

N° 1, mayo, 1986

## PROPOSICIONES PARA UNA LEY DE PARTIDOS POLITICOS

Carmen Fariña\*

La Constitución de 1980 ordena, por primera vez en Chile, que el funcionamiento de los partidos políticos sea regulado por una ley orgánica.

- Los partidos políticos son instrumentos o medios para representar al pueblo y permitirle expresar sus exigencias.
- Los partidos políticos concebidos como asociaciones libres requieren normas mínimas de ordenación.
- El sistema político moderno tiende a ser una democracia de partidos, lo cual hace necesario que estas corporaciones estén organizadas en forma democrática.
- La legislación sobre partidos políticos requiere flexibilidad; es necesario que contenga sólo normas básicas y deje libertad para la ordenación interna más detallada.
- La legislación debe concentrarse en los aspectos fundamentales para que cumpla cabalmente su objetivo.

\* Licenciada en Historia, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia; Magister en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica; Profesora Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La inquietud de contar con un estatuto de partidos políticos responde a la necesidad de reconstruir el sistema de partidos, mediante normas que acaben con las acciones oligárquicas que operaban dentro de los partidos en el pasado y aseguren una efectiva democracia interna.

Si bien los partidos chilenos fueron representativos de la opinión pública, sólo una élite, la directiva, determinaba la línea ideológica y la conducta de sus afiliados. Esta actitud y el hecho de que sus dirigentes eran elegidos por una minoría, sin considerarse la participación de las bases, definen como oligárquico a nuestro sistema de partidos.

Ante esta situación real que llevó a una acumulación de vicios políticos dentro de los partidos, el chileno se resiste a participar y aceptar responsabilidades.

Todo lo anterior generó una reflexión crítica en torno a la democracia dentro del sistema de partidos, instituciones claves para el ejercicio de la democracia del país. Una de las primeras críticas a los partidos por su falta de democracia interna la hizo Robert Michels,<sup>1</sup> cuyo análisis destaca que la oligarquía, es decir, el dominio de una sociedad o de una organización por quienes están en la cumbre, es parte de la burocracia de una organización en gran escala. Según Michels, en las grandes instituciones tales como la Iglesia, gremios, partidos políticos, etc., el poder efectivo lo tienen sólo quienes ocupan los cargos superiores dentro de la organización. De este modo, el poder se concentra en la cumbre con la consiguiente pérdida de influencia de los miembros de número. El autor indica que existe incompatibi-

<sup>1</sup> Michels, Robert. "Los Partidos Políticos". Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrortu editores, Bs. Aires, 1969.

lidad entre la democracia y una organización social a gran escala -como es el caso de los partidos de masas- ya que en éstos se reflejan la voluntad y los intereses de los líderes y no de la masa. "Si los partidos no eran democráticos en sus estructuras internas, presumiblemente el esfuerzo por democratizar completamente a la sociedad debía fracasar".<sup>2</sup>

En los regímenes democráticos actuales, los partidos se reconocen en las Constituciones y pasan a ser piezas claves que desarrollan un importante papel en el proceso político. Precisamente por lo fundamental de estas instituciones para el establecimiento y consolidación de un orden democrático, su función es de interés público, justificándose una legislación que regule su organización interna, a su vez, en forma democrática.

Históricamente, en nuestro país, los partidos políticos nunca tuvieron una regulación legal y es sabido que la Constitución de 1980, por primera vez en Chile, regula su funcionamiento.<sup>3</sup> Sus disposiciones indican que no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias, ni ejercer el monopolio de la participación ciudadana; no podrán tener financiamiento extranjero y sus estatutos deberán considerar una forma de organización interna democrática.

<sup>2</sup> Lipset, Seymour, "Introducción a Michels". *Op. cit.*, p. 14.

<sup>3</sup> "Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener el 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 conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerarse 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". (Artículo 19 N° 15.)

### Opinan los Políticos

Sobre la necesidad de reglamentar la formación de los partidos políticos y otros aspectos de su funcionamiento, se pronunciaron en su oportunidad destacados personeros de las diversas corrientes políticas democráticas. Francisco Bulnes Sanfuentes -en ese momento miembro del Consejo de Estado y presidente de la Comisión Informante-, estimó que debía darse prioridad a esta ley, ya que los partidos políticos se encontraban funcionando sin respaldo legal y sin que sus directivas tuviesen una clara representatividad. La Comisión Informante propuso al Consejo de Estado y a la Comisión Asesora para el Estudio de Anteproyectos de Leyes Orgánicas Constitucionales, un procedimiento destinado a acelerar la elaboración del proyecto y a dar a todas las personas interesadas la posibilidad de formular indicaciones. Asimismo, hizo un llamado a los sectores de la oposición "que, sin abdicar de sus principios, pero adoptando en esta emergencia una actitud de realismo político que el bien del país exige", se incorporaron de alguna forma a la elaboración del proyecto. También hizo otro llamado al Gobierno en orden a que "abra las puertas para que esa colaboración llegue".<sup>4</sup>

Al respecto, Hugo Zepeda,<sup>5</sup> dirigente de la Derecha Republicana, dijo: "... si se desea un cabal desarrollo de tal sistema político (régimen democrático) es indispensable un verdadero consenso acerca de sus derechos y deberes". Luego añade que en forma especial los estatutos deben reglamentar las elecciones al interior de los partidos, estableciendo un sistema que dé representación a todas las corrientes internas de los mismos. Señala además que debe aclararse todo lo que diga relación con las órdenes de partido, las que no deben alcanzar el

4 "El Mercurio", 5 de abril, 1984.

5 Revista "Ercilla", 24.8.83, "Los Futuros Partidos".

voto que los parlamentarios emitan en conciencia.

Asimismo, Sergio Diez expresó: "Los partidos políticos del pasado corresponden a su época, pero hoy aparecen como poco democráticos, más bien oligárquicos, cerrados y con poca representatividad".<sup>6</sup> A su juicio, la sociedad contemporánea se caracteriza por ser multitudinaria, por estar informada y por estar deseosa de una mayor participación y, en consecuencia, se requiere una adaptación a fondo de sus instrumentos políticos. Agrega que se debe lograr la democracia en los partidos, que éstos deben ser abiertos, que permitan una diversidad de opiniones frente a problemas de gobierno o administración y unificarse sólo en cuanto a postulados fundamentales o básicos que se van precisando en convenciones representativas y democráticas. Además, señaló que debe terminarse con la corrupción que significa la "orden de partido", ya que es inaceptable en las democracias modernas de "mandato libre". Asimismo, considera conveniente que los partidos tengan contabilidad y registros públicos, como también que se establezca un sistema en que el Estado contribuya con equidad y justicia a los gastos de los partidos.

Ramón Silva Ulloa afirmó que "los partidos políticos del futuro deben organizarse libremente, manteniendo el irrestricto respeto por la democracia interna. Deben reconocer como titular de la soberanía al pueblo, a las mayorías el derecho a gobernar respetando también los derechos de las minorías. En la declaración universal de los derechos humanos, el respeto por el pluralismo político e ideológico y el rechazo de la violencia armada como medio o sistema de acción política".<sup>7</sup>

Asimismo, el consejero de Estado, William Thayer Arteaga,

---

6 Ibid.

7 Ibid.

en una editorial sobre partidos y ley electoral destaca la importancia de los partidos y elecciones para concebir una institucionalidad política democrática y libre. Sin embargo, considera de mayor urgencia la promulgación de la ley sobre partidos políticos, ya que dice "por mucho cuidado que se ponga en la ley de partidos políticos es posible que haya imperfecciones que enmendar. La posterior ley de sistema electoral -de igual rango constitucional- podrá corregir o complementar todo lo que fuere menester en la primeramente dictada".

Del mismo modo, señala que es de toda justicia que los partidos políticos puedan opinar como tales sobre la ley de sistema electoral a la que deberán someterse una vez que termine el receso partidista. ("La Tercera de La hora", 30 de junio de 1985.)

Una publicación reciente<sup>8</sup> recoge las opiniones de personalidades académicas y políticas de diversas corrientes ideológicas acerca de los problemas que involucra la organización democrática de un sistema de partidos. En el libro se constata que existe acuerdo con respecto a una regulación legal de los partidos políticos. "Fijar normas generales de funcionamiento y principios que deben regir sus estatutos, así como consagrar el principio de la democracia interna, son todos elementos necesarios de cuya ausencia adoleció la institucionalidad democrática".<sup>9</sup> Andrés Allamand afirma: "El que la Constitución los contemple (a los partidos) es positivo, y las disposiciones relativas a que los partidos deberán tener contabilidad y registros públicos, fuentes de financiamiento nacionales y estatutos que incluyan normas que

<sup>8</sup> Partidos y Democracia, Flacso, 1985.

<sup>9</sup> Manuel A. Garretón, en *Ibid.* p. 87.

aseguren una efectiva democracia interna, están correctamente orientados, ya que buscan corregir vicios que fueron inherentes a la mayoría de los partidos del pasado".<sup>10</sup>

Dos proyectos de ley sobre partidos políticos han sido presentados a la opinión pública: el del Grupo de Estudios Constitucionales, denominado también "Grupo de los 24" y el de la Comisión designada por el Consejo de Estado.

Muchos especialistas fueron llamados a exponer su pensamiento ante la Comisión Conjunta del Consejo de Estado sobre la ley de partidos políticos. Así, mediante los aportes teóricos de destacados académicos, la Comisión complementó la estructura básica del trabajo.

También formularon observaciones sobre el Estatuto de Partidos personeros vinculados a corrientes de opinión y lo mismo hicieron partidos políticos como: Unión Demócrata Independiente, Unión Nacional, Democracia Radical, Partido Nacional, Acción Nacional y Talleres Socialistas Democráticos.

En este trabajo destacamos un estudio elaborado por el profesor Enrique Barros,<sup>11</sup> en el cual analiza las razones que justifican la dictación de la ley sobre partidos políticos, las restricciones que debe tener en cuenta tal legislación y las reglas fundamentales que debiera comprender dicha ley.

Asimismo, destacaremos las convergencias y diferencias entre el proyecto de la Comisión y el del Grupo de los 24.

<sup>10</sup> Andrés Allamand en Ibid. p. 83.

<sup>11</sup> Barros, Enrique. "Aspectos Jurídicos de los Estatutos de los Partidos" en "Estudios Públicos", N° 14, Otoño 1984, pp. 170-217.

### Los Partidos Políticos Como Asociaciones Libres

La regulación constitucional de los partidos políticos es una tendencia contemporánea que se manifiesta principalmente en países que transitan del autoritarismo a la democracia.<sup>12</sup>

Si bien es cierto que los partidos deben ser considerados, ante todo, como instituciones que tienen el derecho privilegiado a participar en la vida política democrática, lo que los transforma en instituciones de interés público, es importante considerar su estructura interna como asociaciones libres.

El hecho de que exista una tendencia hacia la regulación constitucional y legal de los partidos puede ser entendido como un reconocimiento formal de su función pública, sin que por ello se constituyan en órganos del Estado ni pierdan su libertad de asociación.

La intención del profesor Barros es destacar que si bien es importante la dimensión estrictamente pública de la regulación legal de los partidos, es también relevante su estructura interna como asociaciones libres, "cuyo origen y desarrollo es espontáneo e imprevisible".

Sin embargo, aunque los partidos políticos presentan muchas de las características de otras asociaciones, su libertad requiere de reglas que protejan los derechos de participación, decisión e información de sus asociados. Tales reglas deberían tomarse del Derecho Privado, para que logren una regulación de los partidos políticos.

---

12 Cumplido, Francisco. "El Estatuto Jurídico de los Partidos" en "Estudios Públicos" N° 14, Otoño 1984, pp. 153-169.

Expresado esto en "términos jurídicos, el orden público de los partidos sería a la vez de dirección, por los intereses generales comprometidos en su acción y de protección", en tanto que a la manera de las asociaciones tienen como objetivo asegurar los derechos de participación y decisión de sus miembros.

Ahora bien, ¿cómo caracterizar a los partidos políticos? Como personas jurídicas de derecho público es funcional, pero siempre que no se dé cuenta de su estructura, ya que "de ser así quedarían en igualdad de condiciones con las personas de derecho público que poseen un estatuto jurídico otorgado por un acto de autoridad, normalmente legislativo".

Tampoco se pueden concebir como corporaciones de derecho privado, ya que "de acuerdo a nuestro Código Civil se reconoce personalidad jurídica a las corporaciones establecidas por la ley y aprobadas por el Presidente de la República". De ser así, constituiría una grave limitación a la libertad de asociación política.

Es fundamental que la ley resuelva con moderación los controles preventivos que garanticen la democracia interna de un partido, pero teniendo en cuenta, a la vez, el principio de libre asociación, "no puede estar sujeto a requisitos excesivos ni a procedimientos de administración o de autorización".

#### Necesidad de una Regulación Jurídica de los Partidos

En Chile, la Constitución Política de 1925 reconoció la existencia de los partidos políticos, pero éstos no llegaron a ser personas jurídicas de derecho público, sino hasta 1971, mediante la reforma constitucional. Del mismo modo, en el artículo 9° se les reconoció el derecho a darse una organización interna.

Barros considera que los partidos se aproximaban, de hecho, a las personas jurídicas de derecho privado, pero sin un régimen legal especial, "por lo que su ordenamiento interno, su financiamiento y las relaciones del partido con sus miembros quedaron entregados a un régimen casi por completo discrecional, con requisitos puramente formales".

Históricamente, los partidos chilenos penetraron y organizaron a la mayoría de los sectores del país, y por lo tanto, éstos eran representados en todos los niveles y sus conflictos resueltos dentro de las reglas del juego democrático.

Es bien clara y comprensible la función esencial e insustituible que cumplen los partidos políticos en la dinámica de la democracia y precisamente por su importancia irreemplazable en el funcionamiento de ese sistema surge la preocupación de racionalizar en el derecho el poder de los partidos políticos. "El interés por la regulación de los partidos reside en la constatación de que en las modernas democracias la voluntad política está articulada por partidos".<sup>13</sup> Es por esto que, según el profesor Barros, el régimen democrático y constitucional no sólo debe institucionalizarse en la cúspide de la organización estatal, sino que debe extenderse a los actores preferentes de la actividad política democrática.

Aunque se acepta la caracterización del partido en función de la obtención del poder, se debe considerar también como función propia del partido el servicio a sus miembros, ya que definir el partido exclusivamente por su aspiración a lograr posiciones

---

13 Barros, E.; Op. cit. p. 176.

políticas es -a su juicio- "una ingenuidad de origen ideológico". Esto se debería a la falta de atención de los hechos, provocados por el "deslumbramiento teórico o doctrinario de los demócratas que no reparan en las formas reales de su creación, cegados por la doctrina de la justificación del poder".

El cientista político Giovanni Sartori<sup>14</sup> en su libro sobre partidos políticos, hace hincapié en el carácter práctico y funcional de los partidos, los que sirven para ciertos fines y desempeñan funciones específicas. El autor indica que las funciones de un partido político, su ubicación y su peso en el sistema político "no es algo que se haya proyectado mediante una teoría, sino que se ha determinado por una concurrencia de acontecimientos".<sup>15</sup> Los partidos políticos son instrumentos o medios para representar al pueblo y permitirle expresar sus exigencias. "Los partidos no se desarrollaron para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino mucho más para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo".<sup>16</sup> Sartori agrega que es importante tener presente que la evolución de los partidos ha sido en gran medida "natural, no planificada", convirtiéndose en "medios de expresión" a lo largo del proceso de democratización política.

Barros considera que el interés por un estatuto jurídico de los partidos políticos nace precisamente de la constatación de problemas concretos no en atención a las relaciones abstractas entre el ciudadano y el Estado.

14 Sartori, Giovanni. "Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un Análisis", Alianza Editorial, España, 1976, Vol. I.

15 Ibid. p. 44.

16 Ibid.

### Restricciones de una Legislación Sobre Partidos

A través de una legislación se espera obtener ciertos resultados, por lo que una ley excesivamente reglamentaria dificulta su obediencia, incluso de las normas verdaderamente relevantes para el funcionamiento de los partidos en un orden democrático constitucional.

Barros asegura que es importante tener claras las restricciones que enfrenta una legislación de partidos políticos y dentro de estas restricciones el autor destaca el hecho de considerar a los partidos como organizaciones que postulan al poder, el que tiende a ser expansivo "por lo que ponerle amarras excesivas es una ilusión".

Los partidos políticos en Chile<sup>1</sup> tienen una larga tradición, que difícilmente puede ser ignorada al momento de elaborar una ley. Esta ley sería muy útil como correctora de las deficiencias del sistema y no debe ser concebida como si fuera a aplicarse en una situación originaria o fundacional. "Intentar la programación en detalle de la vida interna de los partidos constituiría un objetivo político discutible y, además, irrealizable".

El autor señala que las reglas de derecho "sólo son relevantes si otorgan acciones judiciales que permitan hacerlas cumplir", por lo que la legislación no puede ser 'moralizante' como "un sermón jurídicamente irrelevante". El hecho de plantear alternativas de regulación, y argumentar en favor de alguna de ellas, agota el aporte propiamente jurídico y no evita que la decisión final entre las distintas opciones sea en definitiva política.

Por las razones expuestas, Barros considera importante

tener claros los objetivos regulativos tanto del interés general como del interés de protección, pero sin dejar de lado las restricciones que enfrenta esta tarea legislativa.

### Comentarios sobre el Anteproyecto de Ley de Partidos

En abril de 1984, el Consejo de Estado y la Comisión Asesora entregaron al Presidente de la República el texto que recomienda para la Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos. Aun cuando no se conoce la forma definitiva de dicha legislación, sus puntos fundamentales son:

- Definición y actividades de los partidos políticos,
- Constitución de los partidos políticos;
- Afiliación a los partidos;
- Organización interna;
- Financiamiento;
- Fusión y federación de partidos, y
- Disolución de los partidos políticos.

De los puntos anteriores, interesa destacar la propuesta del Ejecutivo acerca de aumentar de veinte a ciento cincuenta mil el número de firmas necesarias para inscribir un partido, lo cual confirma la idea de algunos analistas políticos que sugieren que en la nueva institucionalidad se intenta estructurar pocas y grandes colectividades que den estabilidad al nuevo sistema democrático.

En el artículo de Barros se demuestra que hay razones de peso para que los partidos en su formación no estén sujetos a un número excesivo de adhesiones, ya que el exigir un porcentaje del

5% del electorado o 200.000 electores para formar un partido "excede proporcionalmente en mucho los números de militantes de la gran mayoría de los partidos de Occidente". Agrega que en Chile se presume -ya que no hay cifras confiables- que los partidos se conformaban con un porcentaje aún inferior al discutido.

La antigua ley de elecciones exigía 10.000 firmas, cifra que actualizada podría llegar a 20.000, que es el número propuesto por la Comisión para el estudio de Leyes Orgánicas.

Del mismo modo, Barros hace una observación al porcentaje requerido para la existencia del partido una vez que se ha enfrentado al proceso electoral. El autor está de acuerdo en que se establezca un umbral sobre el que un partido obtiene representación parlamentaria, pero considera que fijar un porcentaje superior al 2% de la votación es perjudicial para la subsistencia del partido como asociación e inconveniente para la "conurrencia que debe existir entre partidos nuevos y antiguos, especialmente cuando éstos se petrifican", lo que no es "defendible desde el punto de vista de la libertad de asociación".

Los aspectos relacionados con la organización interna de los partidos son fundamentales, pues allí entran en juego los intereses de dirección y de protección esbozados anteriormente.

Debido a que el régimen democrático tiende a transformarse en un "estado de partidos", es de interés público que tengan una estructura democrática.

Si bien es cierto que la democracia interna del partido es un instrumento eficaz para la participación del ciudadano en el sistema político, la democracia no radica simplemente en la participación, el objetivo de ésta es ante todo la legitimación y

controles de los dirigentes desde abajo. "Los dirigentes y las decisiones fundamentales deben pasar por el filtro de las personas que componen el partido, evitando que éstas sean transformadas en meros instrumentos de la organización". En tal sentido -agrega Barros-, "el partido reproduce, en otra escala, el orden de cualquier asociación libre, lo que incluye, dentro de ciertos límites, el derecho a disentir".

Barros propone que la ley sobre partidos disponga "como requisito inexcusable" que entre los miembros de los partidos y los dirigentes exista un flujo recíproco de información, de manera que los militantes ejerzan un control democrático sobre los líderes, así las normas sobre orden interno deben entenderse como un estatuto de protección de los miembros.

Si la democracia se asocia al hecho de que las personas puedan elegir libremente, Barros propone adoptar una regla que: 1) designe expresamente a la Asamblea o Congreso del partido como órgano supremo; 2) que establezca la posibilidad de que dicha Asamblea esté compuesta por delegados; 3) que la elección de delegados a la Asamblea, la elección de directivos; las decisiones acerca de programas y estatutos y las designaciones de candidatos deban hacerse mediante voto secreto de los miembros del partido o de sus delegados; y 4) que las autoridades deban ser renovadas cada cierto tiempo.

Una regla que implante el voto secreto de todos los miembros para designar a los candidatos o delegados terminaría con la concentración del poder en manos de la élite dirigente del partido. Barros da dos argumentos adicionales a favor de una regulación básica: 1) la participación de todos los miembros a lo largo del país, aunque sea para designar un consejo o un comité nacional encargado de la designación, contribuye a la

descentralización de las decisiones, y 2) la participación de los miembros en la designación de candidatos es un poderoso estímulo para la participación ciudadana en decisiones partidistas relevantes, disminuyendo la apatía y neutralizando el desprestigio del sistema de partidos en general.

Con todo, aunque la ley debiera establecer los requisitos básicos para reproducir internamente el desarrollo democrático contemporáneo (voto secreto y legitimidad desde abajo), el autor considera que las demás materias relativas a la estructura interna de los partidos deben quedar regularizadas por los propios estatutos. En este sentido, critica el proyecto de la Comisión por regular "en detalle e imperativamente las estructuras y atribuciones de los diversos órganos partidarios (art. 15)". Sugiere aplicar el mismo criterio que se emplea en el derecho privado, en lo relativo a sociedades, esto es "que los propios estatutos tengan que decidir acerca de las materias que señala la ley". Entre estas materias podrían figurar las siguientes: 1) nombre y sigla del partido; 2) normas sobre afiliación; 3) derechos y deberes de los miembros; 4) hechos ilícitos y sanciones; 5) organización y atribuciones de los organismos regionales; 6) composición, elección y atribuciones de la Asamblea o Congreso del partido y de los órganos directivos; 7) procedimientos de selección de candidatos; 8) jurisdicción y procedimientos internos; 9) requisitos especiales para que la Asamblea o el Congreso acuerde la fusión, la federación y la disolución del partido. En todos estos casos, el profesor Barros dice que es suficiente "que la ley imponga como requisitos de validez de la constitución del partido, el que ellos sean regulados por los propios estatutos".

Sin embargo, con respecto a este tema hay asuntos discutibles. Especialmente el que se refiere a los miembros por

derecho propio, de órganos decisorios, ya que aunque la regla general debe ser la elección desde abajo, "puede justificarse, por razones históricas y de conveniencia política", que parlamentarios y personalidades jurídicas ocupen cargos". Un camino sería facultar para que los estatutos señalen quienes pertenecen a estos órganos, por derecho propio, pero limitar legalmente su número a un porcentaje del total de componentes.

Otro aspecto es el de la descentralización territorial que aunque se puede resolver en forma imperativa por la ley, también se "puede actuar a través de una cláusula general que obligue a los partidos a considerar en sus órganos decisorios la equitativa representación de los asociados regionales".

Con respecto a la admisión de los miembros, los proyectos del Grupo de Estudios Constitucionales y de la Comisión establecen normas que excluyen la doble afiliación y reconocen el derecho de los partidos para decidir sobre el tema. Sin embargo, no logran establecer reglas explícitas respecto de las sanciones, particularmente la de expulsión. Este problema es muy relevante "si se comparte el postulado de que el estatuto de los partidos políticos debe cumplir a la vez objetivos de dirección y de protección". Por tal motivo, Barros propone para la regularización legal de las sanciones los siguientes aspectos: 1) señalar que la expulsión sólo procede en casos de violaciones graves y premeditadas contra los principios y el orden interno de los partidos; 2) prescribir que entre las materias que deben regular los estatutos deben figurar los hechos considerados ilícitos y las sanciones disciplinarias que corresponden; 3) prescribir que los estatutos deban contemplar tribunales arbitrales permanentes, cuyos fallos deben ser fundados por escrito y recurribles. En definitiva -dice Barros-, se trata de resguardar que internamente, los partidos se estructuran sobre las bases de un pequeño "estado de derecho".

### Federaciones de Partidos ¿Son Perjudiciales?

Las federaciones son asociaciones de partidos, que gozan de personalidad jurídica, sin que los partidos asociados pierdan la suya propia. En este punto existen divergencias entre los proyectos del Grupo de Estudios Constitucionales y el de la Comisión.

Francisco Cumplido opina que constituir federaciones o confederaciones es desfavorable, porque "atenta en contra de la transparencia doctrinal y programática de los partidos frente a la opinión pública y al elector".<sup>17</sup> La Comisión las reconoce y acepta, incluso, en pactos temporales.

Habría ciertas razones para aceptarlas en una primera fase, ya que las federaciones son un camino "para pasar de un mosaico partidista a la formación de partidos mayores a través de la negociación". Barros propone un estatuto jurídico fuerte que exija a las federaciones someterse a las normas aplicables a los partidos, especialmente en la elección de candidatos, lo que evitaría "distribuciones oligárquicas de influencias". El plazo de vigencia de estas federaciones podría finalizar en una fecha posterior a la primera elección de parlamentarios; luego de esta etapa los partidos podrían optar por fusionarse o continuar separados.

Un tema importante de considerar es el que se refiere a las órdenes imperativas de los partidos. El Grupo de Estudios Constitucionales en su proyecto "consagra excepcionalmente las órdenes de partido a los parlamentarios y previas garantías y condiciones. Tales órdenes sólo pueden referirse a los asuntos en

---

<sup>17</sup> Cumplido, op. cit., p. 162

los cuales estén directamente implicados los principios del partido o el programa aprobado por sus órganos regulares. No obstante, no podrán darse órdenes de partido en aquellos casos en que la Constitución disponga que el voto del parlamentario deba ser transmitido a conciencia...; tal orden se pronunciará sólo una vez realizado el debate parlamentario sobre el tema en cuestión".<sup>18</sup>

Barros considera que estos resguardos son razonables "atendida la tradición política chilena". Agrega que en este proyecto se obtiene un "correcto equilibrio entre independencia y vinculación partidaria de los parlamentarios".

El proyecto de los "24" no menciona expresamente las sanciones a que se expone quien viola una orden de partido ni el tribunal que debe conocer las impugnaciones; por tal motivo -dice Barros- sólo se llega a la expulsión del partido "cuando se han cumplido los requisitos que establezcan los estatutos para la procedencia de esta sanción".

#### Financiamiento de los Partidos

La proposición de ayuda financiera a los partidos políticos vía apoyo económico a las campañas electorales contenida en el Estatuto de Partidos Políticos elaborado por el Grupo de Estudios Constitucionales, sin duda es uno de los puntos de mayor polémica. La idea fue criticada públicamente por el consejero de Estado Guillermo Medina, no obstante lo anterior, se incluyó en el proyecto presentado por la Comisión Asesora.

<sup>18</sup> Cumplido, op. cit., p. 192.

El abogado Humberto Nogueira, quien participó en la elaboración del Estatuto de "los 24", admitió que el estatuto "limita fuertemente el financiamiento privado de los partidos políticos, a fin de que éstos desarrollen su labor libre de interferencias de presiones de sectores económicos, las cuales se prestaban para el desprestigio del sistema de partidos y del sistema democrático". Si los partidos tienen limitado su financiamiento privado -dijo- debe existir un sistema de financiamiento público "que permita a todos los partidos y candidatos medios económicos básicos".<sup>19</sup> De esta manera, se evita la presión económica de entidades privadas sobre los partidos, además se ofrece una información adecuada a la opinión pública sobre las distintas alternativas, logrando una mayor transparencia del régimen democrático.

Tanto en el proyecto del grupo de "los 24" como en el de la Comisión, se acoge el "principio de reposición de campañas electorales".

Nogueira justifica esta idea diciendo que "las elecciones son uno de los instrumentos fundamentales del sistema democrático", que ellas permiten elegir y renovar periódicamente las autoridades del Estado haciendo efectiva su responsabilidad política. "Así, puede sostenerse que los partidos en el desarrollo del proceso electoral desempeñen una función pública, por lo que es normal que el Estado puede poner recursos financieros a disposición de los partidos políticos". Pero a la vez, cabe destacar que el estatuto "de los 24" y el de la Comisión establece la obligación de rendir cuenta de los recursos recibidos del Estado a la Contraloría General de la República.

<sup>19</sup> "La Segunda", 23 de noviembre de 1983.

Asimismo, el profesor Barros dice que "los partidos no deben estar obligados a justificar que los dineros recibidos del Estado han sido dedicados a gastos específicos". Esto hace que los aportes estatales justifiquen la publicidad de todas las demás cuentas partidarias. Desde este punto de vista sería discutible lo que propone el Grupo de Estudios Constitucionales, porque rendir cuentas de Contraloría sólo de la parte subvencionada, "implicaría la revisión parcial de las cuentas publicadas y el control material de que las subvenciones han sido efectivamente gastadas en fines específicamente electorales".

No obstante las razones que se esgrimen en favor de un financiamiento estatal, es necesario tener en cuenta los "objetivos y eventuales inconvenientes de estos aportes públicos" en el momento de considerar el monto y la forma de otorgamiento. De acuerdo a los proyectos del Grupo de Estudios Constitucionales y de la Comisión, las subvenciones deberían establecerse en la ley de presupuestos, vale decir que los partidos representados en el Congreso anualmente se asignarían una suma de dinero. Esto indudablemente afectaría la confianza política. Un buen procedimiento, dice Barros, sería "que la propia ley orgánica sobre partidos políticos fijase la suma global de contribución estatal", lo que evitaría una polémica anual al momento de discutir la ley de presupuesto.

En cuanto a la distribución de los aportes, el Grupo de Estudios Constitucionales establece una norma que toma como referencia el porcentaje de sufragios obtenidos por cada partido, sin tope mínimo. La Comisión, además, toma como base una distribución pecuniaria de acuerdo a los asientos en la Cámara de Diputados.

Barros propone una norma que parece más conveniente aquella

que toma como base de distribución los sufragios, "ya que si la ley electoral castiga necesariamente a los partidos pequeños", los aportes debieran ser otorgados de acuerdo a criterios menos estrictos para no excluirlos del financiamiento público y puedan así competir por una representación parlamentaria.

Al legislar, además de distribuir en forma proporcional los votos, debe evaluarse la conveniencia de repartir una parte del aporte estatal global entre todos los partidos en partes iguales "que favorece la igualdad de oportunidades y disminuye las ventajas económicas de los partidos dominantes".

El criterio de equidad en la distribución financiera debe ser análogo para la distribución del tiempo disponible en los medios de difusión estatales, "sin perjuicio de que la mayor parte se distribuya en proporción a los resultados electorales".

En el tema del financiamiento público hay coincidencias entre el proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales y el de la Comisión, pero también hay diferencias importantes. El proyecto del "grupo de los 24" admite que se aceptan donaciones "de instituciones extranjeras o internacionales, que sólo podrán provenir de Corporaciones y Fundaciones sin fines de lucro, para ser destinadas exclusivamente al estudio, elaboración y difusión doctrinaria".<sup>20</sup>

El profesor Barros sostiene que los intentos por establecer normas para regular las donaciones provenientes tanto de personas

---

<sup>20</sup> Al respecto, Mario Quinzio, presidente de la Comisión del Grupo de Estudios Constitucionales, dijo: "Para qué nos ponemos una venda en los ojos. Los partidos tienen concomitancia internacional y tienen fundaciones sin fines de lucro. Es preferible ponerlo y que se rinda cuenta que no ponerlo y se haga de todas maneras". (La Segunda, 16 de noviembre de 1983).

naturales o jurídicas, no han tenido gran éxito, y eso queda demostrado en el estudio de experiencias comparadas. "Ellas pueden ser fácilmente evadidas mediante organizaciones ad-hoc que reciben los aportes, a través de campañas para objetivos específicos que coinciden con las candidaturas políticas o por la creación de centros de estudios que alimentan el aparato técnico de los partidos".

Por lo anterior, Barros propone como forma de control del financiamiento privado la publicidad de los aportes y la exigencia de llevar cuentas de ingresos y gastos "de acuerdo con prácticas contables comúnmente aceptadas". Se establece así la obligación de que dichas cuentas sean anualmente revisadas por auditores externos responsables. Estos funcionarios podrían ser los mismos que revisan los balances bancarios o de sociedades anónimas abiertas, sin perjuicio de que la Contraloría haga la revisión por los aportes estatales. Asimismo, propone que esta obligación sea establecida también respecto de donaciones de fundaciones extranjeras a instituciones relacionadas con los partidos. Destaca que, generalmente, las sanciones jurídicas contra donantes extranjeros son ineficaces, sin embargo, la evidencia pública de haber violado el derecho foráneo es intimatorio. "Los reparos públicos de las cuentas son un indicio de irresponsabilidad que, en un orden político razonable, producen efectos que todo partido intenta evitar".

### Conclusiones

Las proposiciones del Grupo de Estudios Constitucionales y de la Comisión Asesora para el Estudio de Anteproyecto de Leyes Orgánicas Constitucionales, no son substancialmente distintas, lo que hace pensar en un esfuerzo por elaborar planteamientos que pueden contribuir a un entendimiento en la dictación de una legislación tan importante para la futura democracia del país.