la ausencia de autorización constitucional para proyectos como el mencionado, porque también los senadores Reyes y Escobar Sierra creían necesario, en 1968, que primero la Carta confiera al legislador las facultades del caso y en dos oportunidades ellos mismos fueron derrotados al insistir en que se aprobara el proyectado inciso final que permitía a la ley la regulación de los partidos.

Sobre el particular no sobra detenerse en algunos antecedentes. Así, por ejemplo, en comentarios mimeografiados por la secretaría de la Comisión I del Senado, que redactó al iniciarse la segunda vuelta quien esto ahora escribe, se dijo: "Es garvísima la innovación, que no figuró en la primera vuelta, a virtud de la cual se da a la ley poder para reglamentar el funcionamiento de los partidos, porque otorgada en forma tan amplia, tan escueta, tan general, sin siquiera fijar unas pautas fuera de las cuales no pueda operar la ley, se presta para intentos como los de exigir reconocimiento de personería jurídica o requisitos como el de mantener ciertas ideas o doctrinas, inscripción y reconocimiento también de los directores de los partidos, en calidad de autoridades legales de éstos, exclusión de los grupos minoritarios o fracciones de los partidos de toda representación de los mismos o de las posibilidades de inscribir candidatos o elegirlos". Como se ve, resultamos, sin esfuerzo, ejerciendo el don de la profecía, porque tales son, precisamente, los lineamientos del proyecto del actual gobierno; lo que jamás pasó por nuestra imaginación es que los autores de este proyecto no necesitaran ahora del texto constitucional que tan afanosamente buscaban en 1968.

Y continuaban nuestras observaciones así: "El propio señor presidente Lleras Restrepo en varias oportunidades se ha mostrado adverso a iniciativas similares, por todo lo cual consideramos que debería negarse. Pero si se insiste en ella debería condicionarse la ley a ciertas reglas mínimas, a la libertad completa para formar los partidos, a la imposibilidad de negarles el reconocimiento por cuestiones doctrinarias o ideológicas, a la absoluta libertad que deben tener grupos o fracciones de los partidos reconocidos, o de ciudadanos que no forman parte de ellos, para elegir y ser elegidos, etc. y a que la ley no pueda ser votada sino por mayoría muy amplia, por ejemplo dos tercios de los votos de los miembros de las Comisiones y Cámaras respectivas".

En la sesión de la Comisión I del Senado, del 26 de noviembre de 1968, (acta número 63, ANALES número 34 de 26 de agosto de 1971, págs. 590-595, se discutió el numeral 1o. del artículo 120 del proyecto unificado, sobre participación de los partidos en la rama ejecutiva y sobre reglamentación por ley de los partidos, norma esta última defendida por los senadores Escobar Sierra, Angulo Bossa y Pardo Parra. El primero presentó la proposición número 158, que variaba la redacción y alcances del párrafo sobre participación bipartidista en ministerios y demás cargos de representación política, e insistía en el texto original sobre reglamentación de los partidos. Impugnada por los senadores Perea Alumna y Toro Agudelo, tuvo once votos negativos contra sólo tres afirmativos, entre éstos los de los senadores Cornelio Reyes y Escobar Sierra. Y puesto en discusión el texto original de la totalidad del artículo 120, según el proyecto unificado, (ya en la sesión del 27 de noviembre, acta número 64 (ANALES número 42 de 10 de septiembre de 1971) se aprobó íntegramente, con excepción del inciso que permitía a la ley la reglamentación de los partidos, el cual fue otra vez negado por trece votos contra cinco, entre éstos, afirmativos, los de los senadores Pardo Parra y Cornelio Reyes, quienes de inmediato apelaron a la negativa ante el Senado en pleno, apelación que a la postre no sostuvieron.

Concluyó así, pues, con firme negativa del constituyente, adoptada con debida deliberación, porque se consideró inconveniente y antidemocrático, el último intento de reformar la Constitución para permitir a la ley la reglamentación de los partidos.

6) Del relato hecho en este aparte fluye la clara conclusión de que, aún bajo los gobiernos del doctor Laureano Gómez y del General Rojas Pinilla, se consideró que la Carta no permite a la ley la reglamentación de los partidos, por lo cual era necesaria una reforma constitucional a tal

efecto; y que la misma tesis compartieron, años más tarde, los senadores López Michelsen (aunque éste no buscaba intervenir en la creación y funcionamiento de las colectividades), Pardo Parra, Angulo Bossa, Cornelio Reyes Escobar Sierra, principalmente, para que rechazadas esas iniciativas, por activa y consciente oposición, a la cual no fue ajeno el presidente Lleras Restrepo, en la actualidad la situación sigue siendo la misma que se buscaba modificar, esto es que la Constitución no permite, en forma alguna, que la ley venga a reglamentar la creación, reconocimiento, extinción, funcionamiento, organización o actividades de los partidos políticos.

Lo verdaderamente extraño es, se repite, la amnesia o inexplicado y radicado cambio de opiniones que, sobre la absoluta necesidad de reforma constitucional para reglamentar los partidos, no existidos éstos, exhiben los patrocinadores del proyecto liberticida.

EL TITULO PRIMERO ARDO EN UNO TEORIA Y PRACTICA

Jorge H. B. F. F. F.

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad Nacional de Buenos Aires y La Plata

Presidente de la Comisión de Asesoría Constitucional

Cámara de Diputados de la Nación - Argentina