

LA REGULACION CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS CHILENAS DE 1925 Y 1980

ANA MARÍA GARCÍA BARZELATTO

Profesora de Derecho Político
Facultad de Derecho - Universidad de Chile

S U M A R I O

I. Introducción. II. Los Partidos Políticos en la Constitución Política de 1925. III. Los Partidos Políticos en la Constitución de 1980. IV. Paralelo entre la Regulación de los Partidos Políticos en la Constitución Política de 1925 (Art. 9) y la Constitución Política de 1980 (Art. 19 N° 15 último inciso): 1. Concepto y Naturaleza Jurídica de los Partidos; 2. Objetivos de los Partidos; 3. Organización Interna de los Partidos Políticos; 4. Nuevas Obligaciones que señala la Constitución Política de 1980 a los Partidos Políticos: a) Financiamiento de los Partidos y Publicidad de su Contabilidad; b) Publicidad de los Registros de los Partidos; 5. Ley Orgánica de Partidos Políticos. V. Otras Disposiciones sobre Partidos Políticos en la Constitución Política de 1980.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio y publicación de las leyes políticas cobra actualmente singular relevancia en atención a que éstas son indispensables para el avance de la etapa de transición a la normalidad política del Estado.

En sentido genérico, y sin pretender formular un concepto definitivo sino tan sólo de precisar la difundida expresión "leyes políticas", diremos que éstas comprenden el conjunto de normas relativas a la organización y funcionamiento de aquellas instituciones jurídico-políticas vinculadas a la generación de los gobernantes y al proceso de

decisión política, y cuya regulación debe estar contemplada en una ley orgánica constitucional. Así, son leyes políticas las referentes al Tribunal Calificador de Elecciones (Art. 84 Constitución Política de 1980), a los Partidos Políticos (Art. 19 N° 15 último inciso), a la Ley Electoral (Art. 18) y al Congreso Nacional (Art. 71 inciso dos).

El estado de avance de las leyes orgánicas constitucionales de carácter político es el siguiente. Con fecha 16 de noviembre de 1985 se publicó la Ley relativa al Tribunal Calificador de Elecciones. Durante el año 1984, se elaboraron varios anteproyectos de ley orgánica constitucional sobre partidos políticos en cuya preparación participó la Comisión Asesora para el Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales y el Consejo de Estado. Tales anteproyectos fueron conocidos por la opinión pública y las comisiones de trabajo recibieron indicaciones de la ciudadanía y grupos políticos, entre los que destacó el Estatuto presentado por el Grupo de Estudios Constitucionales. Este proceso culminó en un proyecto de ley que el órgano ejecutivo sometió a tramitación legislativa, donde actualmente permanece. Durante el presente año 1985, la Comisión Asesora para el Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales ha trabajado en la elaboración de un anteproyecto de Ley Electoral que deberá comprender materias relativas a la formación de los registros electorales, a la división del territorio en circunscripciones y a la definición del sistema electoral propiamente tal. Este anteproyecto, según lo declarado a la opinión pública, será entregado por la Comisión Asesora al órgano Ejecutivo durante el próximo mes de diciembre¹.

Sin duda, la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos guardan íntima relación no sólo porque deben regular materias comunes sino porque sus normas se influyen recíprocamente. Así, por ejemplo, se estima que el sistema de representación proporcional tiende a la formación de partidos múltiples e independientes, el escrutinio mayoritario a dos vueltas conduce igualmente a la formación de partidos múltiples pero dependientes, ya que favorece la formación de alianzas electorales y el sistema mayoritario a una vuelta tiende al bipartidismo². Cabe plantearse, en consecuencia, ¿debe ser la ley electoral

¹El Mercurio, 4 de noviembre de 1985.

²Benoit Jeanneau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, (3ª edición) Librairie Dalloz, Paris, 1972, 28.

previa a los partidos políticos, o viceversa? ¿Será igual la regulación legal de los partidos en un sistema mayoritario que en uno proporcional?

Considerando, entonces, la estrecha relación entre los asuntos que deben contemplar ambas legislaciones y la actualidad de las leyes políticas, hemos estimado de interés ofrecer estas notas sobre la regulación constitucional de los partidos políticos en Chile desde una perspectiva paralela entre la normativa de la Constitución Política de 1925 y la de 1980, haciendo especial referencia a las concordancias que ofrece el artículo 19 Nº 15 de la actual Ley Fundamental con otras normas de este ordenamiento.

Sin embargo, sólo la relevancia que cobran actualmente las leyes políticas, además de las razones expuestas precedentemente, justifican insistir en la regulación constitucional de los partidos para visualizarlos, esta vez, en un estudio paralelo de la normativa existente en nuestro anterior ordenamiento constitucional.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1925

La Constitución Política de 1925 hacía referencia a los partidos políticos en dos de sus normas: el artículo 25 y el artículo 9 introducido por la Ley de Reforma Constitucional de 1971.

El artículo 25 reconoció su existencia en los siguientes términos:

“En las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos”.

Con esta disposición quedó consagrada la existencia de los partidos en nuestro ordenamiento constitucional. Su reconocimiento tuvo lugar como consecuencia del precepto transcrito, que determinó que el sistema electoral chileno debía garantizar una representación proporcional de todas las opiniones y partidos políticos.

Posteriormente, se dictó la primera Ley de Elecciones, aprobada por Decreto Nº 542, de 19 de septiembre de 1925, a la que siguieron numerosas leyes que la modificaron, hasta la promulgación del texto

definitivo de la Ley General de Elecciones Nº 14.852, de 16 de mayo de 1962³.

Como consecuencia del resultado de la elección presidencial de 1970, tuvo lugar la reforma constitucional, conocida bajo la denominación "Estatuto de Garantías Democráticas", mediante la Ley 17.398, de 9 de enero de 1971. Esta reforma agregó, entre otras modificaciones, el nuevo artículo 9 de la Constitución Política de 1925 que reguló importantes aspectos de los partidos políticos, según se transcribe a continuación:

"Artículo 9º. La Constitución asegura a todos los ciudadanos el libre ejercicio de los derechos políticos, dentro del sistema democrático y republicano. Todos los chilenos pueden agruparse libremente en partidos políticos, a los que se reconoce la calidad de personas jurídicas de derecho público y cuyos objetivos son concurrir de manera democrática a determinar la política nacional.

Los partidos políticos gozarán de libertad para darse la organización interna que estimen conveniente, para definir y modificar sus declaraciones de principios y programas y sus acuerdos sobre política concreta, para presentar candidatos en las elecciones de regidores, diputados, senadores y Presidente de la República, para mantener secretarías de propaganda y medios de comunicación y, en general, para desarrollar sus actividades propias. La Ley podrá fijar normas que tengan por exclusivo objeto reglamentar la intervención de los partidos políticos en la generación de los Poderes Públicos.

Los Partidos Políticos tendrán libre acceso a los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado, en las condiciones que la Ley determine sobre la base de garantizar una adecuada expresión a las distintas corrientes de opinión en proporción a los sufragios obtenidos por cada una en la última elección general de diputados y senadores o regidores".

³Respecto de las modificaciones legales en materia electoral véase Carlos Andrade Geywitz, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*. Editorial Jurídica de Chile. 1971, 111; y Ricardo Cruz-Coke Madrid, *Historia Electoral de Chile 1925-1973*. Editorial Jurídica de Chile. 1984, 28-29.

El análisis de esta norma, inspirada en la Constitución Italiana, permite formular las siguientes observaciones:

a. Se consagraba expresamente la existencia de los partidos políticos dentro del sistema democrático y republicano chileno. Como asociaciones políticas debían, en consecuencia, revestir características compatibles con el sistema democrático y respetar los principios propios de este régimen político (soberanía popular, imperio de la ley, búsqueda del bien general).

b. Se les asignaba como objetivo general concurrir a "determinar la política nacional", objetivo que debían cumplir de "manera democrática". Es importante señalar que directamente se les indicaba un estilo de actuación, que debía ser democrático y los estatutos internos de los partidos existentes hasta 1973 debieron incluir normas para dar cumplimiento a la norma constitucional, y evitar las tendencias oligárquicas. La disposición de 1925, por tanto, enmarcaba a los partidos dentro del sistema democrático republicano ordenándoles actuar en forma democrática.

c. Se les reconoce como personas jurídicas de derecho público; en consecuencia no podrían haber sido disueltos por disposición de carácter administrativo.

d. Se reconocía a los partidos políticos libertad para darse la organización interna que estimasen conveniente, manteniendo lo ya establecido por el artículo 20 de la Ley General de Elecciones⁴. Sin embargo, no debiera inferirse la existencia de una libertad irrestricta para organizarse internamente, al tenor de lo preceptuado en el primer inciso de la disposición que los inserta dentro del sistema democrático republicano obligándolos a concurrir democráticamente a determinar la política nacional.

e. Se señalaba a los partidos las siguientes funciones precisas: 1) definir sus declaraciones de principios y programas; 2) presentar

⁴El art. 20, inc. 7º de la Ley 14.852 de 1962 establecía: "La organización interna contemplará la existencia de una Mesa Directiva Central que será la autoridad superior del partido, la que estará integrada, a lo menos, por tres personas que harán las veces de presidente, secretario y tesorero. Los Estatutos señalarán la denominación de la Mesa Directiva Central y la que corresponda a los cargos directivos mencionados.

candidatos en las elecciones de regidores, diputados, senadores y Presidente de la República; 3) mantener secretarías de propaganda y medios de comunicación; y 4) desarrollar sus actividades propias.

f. Finalmente se entregaba a la ley la regulación de dos materias: 1) la intervención de los partidos en la generación de los poderes públicos, es decir, en los procesos electorales, y 2) el libre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social de carácter estatal. En consecuencia, no podría la autoridad administrativa haber regulado este tipo de actividades.

Sin duda las disposiciones constitucionales y legales vigentes hasta 1973 implicaron a la luz de lo expresado un efectivo reconocimiento de este tipo de asociación política.

Finalmente, debe tenerse presente que a través de la ley de Reforma Constitucional N^o 17.398, de 1971, se agregó a la Carta de 1925 el N^o 17 del artículo 10, que reconoce el derecho a participar en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana. El segundo inciso de esta norma reconoce el derecho de las personas a participar en grupos intermedios tales como Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, Cooperativas y demás organizaciones sociales, caracterizándolas como personas jurídicas que deben generar democráticamente sus directivas, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros. El último inciso de esta disposición señala que "en ningún caso esas instituciones podrán arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado". Es de advertir que junto con reconocer la existencia de los grupos intermedios, la norma constitucional precisaba el ámbito de su actuación, si bien no señalaba la incompatibilidad que establece el actual ordenamiento fundamental entre estos grupos y los partidos políticos. Cabe plantearse si será posible en la práctica determinar con exactitud cuándo un grupo de interés comienza a invadir el campo de las actividades propias del partido político, circunstancia que es de vital importancia precisar, ya que de acuerdo al actual artículo 19 N^o 15 en ese momento el grupo o asociación deviene ilícito y será sancionado conforme a la ley.

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980

El actual ordenamiento constitucional, consagra y reconoce a los partidos políticos en el artículo 19 Nº 15, donde junto con establecer el derecho de asociación, dispone en el último inciso de esa norma:

“Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional”.

La norma transcrita es susceptible de ser dividida en tres partes.

La primera parte señala las bases que deben respetarse en la organización y funcionamiento de los partidos políticos, las que se concretan en las siguientes prohibiciones y exigencias:

- a. Prohibición de intervenir en actividades ajenas a las que les son propias.
- b. Prohibición de tener privilegios o monopolio de la participación ciudadana.
- c. Prohibición de que sus fuentes de financiamiento provengan de bienes de origen extranjero.
- d. Exigencia de la publicidad de sus registros y contabilidad.
- e. Exigencia de que sus estatutos contemplen normas para asegurar una efectiva democracia interna.

La segunda parte de la disposición establece que corresponde a una Ley Orgánica Constitucional el cumplimiento y desarrollo de las demás materias concernientes a los partidos políticos.

Al respecto cabe señalar que es de difícil interpretación la expresión "las demás materias que les conciernen". Con seguridad será el legislador orgánico quien determine cuáles materias deberá regular sin perjuicio de incluir, además, las normas básicas contempladas en la primera parte del inciso quinto del Nº 15 del artículo 19. Sin duda, deberá tener presente el concepto formulado por el Tribunal Constitucional sobre Ley Orgánica Constitucional, que la define como aquella que tiene por objeto "desarrollar en un texto armónico, sistemático y coherente, los preceptos constitucionales en aquellas materias que el constituyente ha reservado al ámbito de dichas leyes"⁵.

Finalmente, la tercera parte de la disposición en estudio regula a la Ley Orgánica las sanciones que deberán aplicarse tanto frente al incumplimiento de sus preceptos como frente a actos propios de los partidos políticos realizados por asociaciones o personas que no se ajusten a las disposiciones constitucionales y legales. Toda asociación que persiga fines partidistas y que no se encuentre constituida como partido político en la forma prescrita por la ley orgánica constitucional, es ilícita y, por lo tanto, sancionable de acuerdo a esa misma ley.

En suma, conforme con la norma constitucional contenida en el último inciso del Nº 15 del artículo 19 de la Carta Fundamental, la Ley Orgánica Constitucional de partidos políticos deberá comprender tres órdenes de materias:

a) Primero, regular los presupuestos básicos contenidos al comienzo de la normativa en estudio indicando, por ejemplo, cuáles son las actividades propias de los partidos, cómo se controlará la publicidad de sus registros y contabilidad, y normas que garanticen la democracia interna del partido.

b) Segundo, regular materias complementarias, cuya determinación el constituyente ha entregado al criterio del legislador.

Éste será quien determine qué otras materias debe regular y fijar el marco de su competencia.

⁵Tercer considerando de sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en autos Rol Nº 17, de 6 de septiembre de 1983.

c) Tercero, establecer las sanciones ante el incumplimiento de prohibiciones y exigencias en que incurran tanto los partidos políticos en su desenvolvimiento, como otras asociaciones o personas que se atribuyan esa calidad sin serlo.

IV. PARALELO ENTRE LA REGULACIÓN
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1925
(ART. 9º) Y LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE 1980 (ART. 19 Nº 15
ÚLTIMO INCISO)

1. *Concepto y naturaleza jurídica de los partidos*

La Constitución Política de 1925 no formulaba un concepto de partido político, sino que sólo señalaba sus fines y objetivos, reconociéndoles la calidad de persona jurídica de derecho público. La normativa respectiva se contemplaba en el art. 9º dentro del Capítulo II referente a Nacionalidad y Ciudadanía.

La Constitución Política de 1980 regula los partidos políticos junto con consagrar el derecho de asociación en el Capítulo III De los Derechos y Deberes Constitucionales. Tampoco define lo que debe entenderse por partido político, ni señala sus objetivos, aun cuando en una especie de contrasentido, les prohíbe intervenir en actividades ajenas a las que les son propias y omite un pronunciamiento en cuanto a su personalidad jurídica.

En estas circunstancias, parece lógico que el legislador orgánico deba precisar el concepto de partido.

Desde una perspectiva doctrinaria Loewenstein los define como "una asociación de personas con las mismas concepciones ideológicas que se propone participar en el poder político o conquistarlo y que para la realización de este objetivo posee una organización permanente". Sin embargo, el legislador debería conceptualizarlos en forma más precisa. Estimamos que los partidos políticos son asociaciones voluntarias destinadas a cumplir las funciones que le asigne la ley, orientadas al bien general y con sujeción a los principios propios de la democracia constitucional.

La ley orgánica constitucional deberá, además, dotar de persona-

lidad jurídica al partido político que cumpla con los requisitos para su constitución, ya que "para gozar de personalidad jurídica las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley" (art. 19 N^o 15 inciso dos).

En cuanto a si la personalidad jurídica será de derecho público o de derecho privado, la materia es discutible, ya que se considera que es de derecho público la persona jurídica que nace por el sólo ministerio de la Constitución o de la ley, como son los organismos públicos descentralizados o las empresas del Estado, por ejemplo, pero no aquellas entidades que se constituyen de acuerdo a la ley, pero por actos voluntarios de sus organizadores.

En síntesis, por su naturaleza jurídica y el rol que cumplen dentro de la jerarquía institucional debería considerárseles como personas jurídicas de derecho público, pero por la forma como se constituyen deberíamos concluir que son personas jurídicas de derecho privado, ya que no se constituyen directamente por el sólo ministerio de la Constitución o de la ley, sino que de acuerdo a la ley, una vez cumplidos los requisitos exigidos, previa voluntad de los adherentes⁶.

Esta distinción cobra relevancia fundamentalmente para determinar la forma de disolución del partido —por ley si se estima que son personas jurídicas de derecho público o por decreto si se estima lo contrario—, y podría preocupar a quienes postulan que los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público que a éstos pudieran ser aplicables las normas que para las corporaciones y fundaciones establece el Código Civil en el sentido que sea la autoridad administrativa la que los disuelva. Sin embargo, esta situación está resuelta en la propia Constitución, dado que por mandato constitucional la ley orgánica de partidos políticos debe contemplar expresamente "las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución", y las causales de disolución serán de derecho estricto, por la competencia

⁶En las Actas de la Sesión 373, de 23 de mayo de 1978, el señor Ortúzar manifestó que la personalidad jurídica del partido debe ser materia de la ley orgánica y en principio no le parecía conveniente reconocerles personalidad jurídica de derecho público, por cuanto se dejaría a los partidos en situación de privilegio frente a otras organizaciones que también constituyen expresiones del derecho de asociación. El Comisionado señor R. Bertelsen compartió esta opinión.

que el constituyente entrega al legislador de ley orgánica en el sentido de regular las "demás materias que les conciernan", sin que pueda recurrirse a otras normas para proceder a su disolución, es decir, la disolución solamente procederá cuando se configure una de las causales expresamente indicadas en la ley.

2. *Objetivos de los partidos*

La Constitución Política de 1925 les atribuyó un objetivo global, "concurrir de manera democrática a determinar la política nacional", e indicó, en el segundo inciso del artículo 99, las funciones precisas que ya señalamos en el punto II.

La actual Carta Fundamental no señala objetivos globales ni funciones precisas a los partidos políticos, pero repite la expresión "actividades propias", del artículo 99 de la Constitución Política de 1925. Prohíbe a los partidos políticos "intervenir en actividades ajenas a las que les son propias, ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana". Además, la parte final de la norma constitucional en estudio exige sancionar a las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin estar constituidos de acuerdo a la regulación exigida.

Del texto fundamental se infieren dos conclusiones.

En primer lugar, el reconocimiento de la actividad de los independientes en la participación política en igualdad de condiciones que los partidos, ya que éstos no pueden tener el monopolio de la participación ciudadana. Esta norma concuerda con el artículo 18 de la Constitución que junto con establecer la existencia de un sistema electoral público determina que la ley orgánica constitucional que regule los procesos electorales y plebiscitarios "garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en tales procesos".

En segundo lugar, es evidente que la Ley Orgánica Constitucional deberá definir las actividades propias para cumplir el mandato constitucional en doble sentido: a) precisar cuándo un partido político está interviniendo en actividades ajenas a las que les son propias, y

b) determinar cuándo cabe sancionar a entidades, que no siendo partidos políticos realizan actividades propias de estos grupos.

Estimamos que la referida ley deberá señalar en forma muy precisa las actividades propias, definiéndolas e incluso enumerándolas, porque de lo contrario su aplicación se prestará a dificultades y confusiones.

Atendido el alcance de la disposición constitucional, estimamos que el constituyente ha querido su individualización precisamente para reservarles la exclusividad de su desarrollo⁷ y ello sólo podrá lograrse en la medida que haya claridad y precisión en el establecimiento de sus objetivos. Más aún, en circunstancias que la Constitución Política consagra la igualdad entre los miembros de un partido político y los independientes⁸, ya que si estos últimos desarrollan actividades propias de los partidos políticos sin estar constituidos como tales, estarían incurriendo en ilicitud sujeta a la sanción legal correspondiente.

Las delimitaciones entre las actividades propias del partido y sus objetivos o funciones concretas, si bien en doctrina podrían distinguirse con cierta facilidad, en la realidad se tornan difíciles de apreciar, dando lugar a dudas para determinar cuándo se producen. Cómo determinar con exactitud el momento en que una organización gremial o religiosa, por ejemplo, se inmiscuye en actividades propias de un partido político transformándose en ilícita, o cuándo un partido político rebasó el ámbito de sus funciones e intervino en actividades ajenas. Corresponderá en cada caso que el juez competente resuelva las dudas que se susciten, a la luz de los antecedentes y circunstancias que concurren y su labor podrá ser menos ardua en la medida que la norma sea muy explícita.

3. *Organización interna de los partidos políticos*

El artículo 99 de la Constitución Política de 1925 otorgaba amplia libertad a los partidos políticos en cuanto a su organización interna. El inciso tercero del artículo 99 establecía que "los partidos políticos

⁷Comisión de estudios de la Nueva Constitución (C.E.N.C.) Sesión N° 373, de 23 de mayo de 1978.

⁸Constitución Política 1980, art. 18 y art. 19 N° 15 inciso 5°

gozarán de libertad para darse la organización interna que estimen conveniente". De conformidad con esta norma, cada partido podía establecer la estructura interna y crear los órganos que estimase conveniente para desarrollar sus actividades. La Ley General de Elecciones completó la norma constitucional señalando que la organización interna contemplaría la existencia de una Mesa Directiva Central como autoridad superior del partido, reservando a los estatutos su denominación y la de los cargos directivos.

La norma de la Constitución Política de 1980 innovó en esta materia, señalando expresamente que "sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna".

En el Derecho Comparado existe cierta tendencia a determinar en forma imperativa ya sea en la Constitución o en la ley la existencia de órganos básicos comunes para todos los partidos que se formen. Así se observa en el régimen jurídico de partidos de numerosos Estados europeos como Alemania Federal, España y Austria, en Europa, y entre los latinoamericanos, Colombia, Argentina y Brasil, entre otros.

La libertad indiscriminada de cada partido para darse la organización interna que estime más apropiada, inclinación tradicional en esta materia, ha ido cediendo paso a una regulación constitucional y legal más restrictiva a fin de asegurar la participación e igualdad de derechos de los miembros del partido.

La norma constitucional de 1980 tuvo su origen en el Anteproyecto elaborado por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política (octubre 1978), cuyo artículo 19 N° 14 último inciso establecía:

"Una ley orgánica constitucional regulará todo lo relativo a los partidos políticos. Dicha ley deberá asegurar la democracia interna en el funcionamiento de éstos y la publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento".

Sin duda, la norma induce a plantearse la interrogante ¿qué significa asegurar una efectiva democracia interna de los partidos?... y, evidentemente, las diversas interpretaciones conducen a diferentes consecuencias jurídicas.

No se definió con precisión la expresión "democracia interna" en

los debates de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. En sesión 9, de 23 de octubre de 1973, el señor E. Evans presentó un documento que decía: "Los partidos políticos se organizarán y actuarán conforme a los principios de democracia interna que señala la ley . . .". En sesión 3739, de 23 de mayo de 1978, el señor Carmona señala "que si se obligara a los partidos políticos a actuar en forma que no implique atentar contra las bases institucionales, también es menester exigirles un funcionamiento interno del todo acorde con el régimen democrático; basado por ende, en un sistema que prevea registros públicos, conocimiento de los recursos financieros, generación de las autoridades partidarias con respeto estricto a ese régimen, etc., pues sólo así se impedirá que las colectividades políticas aparezcan en sus actuaciones públicas como grandes mentoras de los principios democráticos y, sin embargo, no los practiquen en su vida interna".

En nuestra opinión, la disposición constitucional ha querido asegurar la existencia de límites al poder de las autoridades del partido, de modo tal que las bases tengan efectiva participación en la elección de los dirigentes, así como en la mantención de éstos en los cargos partidarios. Igualmente se ha pretendido asegurar la incorporación de los afiliados al proceso de adopción de decisiones del partido.

La existencia de oligarquías dirigentes, denunciada por Robert Michels⁹ a comienzos del siglo actual como la conocida "ley de hierro de la oligarquía", constituye uno de los problemas que enfrentan los partidos políticos en la mayoría de los regímenes democráticos del mundo occidental. La experiencia indica que es imprescindible establecer límites al poder de las autoridades dirigentes del partido, en analogía a las normas que deben existir en todo Estado de Derecho para asegurar límites al poder de los gobernantes. Como asegura Duverger, "la eficacia práctica impulsa a los partidos en sentido oligárquico. La subsistencia y acción de un partido es más fácil si los dirigentes conservan y refuerzan su poder, sin que les pongan obstáculos. Por lo general, se observa un esfuerzo por conservar la apariencia democrática, pero los procedimientos autoritarios y oligárquicos se

⁹Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia interna*. Armorrortu Editores, Buenos Aires.

desarrollan generalmente sin tener en cuenta los estatutos, por una serie de procedimientos desviados pero eficaces"¹⁰.

Tratándose de una materia de tanta trascendencia, es comprensible que se adopten medidas precisas en cuanto a la naturaleza de los órganos básicos del partido, composición, funcionamiento y atribuciones. Sin embargo, estimamos que una reglamentación imperativa muy detallada del funcionamiento interno de sus órganos es inconveniente, porque podría entorpecer la acción de los partidos y dificultar su desarrollo, especialmente en grupos partidarios nuevos, implicando la posibilidad de que las estructuras legales exigidas se mantengan en apariencia, pero operando por vías de hecho al margen de la exigencia legal. Además, el imperativo de un número excesivo de órganos internos para el funcionamiento del partido podría significar una limitación al derecho de asociación.

En definitiva, será el legislador orgánico quien determine el alcance de la disposición constitucional.

Sin embargo, reiteramos que para asegurar la democracia interna del partido es necesario fijar normas y procedimientos destinados a la participación de las bases en lo referente a la declaración de principios, al programa, a la modificación de los estatutos y a la renovación periódica de las autoridades partidarias mediante elecciones libres, secretas e informadas, pudiendo quedar entregado a los estatutos internos de cada partido el funcionamiento y atribuciones precisas de cada uno de sus órganos.

4. *Nuevas obligaciones que señala la Constitución Política de 1980 a los partidos políticos.*

Además de exigir que los estatutos de los partidos políticos deben contemplar normas que aseguren una efectiva democracia interna, la Constitución de 1980 introduce la obligación de la publicidad de sus registros y contabilidad, señalando, también, que sus "fuentes de financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero".

Estas exigencias no se contemplaban en la regulación constitucio-

¹⁰M. Duverger, *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1961, 16 y 55.

nal de 1925. El Anteproyecto constitucional de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución introdujo la obligación de "la publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento". El resto de la disposición referente a que sus fuentes de financiamiento no podrán ser de origen extranjero fue introducido al texto constitucional por la H. Junta de Gobierno.

a) *Financiamiento de los partidos y publicidad de su contabilidad*

Cabe señalar que en esta materia la norma constitucional no es clara, porque no permite entender con exactitud lo que se quiso significar con la expresión aportes "de origen extranjero". La palabra "origen" puede estar referida tanto a la persona que materializa el aporte, como al aporte mismo.

En todo caso, la regulación de los aspectos financieros de los partidos políticos es hoy una materia que necesariamente se incluye en la legislación, aunque el Derecho Comparado no es uniforme y su tratamiento presenta múltiples facetas.

Ante las dificultades de la mayoría de los partidos de enfrentar sólo con los ingresos provenientes de las cotizaciones de sus afiliados los enormes gastos de funcionamiento, especialmente en períodos electorales, ha ido surgiendo la necesidad de establecer normas claras tendientes a impedir hechos o circunstancias que en la realidad desbordan el marco de lo ético y equitativo, causando un enorme descrédito tanto al sistema de partidos como al régimen democrático representativo.

Las normas tienden a asegurar la transparencia del funcionamiento del partido, especialmente en períodos electorales, buscan también controlar los ingresos provenientes de personas o grupos ajenos a él tanto nacionales como extranjeros, evitando la excesiva destinación de fondos a propaganda política. Asimismo, si se acepta el aporte estatal se le regula con el objeto de evitar discriminaciones y abusos¹¹.

Los grandes tópicos que en materia de financiamiento trata el Derecho Comparado son los siguientes: a) limitación del financiamiento

¹¹El control de la actividad financiera y la protección contra influencias económicas externas fue abordado ya en 1883 en Inglaterra a través de la "Corrupt and illegal practices Act"; y en Estados Unidos por la "Federal corrupt practices Act" de 1925 y las "Hatch Acts" de 1939 y 1949.

privado con el propósito de evitar desigualdades excesivas, atentatorias contra la democracia interna del partido; b) regulación del financiamiento público directo o indirecto. El directo puede concretarse a través de aportes estatales para los gastos ordinarios de funcionamiento del partido, o, lo que es más usual, para el financiamiento de las campañas electorales. Éste puede lograrse ya sea a través de la destinación de una suma fija consignada anualmente en la Ley de Presupuesto, o mediante la reposición a posteriori del gasto en las campañas electorales. El financiamiento estatal indirecto, en cambio, puede adoptar diversas modalidades, tales como, establecer la gratuidad o exención de impuestos de ciertos servicios necesarios para la constitución del partido, la exención de contribuciones o impuestos de los inmuebles en que éstos tengan sus sedes, la deducción de los impuestos de las cotizaciones de los afiliados o donaciones hechas al partido, la destinación gratuita de espacios de prensa, televisión y otros medios de comunicación social estatales; c) la restricción o prohibición de los aportes provenientes de determinadas personas jurídicas o naturales tales como los sindicatos, las asociaciones gremiales, los extranjeros, etc.; d) la limitación de los gastos electorales y de propaganda política, a fin de mantener cierta uniformidad entre las distintas colectividades y evitar desigualdades que frustran los objetivos propiamente democráticos; y e) la regulación imperativa de la publicidad de los ingresos y egresos del partido, a fin de controlar el origen de los fondos y el sistema general de contabilidad tanto por parte de la autoridad estatal como de los propios afiliados y la opinión pública, en general.

En el Derecho Comparado no existen pautas generales en cuanto a la regulación constitucional o legal que deben recibir estas materias. Sin embargo, uno de los tópicos que ha sido motivo de preocupación, especialmente por los países desarrollados, es el relativo a la fijación de límites a los montos de las donaciones. Así, en los Estados Unidos una ley de 1974 limita a 1.000 dólares la suma total que un ciudadano puede aportar a un candidato y a 25.000 dólares la cantidad total que puede dar a diversas candidaturas al año. Del mismo modo, la ley de partidos políticos de Alemania Federal de 24 de julio de 1967, establece que las donaciones hechas a un partido político o a una de sus federaciones por un año que excedan de veinte mil DM han de

especificarse en el informe de cuentas, indicando el nombre y dirección del donante, así como el monto total de la donación¹².

Creemos que el mecanismo de fijar límites a las donaciones, o de dar publicidad a aquellos aportes que excedan de ciertos montos, es valioso y necesario, ya que es una manera de evitar influencias impropias de personas naturales o jurídicas por la vía del financiamiento. Como bien señala el autor K. Z. Paltiel, las grandes diferencias en el tamaño de las donaciones comúnmente reflejan desigualdades económicas y sociales e intentos por sobrepasar las instituciones democráticas de "un hombre, un voto", para lograr una influencia desproporcionada en el proceso de toma de decisiones¹³.

Estimamos conveniente que la futura Ley Orgánica de Partidos contemple alguna forma de financiamiento estatal, ya que es un medio para garantizar cierta independencia en su funcionamiento, especialmente en relación con los grupos de interés.

La mayoría de las legislaciones lo contempla. La Ley Argentina de Partidos N° 22.627, de 1982, consulta la existencia de un Fondo Partidario Permanente. La Ley Española N° 54, de 1978, determina que cada partido percibirá anualmente una cantidad fija por escaño y por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura en cada una de las dos cámaras. La legislación alemana establece un sistema de reposición por costos electorales en proporción al número de votos obtenido por cada partido.

En cuanto a los aportes provenientes de determinados grupos de interés como los colegios profesionales, los sindicatos, las asociaciones gremiales y empresariales, es preciso recordar el artículo 19 N° 15 último inciso con el artículo 23 de la Constitución de 1980 que, además de establecer la incompatibilidad entre el cargo de dirigente gremial y la militancia en un partido político, ordena sancionar a los grupos intermedios de la comunidad que intervengan indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos. El inciso segundo del artículo 23 establece que

¹²Humberto Nogueira A., *El constitucionalismo democrático moderno y el Estatuto Jurídico de los partidos políticos en Europa occidental*, en *Gaceta Jurídica* 39 (septiembre 1983), 10.

¹³K. Z. Paltiel, *Financiamiento de la Campaña Electoral*, en *Revista de Estudios Públicos* 13 (1984), 100.

“La ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfieren en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale”.

Las normas prohibitivas que persiguen tanto impedir los aportes provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, como mantener la autonomía de los partidos políticos y de los grupos de interés, tropiezan con la dificultad de que su cumplimiento es prácticamente imposible de controlar en la práctica. Son normas fáciles de evadir, porque los mecanismos jurídicos para asegurar su cumplimiento son precarios y en consecuencia carecen de real eficacia. Al respecto, la Constitución Política de 1925 en el N° 17 del artículo 10, al que ya hemos hecho referencia, delimitaba en cierta forma el ámbito de acción de los grupos de interés, pero sin señalar la incompatibilidad, en un ánimo más realista a nuestro juicio que el constituyente de 1980.

En todo caso; cualquiera sea el criterio que se adopte para regular estos aspectos, la experiencia del Derecho Comparado no es positiva en cuanto a la eficacia de estas normas. Es muy posible, que las disposiciones que se establezcan sean meramente declarativas, ya que pueden ser fácilmente evadidas mediante la creación de centros o institutos que funcionen en forma paralela al partido político, ya sea para divulgar sus objetivos o recibir los aportes prohibidos a los partidos¹⁴.

b) *Publicidad de los registros de los partidos*

En el último inciso del N° 15 del artículo 19 de la Constitución de 1980 establece que los registros de los partidos deberán ser públicos. Esta disposición, como ya señalamos, no se contemplaba en la Constitución de 1925 y tuvo su origen en el Anteproyecto de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución.

¹⁴Mayores antecedentes se encuentran en A. Heard, *The Cost of Democracy*, 1960 y K. Z. Paltiel, *Campaign Finance, Contrasting at the Polls*, 1981, 138-172, citado por Enrique Barros B., Aspectos jurídicos del Estatuto de los partidos políticos, en Centro de Estudios Políticos, Documento de Trabajo 10 (1983), 41 ss.

En los debates de la Comisión se sostuvo la conveniencia de la publicidad como un medio para velar por el cumplimiento de la incompatibilidad entre los cargos de dirigentes sindicales y la militancia política. Al respecto, el señor Jaime Guzmán sostuvo que "si hay registros públicos, es más fácil que durante el ejercicio del cargo la persona sea borrada de los registros por renuncia, exigencia que por lo menos hace incompatible la función gremial con la militancia en un partido, lo cual libera al dirigente gremial de lo que muchas veces se entiende un compromiso de honor, de seguir las órdenes de la directiva del partido. Si se lo obliga a renunciar mientras ejercer el cargo, se limitará la politización de la función gremial"¹⁵.

Las ventajas que reporta la publicidad de los registros son muy precarias frente a las desventajas que, a nuestro juicio, implica esta norma. Desde luego, los funcionarios de la Administración Pública y todas aquellas personas sujetas a una relación de dependencia laboral se sentirán inhibidos para afiliarse a un partido político determinado. También, hay quienes que, bajo toda circunstancias, prefieren guardar la reserva de su afiliación. Estimamos que la norma tiende a coartar la libertad de asociación y a restringir la actividad política de los ciudadanos. Incluso ¿no podría llegar a estimarse una especie de contradicción con el carácter secreto del sufragio consagrado en el artículo 15 de la Constitución?

No obstante, la disposición es un mandato constitucional y el legislador orgánico deberá observarlo. Por las razones señaladas, creemos importante que regule la publicidad de los registros con prudencia y moderación estableciendo normas que bajo ningún concepto impliquen una amplia publicidad.

Guarda íntima relación con esta materia el número de afiliados con que inicialmente debe contar el partido para poder constituirse como tal. En general, el Derecho Comparado no se pronuncia específicamente por un número mínimo de adherentes y las legislaciones que contemplan esta exigencia lo hacen en términos relativamente bajos. Por ejemplo, el Estatuto de Partidos Políticos de Portugal de 1974 establece un mínimo de 5.000 ciudadanos, la Ley Nº 22.627 de 1982 sobre Estatuto de Partidos Políticos en Argentina exige el 2 por mil del total de inscritos en el Registro Nacional de Electores, la Ley

¹⁵Sesión 373, de 23 de mayo de 1978.

Nº 5.628, de 1971 de Partidos Políticos de Brasil determina que los fundadores de un partido no pueden ser inferior a 101, y la Ley General de Elecciones Chilena Nº 14.852 de 1962 exigía 10.000 adherentes como mínimo.

Existen importantes razones para que la futura Ley Orgánica de Partidos Políticos regule la constitución de los partidos sin sujetarlos a un número excesivo de afiliados iniciales. Al respecto, algunos especialistas estiman incluso más conveniente mantener una baja exigencia inicial y requerir un número mayor de afiliados para poder participar en una elección. Esta tesis fue desarrollada en nuestro medio por el profesor Gabriel Amunátegui Jordán en el sentido de que debe existir cierta libertad para constituir partidos, como expresiones de los diversos matices de la opinión pública, pero el derecho a participar en una elección debe ser acordado cuando esos partidos "nuevos" han adquirido arraigo y capacidad para participar en una elección¹⁶.

La exigencia de una elevada militancia podría incluso estimarse que atenta contra el derecho de libertad de asociación, ya que podría dificultar la formación de partidos y entorpecer una garantía constitucional haciendo imposible su ejercicio. Los ciudadanos están facultados constitucionalmente para asociarse políticamente y de acuerdo al Nº 26 del artículo 19 los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece no podrán afectar los derechos en su esencia ni imponer requisitos que impidan su libre ejercicio. Será el Tribunal Constitucional el órgano llamado a decidir y a definir si la exigencia de un número determinado de afiliados para asociarse políticamente afecta o no la esencia del derecho de libertad de asociación.

Si bien la exigencia legal de un número mínimo de afiliados para la constitución de un partido tiende principalmente a lograr la existencia de conglomerados políticos relevantes y a evitar el multipartidismo, esta misma finalidad se puede alcanzar previendo ciertas cau-

¹⁶Gabriel Amunátegui J., *Partidos Políticos*, Editorial Jurídica de Chile, 1952, 151 ss. Incluso el catedrático estima que "se podría todavía, para consolidar al partido, dentro de la opinión pública, consultar la exigencia de una cuota mínima de representantes (parlamentarios) para que se le otorgue la personalidad jurídica", 268.

sales de disolución, las que incluso podrían establecerse en la Ley Electoral, como por ejemplo, por no obtener representación en más de una elección parlamentaria o por no alcanzar un cierto porcentaje de los sufragios válidamente emitidos¹⁷.

5. *Ley Orgánica de Partidos Políticos*

El artículo 99 de la Constitución Política de 1925 entregaba expresamente a la ley de partidos la regulación de dos materias concretas:

—“Fijar normas que tengan por exclusivo objeto reglamentar la intervención de los partidos políticos en la generación de los poderes públicos”; y

—Determinar las condiciones del libre acceso a los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado, sobre la base de garantizar una adecuada expresión a las distintas corrientes de opinión en proporción a los sufragios obtenidos por cada uno en la última elección general de diputados y senadores o regidores.

En consecuencia, el resto de las materias concernientes a los partidos podían ser reguladas directamente por los estatutos internos de cada uno sujetándose a las normas constitucionales establecidas al respecto.

La regulación fundamental de 1980 es mucho más exigente, por cuanto establece que “una Ley Orgánica Constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución”. Por tanto, cualquier materia concerniente a los partidos políticos, además de aquellas contenidas en la primera parte del último inciso del Nº 15 del artículo 19 podrá ser regulada por la Ley Orgánica Constitucional de partidos, siendo el legislador orgánico quien fije el marco de su competencia. En todo caso, deberá forzosamente contemplar sanciones por el incumplimiento de sus preceptos.

¹⁷La Ley Orgánica de Partidos Políticos de 1982 de Uruguay dispone la disolución del partido que habiendo participado en una elección nacional no obtenga representación parlamentaria (art. 52 letra c). La Ley Nº 22.627 de 1982 de Argentina dispone la disolución del partido que no obtenga el 2% del total de los votos válidos en circunscripción alguna (art. 61 letra c).

En esta materia el constituyente ha entregado a competencia de la ley orgánica constitucional con carácter obligatorio, el establecimiento de sanciones: a) por el incumplimiento de sus preceptos; como, por ejemplo, no llevar el rol de sus afiliados, no llevar libros de contabilidad o llevarlos incorrectamente, etc. y b) por el funcionamiento de hecho de un partido político, al margen de las disposiciones legales.

El precepto constitucional es muy amplio y, conforme con él, la ley debe contemplar obligadamente sanciones ante todo precepto legal que no se cumpla.

V. OTRAS DISPOSICIONES SOBRE
PARTIDOS POLÍTICOS EN LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE 1980

Nuestro actual ordenamiento constitucional contiene, además del Nº 15 del artículo 19, a que ya hemos hecho referencia, otras disposiciones relativas a los partidos políticos¹⁸.

En el Capítulo I, entre las bases de la institucionalidad, el artículo 8º señala que "las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales". Los objetivos a que alude la disposición están señalados en el inciso 1º del mismo artículo y consisten en la realización de actos destinados a propagar determinadas doctrinas. Corresponde al Tribunal Constitucional conocer de estas infracciones (artículo 82 Nº 7). En consecuencia, para que un partido político sea disuelto por inconstitucionalidad es menester que así lo declare el Tribunal Constitucional.

El artículo 18 del texto constitucional se refiere a los partidos políticos al consagrar la existencia de un Sistema Electoral Público. La regulación de esta materia queda entregada a una Ley Orgánica Constitucional, que deberá determinar su organización y funcionamiento, garantizando la plena igualdad entre los independientes y los miembros de un partido en la participación de los procesos electorales. Cobra relevancia en esta disposición la mención de los independientes y

¹⁸Al respecto, véase Luz Bulnes Aldunate, *La Ley Orgánica de Partidos Políticos*, Centro de Estudios Públicos. Documento de Trabajo 8 (1983).

su derecho de igualdad con los militantes de un partido. La igualdad se refiere tanto a la presentación de candidaturas como a la participación a través de los medios de comunicación y difusión social.

Los artículos 19 Nº 19, y 23 de la Constitución Política contienen referencias a las organizaciones sindicales, en el sentido que sus dirigentes no podrán intervenir en actividades políticas partidistas, precisando que el cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político.

El inciso segundo del artículo 23 encomienda a la ley establecer sanciones correspondientes a aquellos que infrinjan estas prohibiciones.

Al respecto, cabe señalar que estas normas son de carácter autónomo en el sentido que pueden aplicarse sin que se requiera de ley que las complemente o regule, salvo en lo referente al establecimiento de las sanciones pertinentes lo que, en todo caso, es materia de ley común y no de ley orgánica constitucional.

Finalmente, la Disposición Transitoria décima de la Constitución Política establece lo siguiente: "En tanto no entre en vigencia la ley orgánica constitucional relativa a los partidos políticos a que se refiere el Nº 15 del artículo 19, estará prohibido ejecutar o promover toda actividad, acción o gestión de índole político partidista, ya sea por personas naturales o jurídicas, organizaciones, entidades o agrupaciones de personas. Quienes infrinjan esta prohibición incurrirán en las sanciones previstas en la ley".

Sobre el particular, cabe tener presente que el Decreto Ley Nº 77, de 13 de octubre de 1973, declaró ilícitos y disueltos los partidos y entidades políticas que sustenten la doctrina marxista o que por sus fines o por la conducta de sus adherentes sean coincidentes con esa doctrina. Posteriormente, el Decreto Ley Nº 78, de 17 de octubre de 1973, declaró en receso a todos los partidos políticos y entidades no comprendidas en el Decreto Ley Nº 77. Este último texto legal fue derogado por Decreto Ley Nº 1.697, de 12 de marzo de 1977, que declaró disueltos todos los partidos políticos no comprendidos en el Decreto Ley Nº 77.

La Constitución de 1980 en la Disposición Transitoria Nº 10 establece el receso político mientras no se dicte la Ley Orgánica Cons-

titucional sobre partidos políticos y señala expresamente que la infracción a estos preceptos se sancionará en conformidad a la ley.

Es evidente que la ley a que se refiere la norma transitoria son los decretos leyes N.ºs 77 y 1.697, de tal manera que las organizaciones que infrinjan la disposición transitoria Nº 10 incurrirán en las sanciones que señalan los decretos leyes mencionados.

En consecuencia, de acuerdo con la disposición transitoria Nº 10, dictada la ley orgánica constitucional de partidos políticos terminará de pleno derecho el receso político, condicionado a su dictación, y quedarán derogados los Decretos Leyes que establecen conductas punibles para aquellos que infrinjan dicho receso.