

ANTECEDENTES SOBRE UNA POSIBLE LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE PARTIDOS POLITICOS

LUZ BULNES ALDUNATE
CARLOS CRUZ-COKE OSSA

Profesores de Derecho Político y Constitucional
Facultad de Derecho, Universidad de Chile

S U M A R I O

1. Disposiciones constitucionales pertinentes (Constitución Política del Estado aprobada por plebiscito de 11 de septiembre de 1980).
2. Causas mediatas e inmediatas de la crisis de los partidos políticos chilenos (1973).
3. Bases fundamentales de un anteproyecto de la ley orgánica de partidos políticos.
- 3.1. Disposiciones generales.
- 3.2. Constitución de partidos políticos.
- 3.3. Representación del partido político.
- 3.4. Organización interna del partido político.
- 3.5. Del patrimonio de los partidos políticos y su fiscalización.
- 3.6. Designación de candidatos a parlamentarios de partidos políticos.
- 3.7. Propaganda electoral.
- 3.8. Extinción de los partidos políticos.

1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES PERTINENTES (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, APROBADA POR PLEBISCITO EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1980)

1. Art. 8º Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por las actividades de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

Corresponderá al Tribunal Constitucional conocer de las infracciones a lo dispuesto en los incisos anteriores.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente no podrán optar a funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, por el término de diez años contado desde la fecha de la resolución del Tribunal. Tampoco podrán ser rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellos funciones de enseñanza ni explotar un medio de comunicación social o ser directores o administradores del mismo, ni desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo.

Si las personas referidas anteriormente estuvieren a la fecha de la declaración del Tribunal en posesión de un empleo o cargo público, sea o no de elección popular, lo perderán, además, de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso cuarto.

La duración de las inhabilidades contempladas en este artículo se elevará al doble en caso de reincidencia.

2. Artículo 19, N° 15: LA CONSTITUCION ASEGURA A TODAS LAS PERSONAS: N° 15. El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

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.

3. Artículos 43, 44 y 45, incisos 1° y 2°:

Artículo 43. La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años. Sin embargo, si el Presidente de la República hiciere uso de la facultad que le confiere el número 5º del artículo 32, la nueva Cámara que se elija durará, en este caso, sólo el tiempo que le faltare a la disuelta para terminar su período.

Artículo 44. Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a tres años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

Artículo 45. El Senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

Los senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la región Metropolitana.

4. *Artículo 82: SON ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: N° 7º, N° 12º, incs. 2º y 13º.*

N° 7º Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, y de los movimientos o partidos políticos, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 8º de esta Constitución;

N° 12º, inc. 2º El Tribunal Constitucional podrá apreciar en conciencia los hechos cuando conozca de las atribuciones indicadas en los números 7º, 8º, 9º y 10º, como, asimismo, cuando conozca de las causas de cesación en el cargo de parlamentario.

Inciso 13º. Habrá acción pública para requerir al Tribunal respecto de las atribuciones que se le confieren por los números 7º, 8º y 10º de este artículo.

5. CAPITULO VIII; arts. 84, 85 y 86.

Artículo 84. Un tribunal especial, que se denominará Tribunal Calificador de Elecciones, conocerá del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos y tendrá las demás atribuciones que determine la ley.

Estará constituido por cinco miembros designados en la siguiente forma:

a) Tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros;

b) Un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada precedentemente y que reúna los requisitos que señala el inciso segundo del artículo 81;

c) Un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo.

Las designaciones a que se refieren las letras b) y c) no podrán recaer en personas que sean parlamentario, candidato a cargos de elección popular, ministro de Estado, ni dirigente de partido político.

Los miembros de este tribunal durarán cuatro años en sus funciones y les serán aplicables las disposiciones de los artículos 55 y 56 de esta Constitución.

El Tribunal Calificador procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho.

Una ley orgánica constitucional regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador.

Artículo 85. Habrá tribunales electorales regionales encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley.

Estos tribunales estarán constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años.

Los miembros de estos tribunales durarán cuatro años en sus funciones y tendrán las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley.

Estos tribunales procederán como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciarán con arreglo a derecho.

La ley determinará las demás atribuciones de estos tribunales y regulará su organización y funcionamiento.

Artículo 86. Anualmente, se destinarán en la Ley de Presupuestos de la Nación los fondos necesarios para la organización y funcionamiento de estos tribunales, cuyas plantas, remuneraciones y estatuto del personal serán establecidos por ley.

6. DISPOSICIONES TRANSITORIAS: Décima y Decimoctava, inciso 1º, letras A.— y B.—

Décima. En tanto no entre en vigencia la ley orgánica constitucional relativa a los partidos políticos a que se refiere el N° 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.

Decimoctava. Durante el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria, la Junta de Gobierno ejercerá, por la unanimidad de sus miembros, las siguientes atribuciones exclusivas:

A. Ejercer el Poder Constituyente sujeto siempre a aprobación plebiscitaria, la que se llevará a efecto conforme a las reglas que señale la ley;

B. Ejercer el Poder Legislativo.

2. CAUSAS MEDIATAS E INMEDIATAS DE LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS (1973)

1. *Causas mediatas*

a) De la forma de generación de la Constitución de 1925, cuyos redactores, pese a declararse en su mayoría presidencialistas, eran intrínsecamente parlamentaristas y no podían desprenderse de la idea del dominio del Parlamento por los partidos (ver Declaraciones, J. Guillermo Guerra).

b) Del sistema de Representación Proporcional, que impidió al Presidente contar con un partido fuerte de Gobierno y siempre tuvo que buscar alianzas circunstanciales. No hay que olvidar que el modelo de Régimen Presidencial no ha sido exitoso en América Latina, precisamente por no haber contado con un sistema bipartidista, de manera que el Presidente gobierne con una mayoría fuerte en el Congreso.

c) De la forma en que se puso en vigencia la Constitución Política de 1925, pues si bien, aparentemente, fue aprobada por un plebiscito, la abstención fue de 55% y no obtuvo a su favor más del 42% del electorado. Más aún, los partidos tradicionales como radicales, liberales y conservadores, se pronunciaron por la abstención, lo que se evidenció más tarde con la circunstancia de que este texto sólo pudo entrar en vigencia en 1932, precisamente cuando el Presidente Alessandri logra la alianza con los más encarnizados enemigos del texto de 1925. Lo que demuestra que la vida política mantuvo latente el parlamentarismo y que el Presidente necesitó siempre contar con la anuencia de los partidos y del Parlamento. Se mantiene la trilogía Presidente-Partidos-Parlamento, trilogía que es contraria a la esencia del régimen fundado

en la autoridad del Presidente, quien debe encauzar y buscar la adhesión del Parlamento o Congreso, sin que ésta sea decidida por directivas políticas.

d) La evolución de los partidos políticos en Chile va siguiendo la tendencia mundial y van apareciendo los partidos de masas o partidos ideológicos, que no buscan sólo alcanzar el poder político o concurrir al gobierno junto con otras tendencias, sino que su fin último es abarcar con su acción e ideología toda la vida política, social, cultural y económica de un pueblo. Pretenden que su idea de derecho alcance la totalidad de la vida de un pueblo, de allí la denominación de partidos totalitarios.

e) La no coincidencia de las elecciones presidenciales con las parlamentarias, de manera que los Presidentes no contaban con mayorías acordes con las tendencias que los eligieron.

f) La absurda posibilidad de que el Presidente de la República fuere elegido por una mayoría no representativa del sentir nacional.

La fórmula de elección del Presidente, consagrada en la Constitución de 1925, condujo a que el marxismo se entronizara en el poder con sólo 33% de los votos.

2. *Causas inmediatas*

a) La división de los partidos Conservador y Radical.

El año 1946, y digamos también el 50 y hasta el 57, se produce el fenómeno más grave dentro de la tipología política chilena. Dos partidos, el Conservador y el Radical, se quiebran, y la quiebra de estos partidos va a precipitar hechos que son conocidos de todos ustedes, pero que requieren de una mínima explicación.

Ahora bien, ¿qué tenían en común estas fuerzas? Difierían en su estructura; pero tenían en común que ambas eran fuerzas integradoras en materia política y estaban enraizadas a una realidad chilena, que no había nacido en 1925, sino que en el siglo pasado; o sea, eran eminentemente criollas, y en varias oportunidades históricas habían estado juntas.

b) La segunda causa es el "extranjerismo" de la gran mayoría de las corrientes políticas chilenas.

El extranjerismo no implica que las colectividades sean formadas en el exterior; pueden serlo en Chile, pero, lamentablemente,

se financian con dinero extranjero, responden a directivas extranjeras. Muchas de las políticas internas a aplicarse en Chile han sido elaboradas en el exterior, como ocurrió con la Alianza para el Progreso.

Es interesante señalar que dentro del sistema partidista latinoamericano, Chile es el único país donde las corrientes políticas se identifican plenamente con movimientos extranjeros, incluso en los nombres: Partido Socialista, Partido Comunista, Social Demócrata (que eran radicales, pero se cambiaron de nombre), el Partido Demócrata Cristiano. Aquí, en cambio, todas las colectividades tenían nombres foráneos, con la excepción del Partido Nacional, que es del caso señalar.

c) La interpretación favorable a los partidos políticos del art. 25 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 25. (Vigente y sin modificaciones, desde la promulgación de la Constitución).

“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”.

Las sucesivas reformas a la Ley General de Elecciones (leyes 14.852, 17.626 y otras) van “monopolizando” en los partidos políticos un derecho preferente, amplio y sin restricciones para la presentación de candidaturas políticas, en desmedro de la “representación de opiniones” y de las candidaturas independientes.

Artículo 20. “Los partidos políticos tendrán los derechos que las leyes acuerden a estas entidades y adquirirán personalidad jurídica por el hecho de inscribirse en el Protocolo de los Partidos Políticos que llevará el Director de Registro Electoral”.

d) La institucionalidad irrestricta de cualquier partido político en la Constitución, por el Estatuto de Garantías, de enero de 1971.

Constitución Política de 1925

Artículo 9º (Introducido por el Estatuto de Garantías Constitucionales, de enero de 1971).

“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”.

3. BASES FUNDAMENTALES DE UN ANTEPROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DE PARTIDOS POLÍTICOS

3.1. *Disposiciones Generales*

- Establecer la libertad de participación en los partidos políticos.
- Declarar legalmente inconstitucionalidad de los partidos políticos que infringen lo dispuesto en el art. 8º de la Constitución Política del Estado.
- Establecer claramente cuáles son las funciones de los partidos políticos:
 - a) Concurrir a la expresión del sufragio debiendo respetar los principios de la Democracia y de la Soberanía Nacional.
 - b) Presentar candidatos a las elecciones generales de diputados y senadores.

c) Participar mediante sus representantes en las funciones legislativa y fiscalizadora en el Congreso Nacional.

— Establecimiento legal de que no podrán depender ni directa o indirectamente de organismos u organizaciones extranjeras.

— Establecimiento de la prohibición para intervenir directa o indirectamente en elecciones gremiales, sindicales, vecinales y estudiantiles.

Para estos efectos, habrá acción popular para denunciar estas irregularidades, de lo que conocerá el Tribunal Constitucional, quien aplicará penas que podrán llegar hasta la disolución de la colectividad política.

3.2. *Constitución de partidos políticos*

— Establecimiento de un detallado procedimiento del sistema de constitución de los partidos políticos ante el Director del Registro Electoral: requisitos, antecedentes a acompañar, existencia de una asamblea constitutiva, prohibiciones, etc. Establecimiento de los plazos de impugnación, publicidad, recursos, apelaciones al Tribunal Constitucional y publicidad de la inscripción y/o fallo que apruebe la constitución del partido político.

3.3. *Representación del partido político*

— La que recaerá en su presidente y en la mesa directiva central.

3.4. *Organización interna del partido político*

— Establecimiento de los órganos y autoridades del partido, para lo cual se propone la siguiente estructura:

— Asamblea Comunal

— Asamblea Electoral

— Directorio General

— Convención Nacional.

— La ley fijará con precisión las facultades, composición y oportunidad en que se reunirán las respectivas autoridades y las inhabilidades e incompatibilidades para poder participar en cada uno de estos organismos.

— De la misma manera, deberán quedar precisadas genéricamente las materias que deberán tratarse en los directorios generales, las asambleas electorales y la convención nacional.

— Fijación de los porcentajes de quórum para la adopción de acuerdos por las autoridades del partido y establecimiento de un sistema de reclamo si se infringen las normas establecidas en la ley.

— Determinación de los requisitos de ingreso a la colectividad política, generación de las autoridades comunales, provinciales y regionales, duración en los cargos; fiscalización de las elecciones internas por medio del Tribunal Calificador Provincial; calificación de estas elecciones; reclamos.

— Inhabilidades que señalarán los Estatutos del Partido, sin perjuicio de las disposiciones legales y constitucionales.

— Generación de la mesa directiva central del partido.

— Libros que estará obligado a llevar todo partido político:

— Libro de afiliados

— Libro de inventario

— Libro de caja.

Estos libros serán públicos y serán controlados por el Tribunal Calificador y los Tribunales Electorales Regionales.

— La ley detallará el contenido y las obligaciones que genera la existencia de estos libros, debiendo destacarse los siguientes: *Afiliados*:

— Serán públicos.

— Serán controlados por el Tribunal Electoral Regional respectivo.

— No podrán afiliarse los que hayan infringido los arts. 8º y 9º de la Constitución.

— Habrá acción popular para denunciar una afiliación ilegal.

— El reglamento de esta ley establecerá las medidas disciplinarias que podrán establecer los estatutos internos de los partidos políticos y los recursos que podrán hacer valer los afectados ante la autoridad competente.

3.5. *Del patrimonio de los partidos políticos y su fiscalización*

— Establecimiento de las fuentes de ingreso:

a) Cotizaciones.

- b) Donaciones, con un tope en unidades tributarias y sujetas a insinuación.
- c) Legados testamentarios.
- d) Frutos que produzcan los bienes inmuebles.
- Reglamentación del sistema de ingresos al libro de caja del partido político.
- Obligación de efectuar balances anuales y revisión de copia de los mismos al Tribunal Calificador de Elecciones.
- Prohibición de aceptar aportes o donaciones de grupos, partidos políticos, asociaciones o autoridades extranjeras; de organizaciones patronales, de trabajadores o profesionales.
- Establecimiento de sanciones que afectarán al partido político o al donante.

3.6. *Designación de candidatos a parlamentarios de partido político*

- Para estos efectos, el número y los nombres de los candidatos será facultad de la Asamblea Electoral del Partido Político, formada por la mesa directiva central, los presidentes regionales y provinciales y los parlamentarios en ejercicio.
- Ella se reunirá 120 días antes de la fecha fijada para la elección ordinaria.
- Establecimiento del procedimiento electoral, según un sistema en que las proposiciones de candidaturas se generan en las asambleas comunales, en primera instancia; en una segunda instancia, interviene la mesa directiva provincial y la mesa directiva regional, *quienes podrán agregar o eliminar nombres, debiendo respetar las primeras mayorías.*
- La Asamblea Electoral designará a los candidatos de acuerdo a las proposiciones recibidas, en un plazo que fije la ley.
- Establecimiento de una Asamblea Electoral Extraordinaria, para el evento de una elección extraordinaria de parlamentarios (disolución anticipada del Congreso).

3.7. *Propaganda electoral*

- Determinación de que la propaganda electoral será *estatal*, constituyendo una obligación del Estado para con todos los partidos políticos en un pie de igualdad.

— Dicha obligación será gratuita, objetiva e igualitaria, sin discriminación alguna, cualesquiera sean el número de afiliados y votos obtenidos por los partidos políticos.

— Al Tribunal Calificador corresponderá el cumplimiento de esta función, estatal.

— Un reglamento especial determinará el sistema para su realización, ciñéndose dicho reglamento a ciertas normas básicas: duración de la campaña electoral; uso de radio y televisión con tiempo limitado; propaganda en prensa y revistas; prohibición legal de propaganda por volantes, rayados murales, lienzos, altoparlantes, etcétera.

— Prohibición de propaganda transmitida por radios desde el extranjero, etc.

3.8. *Extinción de los partidos políticos*

Establecimiento de las normas en cuya virtud se extingue el partido político:

— Por disolución acordada por el Directorio General Extraordinario, especialmente convocado.

— Por fusión con otro partido político, siguiendo el procedimiento de constitución.

— Por no haber obtenido en las elecciones ordinarias o extraordinarias el mínimo del 10% de los votos válidamente emitidos. Los candidatos elegidos lo serán en el carácter de independientes.

— Por sentencia del Tribunal Constitucional, que declara su ilicitud.

— Por transgresión a las normas establecidas en la ley, conforme a disposiciones constitucionales.