

# EL ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

por Patricio Aylwin Azócar

## I

Uno de los signos que distinguen la civilización de la barbarie, es la sujeción de la conducta humana al ordenamiento jurídico. A medida que los pueblos progresan, más extenso es el campo de las relaciones sociales regidas por el Derecho. Este tiene, sin duda, una tendencia expansiva; fenómenos que nacen y se desarrollan espontáneamente en el grupo social, despiertan en un instante de su vida —acaso el de su plena madurez— la preocupación del gobernante y del legislador, y concluyen por ser sometidos al marco de una regulación jurídica.

Los partidos políticos no han escapado a tal regla. En el sentido de lo que hoy entendemos por ellos, partidos políticos han existido a lo menos desde el siglo XVIII, que muestra su aparición en Inglaterra bajo la forma de Tories y Whigs, a raíz de la lucha por la hegemonía entre la Corona y el Parlamento.

Hace apenas treinta años la organización de los partidos era todavía un hecho ignorado por la ley, perteneciente a la esfera de las costumbres políticas; pero al señalar esta circunstancia, Hauriou advertía que está en la lógica de las cosas que el régimen de los partidos entre progresivamente en la legislación.

Hablar del Estatuto de los Partidos Políticos es referirse a su regulación por el Derecho. Como todos los fenómenos sociales, los partidos son susceptibles de un ordenamiento jurídico. ¿Es o no conveniente que la ley fije el "status" de los partidos, determinando las condiciones de su existencia, las reglas esenciales de su organización, sus derechos y sus deberes? ¿Cuáles son las ventajas y cuáles los peligros de semejantes normas? ¿En qué deben ellas consistir? Es lo que nos proponemos analizar.

## II

Para dar cabal respuesta a las preguntas que acabamos de formularnos, se precisa ahondar primero en el examen de lo que es un partido político.

Etimológicamente, la denominación "partido político" significa "parte del pueblo", de "pars", par-

te, y "polis", ciudad. Parte del pueblo que se agrupa con el objeto de ejercer una influencia eficaz en la marcha de la vida pública. Esta influencia se logra a través de los órganos que ejercen el poder del Estado, cuya conquista procura el partido, con el fin de realizar sus propias ideas respecto del bien común.

Tomando como base la definición de García Pelayo (1) podemos decir que el partido político es una asociación estable y disciplinada en que se organiza una parte del pueblo, con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado, para realizar total o parcialmente un ideario político de carácter general.

La asociación se nos aparece como el primer rasgo característico de un partido. Como anota Kelsen, "es patente que el individuo aislado carece por completo de la existencia política positiva, por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado" (2). Para ejercer tal influencia, necesita asociarse con otros. Pero no basta una simple asociación; ella ha de concretarse en una organización estable y no meramente oportunista o transitoria. Este es, según la acertada observación de Friedrich, uno de los elementos que distingue al partido de una mera facción (3). Y en esa organización es esencial la "disciplina de partido", sin la cual éste se disgrega o a lo menos debilita su eficacia (4).

Esta organización que es el partido tiene un fin político: mira al gobierno de la Nación. Esta es su segunda característica distintiva, que lo diferencia de cualquiera otra especie de asociaciones, entre otras, de los gremios, sindicatos u organizaciones profesionales. Debemos detenernos en este punto, que es digno de consideración.

El partido político nace y existe para una tarea específica: intervenir en el Gobierno. Toda persona tiene, en mayor o menor grado, algunos puntos de vista acerca de cómo debe gobernarse su país, cuáles son los principales problemas públicos que deben encararse, en qué orden y de qué manera

(1) Derecho Constitucional Comparado, pág. 192.

(2) Esencia y Valor de la Democracia, pág. 36.

(3) Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática, pág. 299.

(4) Hans v. Eckardt, Fundamentos de la Política, pág. 84.

general. Estos particulares puntos de vista de "todo el mundo", que surgen y se extienden esponáneamente en nuestro tiempo, impulsados y esparcidos por la gran publicidad, determinan lo que se llama la "opinión pública". Cualquiera que sea el grado de madurez y acierto de las "ideas" políticas de las masas y cualesquiera que sean las fuerzas ocultas que puedan influir en su génesis y desarrollo, no cabe duda que como expresa Hau-roiu, "en la esfera de la opinión pública, la idea del bien público está siempre presente, dominando todas las discusiones. Cuantas opiniones se sostienen, por divergentes que sean, llevan por delante una invocación al bien público. Es la antigua idea del bien común, generadora del Estado mismo, que se hace dueña de la plaza pública para dominar el Gobierno ordinario" (5). De aquí que en nuestra época, en que las grandes masas advienen al ejercicio del poder político, todo gobierno haya de vivir atento y preocupado del sentir de la opinión pública.

Pero la opinión pública carece de organización. Como expresa el profesor Amunátegui, "sus basamentos son el público, la masa, los gobernados. La opinión pública es el modo normal de manifestarse la voluntad del pueblo, instancia inorganizada por definición y que actúa desde el fondo de lo amorfo y sin estructura" (6). Y aquí es donde empieza a jugar el papel de los partidos políticos; al decir del catedrático argentino Ramella, éstos, "son los encargados de recibir las tendencias de la opinión pública, de encauzarlas y darles formas concretas de realización de la voluntad política. Hasta cierto punto podría decirse que los partidos políticos constituyen la organización política de la opinión pública" (7). En ellos se agrupan los individuos cuyos puntos de vista acerca de la cosa pública son más o menos coincidentes, con el fin de ejercer una influencia eficaz en el Gobierno y, por consiguiente, en la solución de los problemas generales del Estado.

Muy diverso es el fin de los gremios, sindicatos y organizaciones profesionales. Ellos agrupan a los que trabajan en determinadas actividades, para defender sus intereses comunes en la esfera de los problemas específicos de esas actividades. Y si bien es cierto que dichos problemas pueden llegar a convertirse en asuntos de Gobierno, o ser afectados por la política general del Gobierno, lo que induce al gremio a ejercer influencia sobre aquél,

no es menos verdadero que esta influencia se limita a los particulares aspectos que interesan al gremio. Es así como mientras la intervención de los gremios en el gobierno es una actividad secundaria o derivada de su tarea específica que es la defensa de determinados intereses económicos-sociales, y se ejerce en función de esos intereses, que son particulares, la intervención en el gobierno de los partidos políticos constituye su actividad primaria y específica y se ejerce en función del bien común, de los intereses generales del pueblo.

Lo dicho nos conduce al examen de un tercer elemento: la naturaleza del nexo que determina la asociación de los individuos en un partido político.

Hemos precisado que el partido es una organización estable y disciplinada que tiene como fin específico ejercer o influenciar el gobierno de un país. ¿En virtud de qué razones se agrupan los individuos en un partido político? ¿Cuáles son los motivos que los inducen a ello y cuáles las intenciones que persiguen? En otros términos: ¿por qué quieren influir en el gobierno y para qué?

Los autores suelen distinguir los partidos doctrinarios de los partidos de intereses (8). La verdad parece ser, como deduce Friedrich de la evolución política inglesa, que "los partidos tienen que estar compuestos de propósitos u objetivos ideales y materiales. Para lograr un cierto grado de permanencia, un partido necesita tanto un interés en ciertas ideas acerca del derecho y el gobierno (doctrina o ideología), como un interés en conseguir el poder del gobierno y todo lo que lleva anejo en forma de patronazgo, etc." (9).

De estos dos aglutinantes: la ideología y el interés, la mayor parte de los que han estudiado los partidos políticos otorgan la primacía al primero. Y creemos que están en la razón. A este respecto, nos parece magistral la siguiente página de Radbruch: "Puede argumentárenos que con la ideología no captamos el partido en su lado esencial. Lo real es únicamente el interés del partido; la ideología, un simple antemuro, una simple bella fachada de ese interés. Aceptamos, por una vez, que un partido esté fundado, en efecto, sobre la base de meros intereses políticos, sin cooperación alguna de ideas políticas; pues bien, semejante partido se vería obligado, con necesidad sociológica, a formarse una ideología, es decir, a sostener, por lo menos, que su interés particular está puesto en interés de la generalidad. Por eso aunque esa

(5) Principios de D. Público, pág. 241.

(6) Partidos Políticos, pág. 21.

(7) Citado por Amunátegui, ob. cit., pág. 22.

(8) Kelsen ob. cit., pág. 41.

(9) Ob. cit., pág. 293.

ideología no fuera al principio otra cosa que un disfraz engañoso para encubrir la desnudez de sus intereses, llegaría pronto a ser mucho más por necesidad sociológica. La ideología de un partido no es sólo elemento de lucha contra sus enemigos, sino modo de ganar nuevos adeptos. En torno al grupo de gente ligada al interés de un partido, se forma un círculo cada vez mayor de partidarios, cuya pertenencia al partido no está determinada por el interés sino por la ideología de aquél y que, por eso, exigen de modo consecuente y absoluto la realización de la ideología, aun a costa del interés; ligando así al partido la idea, que, a su vez, los había llevado al mismo.

También de otra manera sobrepasa la idea de un partido a su interés. Para que los ejércitos de la lucha política no se vean sorprendidos por su flanco necesitan extender cada vez más su frente ideal. La porfía de los partidos obliga a cada uno de ellos a tener sobre todos los problemas de la vida pública una visión programática, incluso respecto de aquéllos que con su interés originario no tienen ninguna conexión o la tienen muy endeble. De esta manera, un programa de partido acoge en sí nuevas pretensiones que no están sociológicamente condicionadas, sino motivadas ideológicamente.

En el momento en que el interés invoca a la idea se entrega por su parte a la lógica de esa idea, que a partir de tal momento se desarrolla atendida a su propia ley, posiblemente aún en contra del interés que la invocó para ponerla a su servicio. A los espíritus como a los fantasmas se les puede conjurar a voluntad, pero no desprenderse de ellos con igual albedrío. El interés deviene, aun en contra de su voluntad, vehículo de la idea. HEGEL llamaba a esto la "astucia de la razón", que aun contra su voluntad se aprovecha de los intereses" (10).

Las ideas, la doctrina, es lo esencial en un partido. Ellas determinan su "declaración de principios", que es a la vez el fundamento de su "programa". Como expresara Burke hace ya dos siglos, "en un partido se unen todos aquellos ciudadanos que quieren fomentar, mediante acciones conjuntas, el interés nacional, sobre la base de algún principio determinado en el que todos están de acuerdo". Y von Eckart agrega: "No hay nadie que viviendo inteligentemente no se sienta inclinado a profesar alguna declaración de principios. Las cuestiones relativas al poder y al derecho exigen ser afirmadas y negadas, a todos interesa ilustrarse sobre ellas, lo que tiene por consecuencia que el programa concreto de un partido siempre atraiga el interés

de los que sienten la política y constituya una necesidad para la discusión pública".

Evidentemente, la importancia relativa de la ideología y de los intereses materiales como elemento aglutinante del partido político no es igual en todas las circunstancias ni para todos los individuos. Siempre habrá, al lado de los que buscan en el partido un vehículo para la realización de altos ideales, quienes persiguen mediante su ingreso a él la satisfacción de apetitos mezquinos. El que uno u otros prevalezcan y den su sello al partido dependerá en cada caso de múltiples factores. Friedrich anota al respecto las siguientes observaciones: 1º) "quienes están fuera del poder subrayan siempre con mucho más vigor la defensa de los principios que quienes se encuentran en el Gobierno"; 2º) "Cuanto mayor es un partido, tanto más pronunciados son sus intereses materiales, porque para mantener unida una masa bastante heterogénea de partidarios, el partido tiene que rehuir posiciones decididas en materias de principios y hacer numerosas concesiones"; 3º) "Los intereses materiales, incluido el patronazgo, son el verdadero cemento que mantiene unidos a los partidos allí donde prevalece el sistema electoral mayoritario" (11). A estas observaciones debemos agregar todavía otras: la de que la posición económico-social del individuo dentro del grupo colectivo influye poderosamente en su ubicación partidista, y la de que el mayor o menor influjo en la vida política de los intereses materiales, dependerá generalmente de lo que podríamos llamar el nivel moral de la vida de un pueblo.

### III

Determinado lo que son los partidos políticos, necesario es referirse a la relación que existe entre ellos y los regímenes de Gobierno. Para nadie es un misterio cuán diversa es la significación de los partidos en un régimen autocrático o totalitario que en un Gobierno democrático.

El primero prescinde de los partidos, los elimina, o establece, según un método político muy frecuente en nuestro tiempo, el sistema del partido único que se identifica con el Estado entero. "El Partido Nacional Fascista es una Milicia Civil a las órdenes del Duce y al servicio del Estado Fascista", decía el Decreto Real que aprobó su existencia en Italia. Y en Alemania, una ley de 1933 declara, "para asegurar la unificación del Partido y del Estado", que "el Partido Obrero Alemán Na-

(10) Filosofía del Derecho, pág. 82.

(11) Friedrich, ob. cit., págs. 293 y siguientes.

cional-Socialista es el símbolo de la idea del Estado Alemán y está ligado indisolublemente a ella". Por su parte, la Constitución Política de los Soviets dispone: "Los ciudadanos más activos y más conscientes del seno de la clase obrera y de las otras capas de trabajadores se agrupan en el Partido Comunista de la U.R.S.S. que constituye el destacamento de vanguardia de los trabajadores en su lucha por el afianzamiento y desarrollo del Régimen Socialista" (art. 126).

Como se comprende, este sistema significa que la posibilidad de intervenir en el Gobierno del país, de influir en los destinos de su patria, es privilegio exclusivo de los militantes del Partido y está negada en absoluto a los que, por pensar de otra manera o por cualquier otra causa, no quieren o no pueden ingresar en él.

Muy diverso es el cuadro que nos ofrecen los Estados democráticos. "Se admite hoy generalmente que los partidos son rasgos indispensables de la Democracia", dice Friedrich (12). Y Harold Laski, el teórico socialista inglés agrega: "La vida del Estado democrático se cimienta sobre el sistema de partidos... Si no existieran partidos, resultaría muy difícil el encauzamiento de la voluntad popular de modo que se concretara en soluciones susceptibles de ser interpretadas, políticamente, en sentido satisfactorio" (13). Kelsen, el gran jurista austriaco, expresa por su parte: "La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático. Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos" (14).

En efecto, si la Democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, según la célebre definición de Lincoln todos han de tener la posibilidad de influir en los negocios públicos, de tal manera que el orden legal del Estado sea el resultante de la voluntad de sus miembros, de los seres humanos que lo integran. Y ello sólo puede conseguirse a la sombra de la libertad.

Ya Rausseau se planteaba el problema de cómo es posible encontrarse sujeto a un orden social y permanecer libre al mismo tiempo. La democracia da la respuesta: un hombre es políticamente libre en la medida en que su voluntad individual se encuentra en armonía con la voluntad colectiva

expresada en el orden social, y esa armonía solamente se asegura cuando el orden social es creado por los mismos individuos sujetos a él (15). La posibilidad para todo el pueblo de participar en la creación del orden jurídico, sin otras restricciones que las mínimas derivadas de ciertos límites naturales como la edad y la capacidad mental y moral, constituye la esencia de la Democracia.

Y esa posibilidad, en defecto del acuerdo unánime del pueblo, prácticamente irreal, sólo se garantiza mediante el principio de la mayoría: "el orden social debe concordar con la voluntad del mayor número y discrepar de la del menor número posible" (16). Ello implica el supuesto de que todos los individuos tienen un valor político igual, el mismo derecho a la libertad, y en consecuencia el de que la mayoría respete a la minoría y no se excluya a ésta de la creación del orden jurídico. En una Democracia, ese orden resulta de la libre discusión entre mayoría y minoría.

Naturalmente, esta libre discusión no es compatible con la existencia de un partido único. Los regímenes democráticos conocen el sistema de "dos partidos" y el de "partidos múltiples", en los cuales se integran los individuos para encauzar a la opinión pública y formar las mayorías. Uno y otro permiten a los ciudadanos influir en los asuntos colectivos desde sus particulares puntos de vista.

En el sistema de dos partidos, esta influencia se limita a escoger entre la disyuntiva de gobierno u oposición, determinando un movimiento de péndulo que conduce alternativamente al poder a uno y otro partido, según sean las inclinaciones de la opinión pública. En su favor se dice que mediante él se logra una mayor estabilidad de los gobiernos, especialmente en los regímenes parlamentarios; y en su contra puede señalarse, aparte de la circunstancia evidente de que representa un molde demasiado estrecho para dar cabida a las ideas y tendencias fundamentales que en cada momento bregan por influir en la cosa pública, el hecho —que acaso sea consecuencia de lo anterior— de que suele determinar, como ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica, una considerable baja del nivel ideológico del debate político, por la ausencia de diferencias fundamentales de principios entre los partidos, las cuales ceden su lugar a simples tradiciones o aún a determinados intereses que buscan en alguno de los partidos contendientes su refugio y expresión.

(12) Ob. cit., pág. 288.

(13) El Estado Moderno, tomo 2.º, pág. 24.

(14) Ob. cit., pág. 37.

(15) Kelsen, Teoría del Derecho y del Estado, págs. 299 y 300.

(16) Kelsen, Teoría del Derecho y del Estado, pág. 301.

El sistema de partidos múltiples abre las puertas, de manera más amplia, a todas las tendencias políticas, permitiendo una más acabada integración de la voluntad popular. En su contra se señala el hecho de ser causa de inestabilidad gubernativa, sobre todo en los regímenes parlamentarios, por la dificultad de formar coaliciones de partidos más o menos permanentes. En su favor puede decirse que al dar mayor expresión política a las tendencias ideológicas, determina una lucha doctrinaria que disminuye considerablemente la influencia de los intereses materiales y mezquinos en la cosa pública.

La vigencia de uno u otro de estos sistemas depende de factores históricos y jurídicos. La tradición política, por una parte, y el régimen electoral, simplemente mayoritario o proporcional, determinan que en un país impere el sistema de dos partidos o el de partidos múltiples.

#### IV

Como todas las cosas humanas, el régimen de partidos políticos tiene sus virtudes y sus defectos.

Sus detractores lo acusan de fomentar los intereses de grupo frente al interés supra partidista del Estado, y de provocar un tráfico de influencias altamente corruptor de la vida pública.

¿Qué hay de cierto en estas acusaciones?

Un observador objetivo no puede sino admitir la realidad tal como se presenta. Y la realidad de la vida política nos muestra que la existencia del partido determina ciertos intereses específicos, sobre todo de carácter electoral, que suelen obrar muy poderosamente en el ánimo de los militantes, al extremo de que cuando el espíritu del partidismo se exagera, se llega hasta invertir la jerarquía de los valores y hacer primar el interés del partido sobre el bien común de la nación.

Pero, ¿cuál es la fuerza política capaz de influir en la cosa pública al abrigo de todo interés que no sea el bien común? ¿cuál es esa fuerza política pura que pueda proclamarse esencialmente libre de todo egoísmo?

Quienquiera que se plantee a fondo estas preguntas y las conteste con sinceridad, ha de reconocer que dentro del orden normal de la vida cierta dosis de egoísmo va siempre unida a la existencia humana. Siendo el Gobierno de los pueblos y por consiguiente la acción política, empresa de hombres y no de ángeles, terrena y no celestial, fatalmente han de reflejarse en ellas tanto las imperfecciones del barro humano como las más nobles virtudes de que es capaz el hombre.

No es patrimonio exclusivo de los partidos políticos el conformar ciertos intereses de grupo dentro de la vida del Estado. Si para destruir esos intereses abolimos los partidos, tendremos que reemplazarlos por otros grupos que representen las fuerzas sociales cuya convergencia determina en último término el Gobierno del Estado. Llámese a esos grupos como se prefiera: gremios o corporaciones profesionales, clase o casta social, fuerzas armadas, élite o minoría dirigente, ¿quién se atrevería a afirmar que ellos estarían libres de toda clase de intereses egoístas?

La importancia de la ideología como elemento esencial de los partidos políticos, determina al menos que los intereses de grupo que éstos suscitan no tengan un carácter puramente material, cosa que no puede decirse igualmente de los demás grupos sociales en que podría organizarse la colectividad para realizar su propio gobierno.

Como dice Kelsen, "la voluntad colectiva, dentro de la inevitable pugna de intereses acreditada por la experiencia, si no ha de ser la expresión unilateral de un grupo, sólo puede consistir en la resultante o transacción de intereses divergentes, y la articulación del pueblo en partidos políticos significa propiamente la creación de condiciones orgánicas que hagan posible aquella transacción y permitan a la voluntad colectiva orientarse en una dirección equitativa. La actitud adversa a la constitución de partidos y hostil, en el fondo, a la democracia, sirve, consciente o inconscientemente, a fuerzas políticas que tienden a la hegemonía de un solo grupo de intereses, que en la misma medida en que se niega a tomar en cuenta otro interés ajeno, procura disfrazarse ideológicamente como interés colectivo orgánico, verdadero y suprapartidista" (17).

En cuanto a la corrupción de la vida política en el régimen de los partidos, por la formación de una clientela electoral que busca en ellos protección para sus particulares intereses, ambiciones y expectativas, y por la solidaridad entre los "correligionarios" y "camaradas" hasta los límites de la "complicidad", tampoco puede señalarse, cuando existe, como un atributo exclusivo de ese régimen. Como observa Friedrich, los regímenes autoritarios, que tanto gustan a los detractores de los partidos, "nunca están libres de corrupción y nepotismo, y en períodos de decadencia están notoriamente saturados de ambas cosas. La verdadera diferencia es que en los regímenes populares la ropa sucia se lava en público, mientras que en los gobiernos

(17) Esencia y valor de la Democracia, pág. 43.

autoritarios se lava entre bastidores o no se lava en absoluto" (18).

En el fondo, el mayor o menor desarrollo del partidismo como fuerza representativa de intereses egoístas y como factor de corrupción política, dependerá siempre —como antes lo dijimos— del nivel moral de la vida de un pueblo. Cuando la moral colectiva decae, la baja de tono que ello trae consigo se extiende a todas las manifestaciones de la existencia social, pública y privada, y naturalmente la política no escapa a esta regla.

Son pues, factores de orden moral, los que en primer término determinan los caracteres esenciales de la vida política. Allí donde la convivencia colectiva se funda en el efectivo respeto a ciertas virtudes esenciales como el amor a la verdad y a la justicia, la caridad con el prójimo o fraternidad humana, la honradez, la lealtad y el sentido de la responsabilidad, el gobierno es fácil y es limpia la política.

Al lado del factor moral a que nos referimos, el ordenamiento jurídico constituye un elemento sin duda importante, pero secundario. Importante, porque crea o determina las condiciones adecuadas para la acción política, y en tal sentido puede favorecer la práctica de ciertas virtudes ciudadanas y frenar o poner atajo a los vicios o defectos. Secundario, porque en la vida pública, como en todas las cosas, lo esencial es el contenido y no el continente: las formas jurídicas más perfectas pueden ser desbaratadas en un pueblo víctima de una grave crisis de desintegración moral, y en cambio bien puede una nación prosperar en la paz y en la justicia bajo un régimen jurídico que esté lejos del ideal.

El establecimiento de un Estatuto de los Partidos Políticos se nos aparece, así, en cuanto ordenamiento jurídico de sus condiciones de vida, como medio de estimular y favorecer lo que en ellos hay de bueno y de poner atajo y corregir los defectos que la experiencia ha mostrado en el régimen de partidos.

Es en este entendido que analizaremos, a continuación, las principales cuestiones que plantea la iniciativa de S. E. el Presidente de la República de legislar sobre la materia, iniciativa que hoy preocupa a la opinión pública. En la carta de 11 de julio último en que él promovió esta idea, se deja en claro —con indiscutible razón— que "los partidos políticos son necesarios e indispensables para el régimen democrático representativo", que "es evidente que así lo entiende el país" y que lo

(18) Ob. cit., pág. 293.

que se persigue es corregir "los vicios y los errores" en que han venido incurriendo los partidos, "para fortalecerlos y evitarles las caídas y colapsos que ahora, con mayor frecuencia que antes, experimentan ante la opinión pública". Ese documento sugiere las siguientes medidas que dan una pauta de lo que podría ser el Estatuto que se desea; a) Reconocer a los partidos políticos como personas jurídicas de Derecho Público y como elementos substantivos en la generación de los Poderes del Estado; b) Contemplar disposiciones acerca de su organización "dentro de los sistemas o regímenes internos que cada colectividad libremente quiera darse"; c) Determinar "las condiciones que deben cumplir para ser reconocidos como tales para los efectos de ejercitar el derecho de presentar candidatos a las elecciones populares; d) "Proveer al mantenimiento de la autoridad de la Directiva de los Partidos y de la disciplina de sus militantes y, muy especialmente, de los que hayan sido elegidos para cargos de votación popular"; y e) Aplicar "algunas reglas que aseguren una debida selección de los postulantes a estos cargos" y que sometan a los jefes y dirigentes de un partido político a incompatibilidades y prohibiciones semejantes a las de los parlamentarios "tendientes a evitar lo que se ha llamado el tráfico de influencias".

## V

La idea de legislar sobre el régimen de los partidos políticos viene siendo sostenida dentro del campo del Derecho Público, desde hace algunos lustros. Ya dijimos al comienzo que durante siglos los partidos existieron como una realidad extra-constitucional, ignorada por el Derecho. Corresponde a Hans Kelsen la iniciativa de incorporarlos al sistema constitucional y de someterlos a regulación jurídica.

Y en los últimos treinta años, numerosas Constituciones Políticas consagran expresamente, cada vez en términos más categóricos, la existencia de los partidos y su función fundamental en la formación de la voluntad popular; entre ellas podemos citar las de Chile (1925), México (1939), Panamá (1941), Italia (1947), Venezuela (1947), Alemania Occidental (1949), Siria (1950), El Salvador (1950), Nicaragua (1950), y Uruguay (1951).

Estas Cartas Fundamentales contienen, por regla general, breves declaraciones de principios acerca de los partidos. Así, la de Italia prescribe que "todos los ciudadanos tienen derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático, a determinar la política nacional"

(art. 49), y la de Alemania dispone que "los partidos participarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Ellos podrán organizarse libremente. Su organización interna deberá conformarse a los principios democráticos. Deberán dar a la publicidad sus fuentes de recursos". Las Constituciones de Nicaragua y Uruguay, haciendo excepción a esta regla general, contienen algunas disposiciones de detalle acerca del régimen de los partidos, principalmente en relación con el sistema electoral.

En cuanto a las legislaciones, en diversos países las leyes electorales u otras específicas contienen normas acerca de los partidos políticos, que en algunos casos, como en Uruguay y en Estados Unidos de Norteamérica, constituyen un sistema más o menos acabado sobre el particular, concordante con la idea del Estatuto que ahora se preconiza entre nosotros.

En Francia, el ante-proyecto de Constitución de 1945, que en definitiva no fué aprobado, contemplaba expresamente el Estatuto de los Partidos Políticos, cuyos principios esenciales formulaba. En Argentina, el Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad del Litoral patrocinó la misma idea.

En Chile, nuestras leyes 9341 sobre Inscripciones Electorales y 9334 sobre Elecciones contienen numerosas normas relativas a los partidos en relación con el proceso electoral, y el profesor de esta Universidad, don Gabriel Amunátegui, cuya interesante y completa obra sobre los Partidos Políticos es la principal fuente de este trabajo, ha venido patrocinando con entusiasmo la dictación del Estatuto.

## VI

¿Es conveniente someter a regulación legislativa el "status" de los Partidos Políticos?

A primera vista, la idea se nos aparece como más peligrosa que útil.

A nuestra natural tendencia libertaria repugnan las reglamentaciones excesivas, que cada día nos entranan y aprisionan más y más. Y cuando esas normas limitativas pretenden adentrarse nada menos que en el campo sagrado de los derechos del hombre, como son la libertad de opinar, la libertad de asociación y el derecho a participar en el gobierno de su patria, quienes aprecian su dignidad de personas y temen ser esclavizados por el Estado omnipotente, sienten la angustiosa necesidad de gritar con todas sus fuerzas: ¡Basta! ¡Basta ya!

Admitida la idea de que las autoridades del Estado se entrometan en la vida de los partidos, ¿dónde se las va a detener? ¿No es acaso abrir las puertas para que el Gobierno esterilice o anule a la oposición o para que una mayoría política simplemente elimine a los minorías? El fantasma de la tiranía y del Estado totalitario se cierne ante nuestros ojos.

Frente a estos temores, los partidarios del Estatuto invocan fundamentalmente las siguientes razones:

a) La conveniencia de "democratizar la formación de la voluntad colectiva" dentro de la esfera de los partidos políticos, como un medio de perfeccionar la estructura democrática del Estado, evitando la influencia excesiva y muchas veces irregular de los caudillos y pequeños círculos directivos que generalmente manejan los partidos a su amano;

b) La necesidad de disciplinar la vida interna de los partidos y robustecer su autoridad con respecto a sus representantes en los organismos del Estado, como un medio de defenderlos contra la acción de los personalismos;

c) La conveniencia de evitar el fraccionamiento y multiplicación excesiva de los partidos que atomiza la vida política y esteriliza todo gobierno por privarlo de la estabilidad indispensable para realizar una acción eficaz; y

d) La necesidad de controlar la procedencia y cuantía de los recursos económicos de los partidos, como un medio de poner atajo al fraude electoral y a las demás formas de corrupción política.

Si nos detenemos a pensar, concluiremos muy luego que las razones son valederas, y al jurista corresponde encontrar la fórmula que permita satisfacerlas, sin merma de los derechos y libertades esenciales de la persona humana.

Creemos que el medio adecuado para conciliar la plena vigencia de la libertad política con el ordenamiento jurídico de los partidos, consiste en consagrar de modo categórico en la Constitución Política los siguientes principios fundamentales:

1º) El derecho de todo ciudadano a asociarse libre y voluntariamente en cualquier partido y de no ingresar a ninguno;

2º) El reconocimiento de todo partido que se forma, siempre que cumpla las exigencias legales, cualquiera que sea su doctrina y aunque se proponga el cambio del régimen institucional, siempre que para el logro de sus propósitos use los métodos legales; y

3º) La igualdad de derechos de todos los partidos.

Con estas garantías, que constituyen limitaciones obligatorias para legisladores y gobernantes, los derechos y libertades políticas esenciales quedan suficientemente asegurados.

## VII

¿Cuál ha de ser el contenido de un Estatuto jurídico de los Partidos?

Dentro de las garantías que acabamos de señalar, el Estatuto podría contener normas sobre las siguientes materias: a) Personalidad jurídica de los partidos; b) Reconocimiento o inscripción de los mismos; c) Sus funciones o derechos; d) Organización y disciplina; y e) Autoridad electoral y jurisdicción.

Señalaremos, a grandes rasgos, algunas de las ideas que en nuestro concepto debieran informar la legislación sobre estas materias.

1.—**Personalidad jurídica.**—Todo partido reconocido como tal, es persona jurídica por ministerio de la ley. Esta personalidad jurídica es de Derecho Público, por cuanto se trata de órganos constitucionales para la formación de la voluntad estatal.

El beneficio de la personalidad jurídica otorga al partido los atributos inherentes a ella, especialmente el nombre y el patrimonio. La ley debe establecer normas que regulen el derecho al nombre y los derechos patrimoniales de los partidos, preceptuando especialmente, a este último respecto, la publicidad de sus recursos financieros y el sistema de cuotas entre sus afiliados.

2.—**Reconocimiento.**—Tendría lugar por la inscripción del partido en el registro correspondiente. Los requisitos para esta inscripción deben ser puramente formales: presentación de la declaración de principios y el programa; presentación de los estatutos, justificación de una masa de electores y declaración de las directivas.

En cuanto a la declaración de principios y programa, no deben ser objeto de discriminación ni calificación alguna por la autoridad. Sólo puede rechazarse la inscripción de los partidos cuyos programas preconicen el empleo de la violencia u otros medios ilícitos para el logro de sus fines. Como expresa Hauriou, "Si en tesis absoluta es forzoso admitir que el mal no debe recibir el mismo trato que el bien, ni el error el mismo trato que la verdad, en la hipótesis del Gobierno del Estado democrático se impone prácticamente el régimen de

la libertad de opinión y de discusión, y esto es así porque la autoridad gubernamental del Estado carece de competencia para decretar la verdad" (19). Será la opinión pública la que juzgue en única y definitiva instancia los principios y programa de un partido, y es de la esencia de la Democracia confiar en el acierto de ese juicio, ya que según la célebre frase de Lincoln, "puede estar equivocada durante todo el tiempo la mitad de la gente y toda la gente la mitad del tiempo, pero no se puede equivocar toda la gente durante todo el tiempo".

En cuanto a los Estatutos, éstos han de cumplir con el mínimo de exigencias a que aludiremos en seguida, al tratar de la organización y disciplina.

En cuanto a la "masa de afiliados o partidarios", es una exigencia que tiene por objeto impedir la creación de partidos artificiales que suelen brotar como el fruto ocasional de personalismo o crisis políticas transitorias y que no responden a realidades sociales efectivas.

En la determinación de este mínimo la ley ha de conciliar dos necesidades: la de que los partidos representen verdaderamente el pensamiento de un sector de la opinión pública nacional y no tan sólo el de unos pocos individuos, y la de no cerrar las puertas a las nuevas ideas que pueden determinar el apareamiento de partidos también nuevos.

La "masa de partidarios" que la ley exija para la inscripción del Partido ha de justificarse mediante la suscripción ante notario de los registros respectivos. Como la realidad chilena nos muestra hasta ahora un bajo porcentaje de militantes en los partidos, creemos que la cifra o índice que se fije debe también ser bajo; pero para asegurar la seriedad de la organización partidaria debe exigirse que los adherentes sean ciudadanos y constituyan núcleos o bases distribuidas en diversas partes del territorio nacional.

3.—**Funciones y derechos.**—El profesor Amunátegui clasifica las funciones de los partidos en los siguientes grupos: a) de proselitismo y propaganda; b) electorales; c) gubernativas; d) administrativas, y e) económico-sociales.

La mera enunciación de estas funciones da una clara idea de su significado. Las primeras tienen por objeto propagar los principios del partido, esparcir sus ideas, orientar a la opinión pública y conquistar adeptos. Las segundas se traducen en la participación de los partidos en los diversos en-

(19) Ob. cit., pág. 243.

granajes del mecanismo electoral, y son en general las que reglamenta nuestra legislación vigente. Las funciones gubernativas se refieren al papel y tareas específicas que al partido corresponden en el Gobierno o en la Oposición. Las administrativas dicen relación con la influencia de los partidos en la Administración del Estado, especialmente a través de la provisión de las funciones públicas. Las económico-sociales inciden en las relaciones de los partidos con otros grupos del cuerpo social, especialmente con los gremios, sindicatos y corporaciones profesionales.

En nuestro concepto, la ley debe determinar con claridad la esfera de acción de los partidos, fijar su competencia, estimulando al máximo el ejercicio de las tres primeras funciones y restringiendo en lo posible las dos últimas.

La más amplia libertad debe ser reconocida a todos los partidos para propagar sus ideas, programas y consignas, y por este medio conquistar adeptos, para participar en las elecciones por las cuales se generan los Poderes Legislativo y Ejecutivo y para ejercer una eficaz influencia en la dirección del Estado a través del Gobierno o de la Oposición.

Creemos que, en cambio, deben limitarse las llamadas funciones administrativas y económico-sociales de los partidos políticos.

La intervención partidista en el funcionamiento de los servicios públicos y especialmente en la designación del personal administrativo, es perniciosa en un doble aspecto: por una parte, porque resta eficiencia a la Administración Pública y la desorganiza, introduciendo en ella factores ajenos a la competencia funcionaria y al interés colectivo; por otra parte, porque rebaja la moral cívica, desnaturaliza, corrompe y desprestigia a los partidos, convirtiéndolos en agencias de empleos y de influencias administrativas. Entre el sistema norteamericano "del despojo", que mira a la Administración como el botín del partido vencedor, y el sistema inglés, que se inspira en el principio de seleccionar a sus funcionarios, prescindiendo de su etiqueta política, entre "los mejores cerebros producidos por todo el sistema educativo del país", no vacilamos en preferir a este último.

En este orden de cosas, creemos que sólo muy escasos cargos públicos deben tener carácter político: ciertas funciones directivas y contados empleos que por su naturaleza han de ser de la exclusiva confianza del Jefe del Estado. Todos los demás deben proveerse mediante un serio y adecuado sistema de concursos, al margen de toda

consideración política. Del mismo modo, pensamos que debe prohibirse terminantemente en los servicios públicos la formación de grupos partidistas, que no tienen motivo racional de ser en el seno de la Administración Pública.

Concordando con la misma idea, sugerimos la conveniencia de revisar el sistema de generación de los Municipios, que por la naturaleza de sus funciones son servicios administrativos y no políticos y, en consecuencia deben quedar al margen de la influencia partidista. Las Municipalidades son los órganos de los intereses comunales, y en tal sentido, deben formarse a base de la representación de esos intereses. Las ideologías políticas no tienen función que cumplir en el ámbito municipal.

También debe la ley, en nuestro concepto, limitar las funciones económico-sociales de los partidos políticos. Las mismas razones que conducen a negarle a los gremios y corporaciones profesionales una participación activa en la vida política, aconsejan que los partidos no interfieran en la acción de aquellos organismos ni invadan el campo propio de la vida sindical.

**4.—Organización y disciplina.**—La organización interna de cada partido es cosa que debe quedar entregada a su propia decisión. Sólo se justifica una intervención legislativa en la materia, en cuanto tienda a dos objetivos bien precisos:

a) Democratizar la vida interna del partido, de tal manera que el mayor número de militantes participen en la definición de las posiciones partidistas y en la generación de sus autoridades para que el partido no se convierta en propiedad de una camarilla dirigente; y

b) Asegurar la disciplina del partido, especialmente respecto de los militantes que hayan sido investidos de algún cargo de representación popular o de cualquiera función de orden político para cuya desempeño requieren el pase del partido.

La tendencia moderna, en esta materia, es la de atribuir al voto popular el significado de un acto de adhesión al partido más que a la persona del candidato, de tal manera que éste obtiene su representación sólo en virtud de su filiación en el partido del elector. Por consiguiente, si el representante se separa del partido o es expulsado de él, es lógico que pierda su mandato y deba ser reemplazado por otro miembro del mismo partido. (20).

(20) Kelsen "Esencia y valor de la Democracia", pág. 69.

El régimen de la disciplina no puede, sin embargo, extremarse, porque en tal caso podría determinar una verdadera tiranía del partido, tan odiosa y dañina como cualquiera otra. El debe limitarse al orden estrictamente político, y en todo caso ha de tener como límite, en ciertas materias delicadas, el respeto a la conciencia de los militantes.

Nuestra historia parlamentaria presenta ejemplos elocuentes de recto entendimiento de la disciplina partidaria. El profesor Amunátegui recuerda en su obra sobre los Partidos Políticos la conducta observada por el Senador don Rafael Luis Gumucio al discutirse, en 1937, un proyecto de ley de facultades extraordinarias que él impugnó. El señor Gumucio dijo entonces: "Comprendo muy bien que lo que he dicho contra este proyecto de ley represiva, me traerá, no ya sólo las críticas, sino la pesada condenación de la gente que más aprecio. Pero la honradez y la consecuencia con mis convicciones tienen más fuerza que el deseo de complacer. He dado libremente mi opinión, porque mi opinión me pertenece a mí. Mi voto le pertenece a mi partido. He sido elegido senador, no por mis méritos ni por fuerzas mías, sino porque fui candidato del Partido Conservador. Votaré como me ordene mi partido, si no me deja en libertad".

Un mínimo de reglas sobre organización interna y disciplina del partido pueden poner atajo a la acción nefasta de muchos personalismos, que provocan defecciones y fraccionamientos políticos que a la postre debilitan y desprestigian el régimen de partidos.

**5.—Autoridad y Jurisdicción Electorales.**—Para que el Estatuto de los Partidos Políticos no abra las puertas a la intromisión gubernativa en la vida de los partidos, es esencial que asegure la absoluta imparcialidad e independencia de la autoridad electoral y cree un mecanismo jurisdiccional que dé absolutas garantías. La ley debe determinar con minuciosidad las atribuciones de esos organismos, que en lo posible deben limitarse a las estrictamente indispensables para el cumplimiento de los principios del Estatuto.

## VIII

Hemos pasado revista, en rápida hojeada, a lo que podría ser un Estatuto de los Partidos Políticos. Deber de todos los ciudadanos es meditar, en esta hora, sobre los problemas que plantea la sugerencia de dictar ese Estatuto.

En nuestro concepto, el problema no consiste en si se debe o no dictar un Estatuto de los Partidos Políticos. El problema consiste en cuál sea ese Estatuto.

Chile tiene una honrosa tradición jurídica y democrática que respetar. Ella nos obliga a extremar nuestro celo para mantener siempre la vida del pueblo chileno dentro de los cauces del Derecho y de la Libertad. Todo intento de perfeccionar las estructuras de nuestro régimen constitucional y legal debe ser bien recibido. Tal es el caso del posible Estatuto de los Partidos Políticos, en la medida en que no se aparte, sino que vigorice y dé cabida a la vocación democráticas y libertaria de nuestro pueblo.