

ESTUDIO

GÉNESIS Y SIGNIFICACIÓN DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Carmen Fariña* **

El presente trabajo tiene por objeto dar a conocer la génesis de la ley sobre partidos políticos —que, de acuerdo a la Constitución de 1980, artículo 19, N° 15, regulará su funcionamiento—, los trámites hechos por el gobierno al respecto, las observaciones y sugerencias de grupos intelectuales y colectividades políticas, como también las reacciones de los diferentes partidos una vez que la ley fue promulgada.

Por último, se considera el significado político que tiene la ley en el proceso de transición y cuáles son las condicionantes de ese significado, toda vez que la discusión de los partidos se ha centrado en la alternativa de acoger la ley, y por tanto inscribir al partido en el registro de partidos políticos, o no hacerlo y funcionar ilegalmente, pero marginados de los derechos que establece la ley a los partidos legalizados.

Como apéndice se publica en esta Revista la Ley N° 18.603 (Diario Oficial del 23 de marzo de 1987).

Introducción

En nuestro país, los partidos políticos nunca tuvieron una regulación legal y es sabido que la Constitución de 1980, por prime-

* 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.

** Agradezco al señor Luis Sandoval, del Centro de Documentación del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica, quien colaboró en la recolección de los documentos que sirvieron de base para el presente trabajo.

1 Ver asimismo Fariña, Carmen, "Proposición para una ley de partidos políticos" en *Puntos de Referencia* N° 1, publicado por el Centro de Estudios Públicos, mayo, 1986.

ra vez en Chile, regula su funcionamiento.² 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.

Sin embargo, la ley debe reconocer la importancia que tienen los partidos para el normal desarrollo de un régimen democrático de gobierno, por lo que sus normas no deben entorpecer su acción sino encauzarla.

La inquietud de contar con un estatuto de partidos políticos responde a la necesidad de reconstituir 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.

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.

Una de las primeras críticas a los partidos por su falta de de-

2 "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 de la Constitución de 1980.)

mocracia interna la hizo Robert Michels,³ 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 incompatibilidad entre la democracia y una organización social a gran escala —como es el caso de los partidos de masa—, 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".⁴

En Chile, se ha insistido por parte de muchos académicos y personeros públicos en desacreditar la tradición de los partidos políticos. El profesor Bernardino Bravo⁵ muestra a los partidos políticos como responsables de las sucesivas crisis del sistema político chileno. El autor considera indispensable generar un mecanismo que limite la intervención de los partidos en los asuntos de Estado para que éstos no queden a su merced.

Del mismo modo, en un seminario organizado en diciembre de 1986 por la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile sobre "Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos", el profesor Guillermo Bruna señaló que la intención de la Constitución de 1980 era precisamente limitar el poder de los partidos políticos, los que habían reemplazado la autoridad del Presidente de la República hasta 1973 implantando una "verdadera dictadura" en relación a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por el contrario, en el mismo seminario, el profesor Alejandro Silva Bascuñán destacó el papel que les había correspondido a los partidos políticos en la historia de Chile señalando: "Quiero hacer un homenaje a los partidos del pasado, ya que sin ellos no se habría escrito gran parte de la historia".

Los partidos políticos no constituyen entidades históricas inalterables, ya que su acción está encuadrada dentro de circunstancias concretas y por lo tanto irrepetibles. Si bien existen algunas constantes por las que pueda identificarse un partido, esto no quiere decir que su esencia permanezca inalterable. Sus doctrinas, al igual que sus componentes (sectores sociales o individuos), poseen movi-

3 Michels, Robert, *Los Partidos Políticos*. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1969.

4 Lipset, Seymour, *Introducción a la obra de Michels, Robert*. Op. cit., p. 14.

6 Bravo, Bernardino, *De Portales a Pinochet*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1985.

lidad y pueden ser tan flexibles como lo son los intereses por los que luchan, los que están determinados por las oscilaciones del poder. Por ejemplo, una alianza pasajera de intereses puede conducir a cambios radicales de doctrina.

En este sentido debemos tomar en cuenta al analizar el papel de los partidos políticos, ciertos momentos históricos sin olvidar las diferencias que existen en dos épocas distintas.

Origen y Función de los Partidos Políticos

Giovanni Sartori dice que el término partido no fue utilizado en el sentido político sino hasta el siglo XVII, y en general, durante todo el siglo XVIII fueron considerados con grandes sospechas, debido a que conceptualmente se los confundía con "facciones". Aparte de Edmund Burke, ningún autor del siglo XVIII delimitó los dos conceptos. Para Burke los partidos eran instrumentos del gobierno libre y los distinguía de las facciones afirmando: "Esta generosa ambición de poder. . . (la del partido) se distinguirá fácilmente de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos",⁶ esto último de acuerdo a Sartori es una espléndida definición del objetivo de las facciones.

Durante el siglo XIX los partidos son aceptados como instrumentos legítimos y necesarios al comprenderse que la diversidad y el disentimiento no eran incompatibles con, ni perturbadores de, el orden político. Lo que equivale a decir que con los partidos se institucionalizan las divisiones y las diferencias políticas. "El pluralismo y los partidos se originan en el mismo sistema de creencias, dependen de la Weltanschauung del liberalismo."⁷

Para Sartori, el pluralismo de los partidos ha sido una exportación de los países en que por primera vez se implantó el pluralismo, vale decir los países protestantes, más bien que los de la Contrarreforma. Es por esto, agrega el autor, que salvo pocas excepciones, el pluralismo de los partidos no ha marchado bien ni por mucho tiempo, más allá de los países impregnados de una Weltanschauung pluralista.⁸ Aclara el autor que el pluralismo de partido denota la existencia de más de un partido; pero la connotación en que se basa es la de que los partidos en plural son producto del pluralismo.⁹

La sociedad moderna es un conjunto funcional extremadamente diversificado. Según Karl Loewenstein,¹⁰ ninguna sociedad estatal moderna puede ser analizada exclusivamente a la luz de sus ins-

6 Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, España, 1976, Vol. 1, p. 29.

7 *Ibid.*, p. 37.

8 *Ibid.*, p. 37.

9 *Ibid.*

10 Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Edit. Ariel, Barcelona, 1982.

tuciones constitucionales y legales, prescindiendo del papel que los grupos pluralistas juegan en el proceso político.

La institución que caracteriza un sistema de gobierno moderno es el partido político, el que precisamente aparece en el sistema político moderno por la necesidad que tiene éste de instituciones que organicen la participación de las masas en política.

De manera que el partido político es un instrumento de integración y encauzamiento de muchas fuerzas y grupos de interés en la sociedad y su objetivo no es promover el interés de una clase determinada; al contrario, él rechaza, por lo general, ser identificado con las necesidades de un grupo específico de interés.

En muchos casos, la represión de partidos pluralistas obedece a esfuerzos para reducir el nivel de conciencia y actividad política.

En una sociedad moderna, pluralista, los individuos tienen un amplio margen para autodeterminarse en su comportamiento social y político. No existe un único sistema de valores. Esto hace que la sociedad sea compleja y diferenciada y que no se presenten comportamientos uniformes de carácter colectivo como en una sociedad tradicional, donde los fuertes mecanismos de control social inducen al comportamiento uniforme de los individuos, regidos por pautas colectivas, cimentadas en un sistema único de valores compartido por todo el grupo.

Génesis del Proyecto de Ley sobre Partidos Políticos

En marzo de 1983, el Presidente de la República encargó al Consejo de Estado y a la Comisión Fernández (comisión asesora que estaba estudiando otras leyes orgánicas) que en forma conjunta elaboraran las leyes políticas.

Se formó así una subcomisión que se encargaría de elaborar un anteproyecto integrada por Luz Bulnes y Raúl Bertelsen y una comisión informante presidida por Francisco Bulnes.

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".¹¹

Al respecto, Hugo Zepeda,¹² 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 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".¹³ 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. Agregó 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". Agregó que: "En la declaración de principios deben consignar su adhesión a 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".¹⁴

El consejero de Estado, William Thayer Arteaga, en una editorial sobre partidos y ley electoral destacó la importancia de los partidos y elecciones para concebir una institucionalidad política democrática y libre. Sin embargo, consideró de mayor urgencia la promulgación de la ley sobre partidos políticos, señalando que

11 *El Mercurio*, 5 de abril, 1984.

12 *Revista Ercilla*, 24.8.83, "Los Futuros Partidos".

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

"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, señaló que era de toda justicia que los partidos políticos pudieran 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 de Flacso¹⁵ recogió las opiniones de personalidades académicas y políticas de diversas corrientes ideológicas acerca de los problemas que involucraba la organización democrática de un sistema de partidos. En el libro se constata el 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".¹⁶ 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 aseguren una efectiva democracia interna, están correctamente orientados, ya que buscan corregir vicios que fueron inherentes a la mayoría de los partidos del pasado".¹⁷

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.

Dos proyectos de ley sobre partidos políticos fueron presentados a la opinión pública en febrero de 1984: el del Grupo de Estudios Constitucionales, denominado también "Grupo de los 24", y el de la Comisión designada por el Consejo de Estado.

Entre los aportes académicos, destacamos un estudio elaborado por el profesor Enrique Barros,¹⁸ en el cual analizó las razones que justifican la dictación de la ley sobre partidos políticos, las res-

15 *Partidos y Democracia*, Flacso, 1985.

16 Manuel A. Garretón, en *Ibid.* p. 87.

17 Andrés Allamand en *Ibid.*, p. 83.

18 Barros, Enrique, "Aspectos Jurídicos de los Estatutos de los Partidos" en *Estudios Públicos*, N° 14, Otoño 1984, pp. 170-217.

tricciones que debería tener en cuenta tal legislación y las reglas fundamentales que debería comprender dicha ley.

Asimismo, se pronunció sobre el tema el profesor Francisco Cumplido, miembro del Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24).¹⁹

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.

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 era 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.

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",²¹ 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".²²

Tampoco se pueden concebir como corporaciones de derecho

19 Cumplido, Francisco, "El Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos" en *Estudios Públicos* N° 14, 1984, pp. 153-167.

20 Cumplido, Francisco, *Ibid.*

21 Barros, op. cit.

22 *Ibid.*

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".²³ De ser así, constituiría una grave limitación a la libertad de asociación política.

Se planteaba como fundamental que la ley resolviera con moderación los controles preventivos que garantizaran 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".²⁴

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 consideraba 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".²⁵

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 irremplazable en el funcionamiento de ese sistema surgía 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".²⁶ 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 políticas es -a su juicio- "una ingenuidad de origen ideológico". Esto

23 Ibid.

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.

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".²⁷

Sartori 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".²⁸ 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".²⁹ 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 consideraba 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.

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".³⁰

Los partidos políticos en Chile 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".³¹

27 Ibid.

28 Sartori, op. cit., p. 44.

29 Ibid.

30 Barros, op. cit.

31 Ibid.

El autor señala que las reglas de derecho "sólo son relevantes si otorgan acciones judiciales que permitan hacerlas cumplir",³² 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 recomendaba para la Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos. Sus puntos fundamentales eran:

- 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 confirmaba la idea de algunos analistas políticos que sugerían que en la nueva institucionalidad se intentara estructurar pocas y grandes colectividades que dieran estabilidad al nuevo sistema democrático.

En el artículo de Barros se demostraba que había razones de peso para que los partidos en su formación no estuvieran 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 aun 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 hacía una observación al porcentaje requerido para la existencia del partido una vez que se ha enfrenta-

do al proceso electoral. El autor está de acuerdo en que se establezca un umbral sobre el que un partido obtiene representación parlamentaria, pero consideraba que fijar un porcentaje superior al 2% de la votación era 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 —agregaba Barros—, "el partido reproduce, en otra escala, el orden de cualquier asociación libre, lo que incluye, dentro de ciertos límites, el derecho a disentir".³³

Barros proponía que la ley sobre partidos dispusiera "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 proponía 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 daba 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 consideraba que las demás materias relativas a la estructura interna de los partidos deberían quedar regularizadas por los propios estatutos. En este sentido, criticaba el proyecto de la Comisión por regular "en detalle e imperativamente las estructuras y atribuciones de los diversos órganos partidarios (art. 15)". Sugirió 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 decía que sería 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 señalaran 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".³⁴

Con respecto a la admisión de los miembros, los proyectos del Grupo de Estudios Constitucionales y de la Comisión establecían normas que excluyesen la doble afiliación y reconocían el derecho de los partidos para decidir sobre el tema. Sin embargo, no lograron establecer reglas explícitas respecto de las sanciones, particularmen-

te 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 proponía 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 —decía Barros—, se trata de resguardar que internamente, los partidos se estructuren 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 opinaba 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".³⁵ 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 proponía un estatuto jurídico fuerte que exigiera 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 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

35 Cumplido, op. cit., p. 162.

orden se pronunciará sólo una vez realizado el debate parlamentario sobre el tema en cuestión".³⁶

Barros consideraba 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 mencionaba expresamente las sanciones a que se expone quien viola una orden de partido ni el tribunal que debe conocer las impugnaciones; por tal motivo -decía 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 fue 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.

El abogado 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- debería existir un sistema de financiamiento público "que permita a todos los partidos y candidatos medios económicos básicos".³⁷ 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 justificaba 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

36 Cumplido, op. cit., p. 192.

37 *La Segunda*, 23 de noviembre de 1983.

políticos". Pero a la vez, cabe destacar que el estatuto "de los 24" y el de la Comisión establecen la obligación de rendir cuenta de los recursos recibidos del Estado a la Contraloría General de la República.

Asimismo, el profesor Barros decía 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 proponía 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 establecía una norma que tomara como referencia el porcentaje de sufragios obtenidos por cada partido, sin tope mínimo. La Comisión, además, tomaba como base una distribución pecuniaria de acuerdo a los asientos en la Cámara de Diputados.

Barros proponía 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 pudieran 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 hubo coincidencias entre el proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales y el de la

Comisión, pero también hubo diferencias importantes. El proyecto del "grupo de los 24" admitía que se aceptaran 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".³⁸

El profesor Barros sostenía que los intentos por establecer normas para regular las donaciones provenientes tanto de personas naturales o jurídicas, no han tenido gran éxito, y eso quedaba demostrado en el estudio de experiencias comparadas. "Éllas 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 proponía 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 establecía 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, proponía 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".

Es claro que las proposiciones del Grupo de Estudios Constitucionales y de la comisión asesora para el Estudio de Anteproyecto de Leyes Orgánicas Constitucionales, no fueron substancialmente distintas.

Asimismo, podemos apreciar que el proyecto estuvo acompañado de un debate público, en el que si bien hubo acuerdo con respecto a la necesidad de reglamentar los partidos políticos, a la vez se hicieron muchas observaciones y sugerencias que dejaron en evidencia los puntos de discrepancia con el Ejecutivo.

Tampoco hubo acuerdo entre el Ejecutivo y la Junta Legislativa, para que se aprobara la ley, a raíz del elevado número de firmas

38 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).

exigido por el Ejecutivo para formar un partido y junto a ello, la creación de partidos regionales.

En cuanto a las observaciones de las comisiones cabe subrayar que: la Primera Comisión presidida por el almirante Merino destacaba una nueva definición de los partidos políticos, más extensa. En cuanto a los partidos regionales los consideraba "contradictorios con el espíritu del constituyente de despolitizar el gobierno y la administración de las regiones y comunas".³⁹ Además, se presentaría un problema respecto del campo de acción que tendrían los partidos y los Codécos y Coderes, ya que de acuerdo al artículo 3° de la Constitución si bien dice que la ley debe tender a una administración descentralizada, Chile es un Estado Unitario.⁴⁰

También era rechazada la cifra de 150 mil afiliados para formar un partido, propuesta por el Ejecutivo, porque contraviene el derecho de asociación.

La Segunda Comisión Legislativa presidida por el general Matthei señalaba que los partidos regionales podrían existir "de acuerdo al principio de libertad de asociación",⁴¹ pero sin necesidad de hacer referencia explícita de ellos.

Respecto de la cifra de afiliados, igualmente se oponía indicando que una cifra tan alta vulneraría la Constitución Política en su artículo 19 N° 26: "Aquel que señala que las garantías constitucionales no pueden limitarse con condiciones o requisitos que impidan su libre ejercicio".⁴²

Además, hace una observación al artículo 3° (el que se refiere a la obligatoriedad de acatar el orden jurídico vigente) argumentando que: "Toda actividad pública o privada debe acatar, con su desarrollo, el orden jurídico vigente. Si un partido no lo hiciera estaría contraviniendo el sistema jurídico y se situaría al margen de la ley".⁴³

La Tercera Comisión, en ese momento presidida por el general César Mendoza, estimó que el proyecto, en general, dificultaba la intención de sacar en forma rápida la ley de partidos. Igual que la Segunda Comisión, le pareció que estaba de más en el artículo 3° el exigir acatar el orden jurídico en forma explícita.

También manifestó su desacuerdo con los partidos regionales y objetó el número de firmas exigido.

Como consecuencia de este "impasse" entre el Ejecutivo y el Legislativo, se inició una nueva etapa que comenzó por cambiar a la ley el carácter de urgencia a simple.

Buscando algunas fórmulas de acuerdo se insinuó la posibilidad

39 *El Mercurio* "Partidos políticos: la búsqueda de una ley", 4 de noviembre, 1986, p. D4.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

de que con respecto a las firmas, se hiciera una diferencia entre adherentes que serían 100 mil y militantes 30 mil, lo que no prosperó.

Durante los primeros meses de 1985, el almirante Merino, como vocero de la Junta, afirmó: "No soy de opinión que deba haber partidos regionales. No soy de opinión que se necesiten 30 mil afiliados. Conozco a los chilenos tanto como el Ejecutivo. Los chilenos no son muy buenos para firmar".⁴⁴

Está claro por qué fue suspendido el estudio de la ley de partidos por un año hasta que nuevamente fue retomado por el gobierno, a través del Ministro del Interior.

Evolución Posterior de la Ley

En el Mensaje presidencial de septiembre de 1986 se anunció que la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, "será Ley de la República dentro de los primeros meses del año 1987".

Así, el Ministro del Interior recibió instrucciones precisas del Presidente para que se contactara "con los ciudadanos que respeten el ordenamiento jurídico-institucional y rechacen el marxismo y la violencia a fin de que aporten observaciones e indicaciones que contribuyan a la redacción final de la Ley de Partidos Políticos".⁴⁵

De esta forma se reabrió nuevamente el debate en torno a la ley, invitando el gobierno, a través del Ministerio del Interior, a profesores de derecho, especialistas en Ciencia Política y a los partidos políticos para consultarles sobre el contenido de la ley y pedirles su opinión técnica al respecto.

En respuesta a esta llamada del gobierno, hicieron sus observaciones, las que entregaron al Ministro del Interior, ocho facultades de Derecho y algunos especialistas en Ciencia Política. En cuanto a los partidos, sólo se pronunciaron la Unión Democrática Independiente, Unión Nacional y el Frente Nacional del Trabajo.

El propósito del gobierno al llamar a estos grupos fue analizar sus proposiciones con el objeto de complementar o modificar los proyectos originales.

También cabe destacar el seminario que organizó la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile durante la primera semana de diciembre de 1986, con el tema "Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos", en el que participaron académicos de esa Facultad, como también de otras facultades de Derecho de diferentes universidades de Santiago, para dar a conocer sus observaciones en esta materia.

En este seminario, en el que hubo un espectro bastante libre y abierto de opiniones, pudimos apreciar que había sectores de académicos que no estaban de acuerdo con la ley en general, y otros

44 Ibid.

45 *El Mercurio*, 9 de octubre, 1986.

que, aunque concordaban políticamente con el proyecto, discrepaban en muchos de sus artículos.

Las observaciones que allí se hicieron no diferían, en lo sustancial, a las establecidas por la Junta Legislativa con respecto a la existencia de partidos regionales, número de afiliados y observaciones al artículo 3° sobre prohibición de determinados partidos.

Con respecto a los partidos regionales, cabe señalar que la disposición tuvo su origen en el proyecto del Ejecutivo, ya que no estaban contemplados en los anteproyectos del Consejo de Estado ni tampoco entre las indicaciones formuladas por la ciudadanía.

De acuerdo a lo expuesto en el seminario, los partidos regionales fueron rechazados por presentar una serie de inconvenientes para el país, como perjudicar su condición de Estado Unitario y dificultar el consenso que se expresa a través del ejercicio de la Soberanía Nacional.

Con respecto al número de militantes que debía tener un partido político, si bien ningún participante aceptó el número propuesto por el Ejecutivo, se manifestaron entre 20 mil firmas y ninguna.

La profesora Ana María García Barcelatto señalaba que "el Derecho Comparado no se pronuncia específicamente por un número mínimo de adherentes y las legislaciones que contemplan esta exigencia lo hacen en términos bastante más bajos" como es el caso de Portugal, que establece 5.000 firmas, y Colombia, donde la adhesión inicial es de 2.000 ciudadanos.

El profesor Mario Verdugo al referirse sobre el tema indicaba que al exigir un alto número de afiliados la ley presentaría una "ausencia de realismo" al no considerar el factor histórico que demuestra que el chileno no tiene militancia política.

Por su parte, el profesor Hermán Chadwick señalaba que la ley debía limitarse no a exigir un número de afiliados sino un número adecuado de patrocinantes que estuvieran de acuerdo con sus postulados y apoyasen su constitución. Así, los patrocinantes concurrirían a suscribir la nómina requerida para constituir un partido político sin ningún tipo de obligaciones ni para el patrocinante ni para el partido. Una vez constituido el partido, iniciará la tarea de obtener militantes; la afiliación política es un proceso selectivo y no masivo. Además, señalaba que lo que realmente importará al partido político será el número de electores que logre captar en las elecciones, el que será determinante para su trascendencia e importancia en la vida política nacional.

Acerca del artículo 3° sobre la prohibición de determinados partidos, la profesora Luz Bulnes indicaba ciertas irregularidades por tratar de contemplar los conceptos del artículo 8° de la Constitución, norma de superior jerarquía que prevalece siempre sobre la disposición legal, por lo que la ley no podría modificar el texto constitucional ni ampliar su extensión.

Se establece en esta norma una prohibición sin señalar qué organismo o autoridad va a determinar si un partido ha incurrido en

ella, por lo que la profesora agregaba: "Las atribuciones del Tribunal Constitucional están indicadas en la Constitución y no puede la ley establecer otras atribuciones. . . por lo que no podría pronunciarse sobre la declaración de principios de un partido político, si no ha sido requerido por acción pública de acuerdo al artículo 82, número 8 de la Constitución Política".

Otra observación fue la de la definición de los partidos políticos contemplada en el Artículo 1°.

El proyecto definía a los partidos políticos como asociaciones de ciudadanos que comparten una doctrina de gobierno. De acuerdo al profesor Carlos Cruz-Coke, el término "doctrina de gobierno" debería ser sustituido por el de "doctrina política" por ser más amplio y además "supone no sólo la lucha por el poder, sino también la construcción doctrinaria de las aspiraciones de quienes participan en las labores del Estado. Asimismo, proponía eliminar "ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado", por ser más propio de los grupos de presión y reemplazarla por "éstos accederán al poder, para alcanzar el bien común y servir el interés nacional".

En cuanto al financiamiento, hubo acuerdo en torno a que los partidos deberían contar con financiamiento estatal durante las campañas electorales. Cabe señalar que el aporte estatal directo e indirecto se elimina en el proyecto; lo que sí habrá es exención de impuestos a los documentos que se tramiten en la formación o fusión de un partido político, como también serán gratuitos los servicios que presten quienes actúen como ministros de fe.

Respecto de las observaciones hechas por colectividades políticas, la Unión Nacional entregó un proyecto de ley que comprendía 85 artículos permanentes y 5 transitorios, por estimar que no correspondía limitarse a entregar observaciones de carácter general o sin suficiente fundamentación. En el trabajo se incorporaron los puntos de vista de ese partido compatibilizándolos con el actual texto de estudio.

Su presidente Andrés Allamand señaló: "No compartimos la idea de que los partidos puedan formarse con simples patrocinadores",⁴⁶ e indicó que el número necesario debería ser de 20 mil militantes.

En cuanto a los partidos regionales, expresó que "somos partidarios de no fomentar artificialmente su creación".⁴⁷ Asimismo, dijo en relación a la vigencia de la ley: "Hemos venido insistiendo desde hace bastante tiempo. . . de modo que abogamos por su vigencia inmediata". ". . . En 1989 no podrá sostenerse que el país ha entrado verdaderamente a la democracia plena, si la autoridad legal de los partidos no ha existido con anticipación suficiente para

46 *El Mercurio*, 25 de octubre, 1986.

47 *Ibid.*

que puedan organizadamente orientar y encauzar las opiniones políticas".⁴⁸

Por su parte, la Unión Democrática Independiente (UDI) entregó un texto de observaciones al Ministro del Interior, el que proponía una innovación sobre la constitución de los partidos por patrocinantes, los que no tendrían la condición rígida del militante. Esta proposición fue claramente expuesta por el profesor y dirigente de la UDI, Hermán Chadwick en el Seminario sobre Partidos Políticos anteriormente señalado.

En todo caso, ninguno de los grupos consultados aceptó las cifras propuestas por el Ejecutivo, ni siquiera el Frente Nacional del Trabajo, cuyo líder era el ex Ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa, pese a que firmó junto al Presidente de la República el proyecto de las 150 mil firmas. En ese momento su planteamiento recogía lo señalado por la UDI.

Por último, cabe destacar dentro de las colectividades políticas que respondieron al llamado del gobierno, el "Movimiento Regionalista Independiente" de Temuco, integrado a Avanzada Nacional y que apoyaba al Ejecutivo en la existencia de partidos regionales, fundamentando "que de hecho los partidos considerados nacionales son regionales de Santiago".⁴⁹

Estos últimos informes en los que trabajaron sistemáticamente profesores de Derecho, algunos especialistas en Ciencia Política y colectividades políticas, en lo sustancial mantuvieron las objeciones y sugerencias hechas en la primera etapa de la elaboración del proyecto de ley.

El Ministro del Interior hizo entrega al Presidente de la República de un análisis sobre las posibles modificaciones a la mencionada legislación en que se tomaron en consideración los estudios y sugerencias que hicieron llegar los diferentes grupos consultados.

En lo fundamental, los grupos estuvieron de acuerdo. Sin embargo, no dejó de ser preocupante la escasa participación de los partidos democráticos de oposición en los aportes relativos a la legislación que regiría su existencia y participación en el proceso político del país.

Por ejemplo para muchos, el texto entregado por el ministro para su análisis y sugerencias, contenía una reglamentación excesiva y hasta contradictoria con el derecho de libre asociación que, constitucionalmente, es el que permitirá la existencia de partidos políticos.

Al respecto, el presidente de la Social Democracia, René Abe-liuk, dijo: "Con todas las trabas que impone el actual proyecto es imposible que pueda constituirse algún partido".⁵⁰ Del mismo modo, el secretario general del Partido Radical señaló que su partido

48 Ibid.

49 *El Mercurio*, noviembre 30 de 1986.

50 *La Segunda*, 24 de diciembre, 1986.

no se inscribirá como tal, si se aprueba la ley de partidos tal como se presentó en el proyecto del Ministerio del Interior. "No es intransigencia nuestra", añadió. "Pero esta ley debe elaborarse en base a una participación amplia, con criterios parciales".⁵¹

En el Partido Socialista de Nuñez hubo una preparación especial previa a la promulgación de la ley. Su secretario general, Jorge Molina, señaló: "No tenemos una impresión de lo que va a ser esa ley de partidos políticos".⁵²

Posteriormente, el "impasse" entre el Ejecutivo y la Junta de Gobierno se superó con un acuerdo entre ambos, lo que culminó con un proyecto que recogió algunas sugerencias hechas tanto por intelectuales como por colectividades políticas. De este modo se generó una nueva proposición del Ejecutivo a la Junta Legislativa.

Con respecto al número de afiliados necesarios para constituir un partido —uno de los puntos más polémicos—, el nuevo proyecto contempló el 0,5% del electorado que hubiera sufragado en la última elección ordinaria de diputados en la región en que se estuviese constituyendo el partido, como el número necesario para la formación de un partido político.

También el último proyecto del Ejecutivo eliminó la distinción entre partidos regionales y nacionales.

Las otras disposiciones en general guardaron bastante relación con los anteproyectos anteriores y así, el proyecto del Ejecutivo fue aprobado por la Junta Legislativa y enviado al Tribunal Constitucional.

Cabe destacar que las modificaciones efectuadas por parte del Tribunal Constitucional no afectaron la esencia del proyecto de ley enviado por la Junta Legislativa.⁵³

Consideraciones Finales

La Ley de Partidos Políticos como un Paso en el Camino de la Transición

Tomando en cuenta lo anterior, es preciso plantear también un análisis que supere lo meramente técnico-jurídico, es decir, la letra de la ley, y situarse en un nivel más globalizante que permita

51Ibid.

52 Ibid.

53 La mayor parte de las modificaciones radican en el Capítulo IV, referente a la organización interna de los partidos. Se eliminaron aquellas disposiciones que reglamentaban excesivamente los partidos. También a la exigencia de una escritura de constitución del partido en cada región se cambió a una sola. Se eliminó del mismo modo la prohibición de uso por 8 años de nombres y emblemas de partidos disueltos, porque aquellos partidos no pueden volver a constituirse.

En el financiamiento se consideró como posibles donantes a las personas jurídicas nacionales (antes eran sólo las de carácter natural).

llegar a algunas conclusiones sobre el significado político del texto legal y ver qué efectos positivos notorios tendrá en la creación de un sistema de partidos estable, de acuerdo al plan de la Carta Fundamental de 1980, como asimismo su papel en la consolidación de nueva institucionalidad democrática que se ha propuesto el gobierno. Este ha manifestado oficialmente que "la promulgación de la ley orgánica de partidos políticos. . . es una nueva afirmación de la voluntad precisa del Supremo Gobierno en orden a asentar las bases legales para hacer posible la etapa de consolidación en forma estable de la democracia moderna que estatuye la Constitución Política".⁵⁴

Igualmente ha dicho que "el imperativo de construir una institucionalidad capaz de asegurar una democracia sólida y estable, nos obliga a recordar la historia y valorar experiencias". . .

"La promulgación de esta ley (de partidos políticos) es una nueva muestra de la vocación democrática del gobierno. . .".⁵⁵

Las anteriores declaraciones demuestran el interés por parte del gobierno en ir consolidando una institucionalidad que sustente a una democracia estable.

Si bien es cierto que una parte fundamental y previa a este proceso es la creación de un sistema de partidos que no sea débil —tal como lo han demostrado otros procesos de transición a la democracia—, sin embargo, ninguna condición previa por sí sola basta para conducir a un sistema democrático estable. Al respecto Huntington⁵⁶ dice: "Hay que tener en cuenta no sólo qué condiciones previas deben existir sino también la presencia de una condición negativa fuerte, que supere la presencia de condiciones que serían de otro modo favorables".⁵⁷

En este sentido se debe tener presente que los partidos políticos chilenos funcionan y están constituidos como tales, prácticamente desde el mismo 11 de septiembre de 1973, especialmente la Democracia Cristiana y los partidos de izquierda y poco más tarde los de derecha, al margen de la legalidad vigente en la época. Esto se aprecia claramente, sobre todo a partir de la llamada "apertura política" en 1983 en que los partidos se hicieron evidentes a través de procesos eleccionarios en sectores estudiantiles, sindicales, profesionales y otros.

Esta situación representa, por consiguiente, características especiales, toda vez que la legislación que el gobierno quiere establecer como fundacional, en la realidad no lo es en forma plena, ya que

54 Discurso del Ministro Secretario General de Gobierno, Francisco Javier Cuadra el día 11 de marzo de 1987. (*El Mercurio*, 12/03/87).

55 Discurso del Presidente de la República Augusto Pinochet, con motivo de la promulgación de la ley de partidos políticos. (*El Mercurio*, 12 de marzo 1987.)

56 Huntington, Samuel. "Condiciones para una democracia estable" en *Estudios Públicos* N° 22, Santiago, 1986.

57 Ibid.

como se dijo anteriormente, los partidos son preexistentes a la ley y no nacen en virtud de ella. Conviene tener presente la implicancia de que estos partidos ya tengan estilos de funcionamiento, que en el caso de contradicción con la ley es difícil pensar que se adaptan con rapidez a la nueva normativa.

En este contexto es importante considerar la discusión que se ha dado en los partidos, ya que de ellos dependerán, básicamente, la capacidad de respuesta y la rapidez en la adaptación a lo establecido por la legislación, como también, en gran medida, dependerá la legitimación de la ley, como del camino que está llevando la transición. Esta discusión se ha centrado en la alternativa de acoger la ley, y por tanto inscribir al partido en el registro de partidos políticos o no hacerlo.

Reacción de los Partidos Frente a la Legislación

En el Partido Demócrata Cristiano se ha podido apreciar, a través de sus personeros, una fuerte crítica a la ley de partidos políticos. Esta ha girado en primera instancia sobre los contenidos mismos de la ley. Genaro Arriagada ha señalado en este sentido que "muchas de sus disposiciones tienden deliberadamente a impedir el desarrollo y creación de los partidos políticos o a facilitar en ellas deformaciones peligrosas".⁵⁸

Igualmente, indica, entre otras cosas, ser contrario "a la prohibición que la ley establece a que los partidos intervengan en el funcionamiento de las organizaciones gremiales u otros grupos intermedios o en la generación de sus dirigentes".⁵⁹

Asimismo, la crítica se ha centrado también en el modo cómo se generó la ley en el sentido que quienes "conducen al país. . . se empeñan en fijar normas, plazos y condiciones sin importarles la opinión de la inmensa mayoría de los chilenos".⁶⁰ Por último también se ha señalado desde el mismo partido que la ley de partidos políticos "es una ley que aprisiona a los partidos",⁶¹ lo cual supone la intención del gobierno de restringir la libertad de acción de los partidos políticos.

En cuanto a la disponibilidad de inscribirse como partido político, se han expresado tres posiciones conocidas a través de declaraciones entregadas por miembros del Consejo Nacional de la Democracia Cristiana.

58 *El Mercurio*, 13 de enero, 1987.

59 *Ibid.*

60 Jorge Burgos en *El Mercurio*, 22 de febrero, 1987.

61 *La Tercera*, 29 de marzo, 1987.

La primera opción propuso inscribir inmediatamente al partido porque esto suponía "un criterio realista acorde con los métodos de lucha. . . de la Democracia Cristiana"⁶² como lo señaló Arturo Freí Bolívar, miembro del Consejo Nacional de la Democracia Cristiana, ex diputado por Concepción.

Una segunda opción señaló las necesidades de realizar un análisis de corte estrictamente pragmático para concluir si la ley es o no útil para aproximarse a la democracia. Si se decidiera la inscripción no sería un reconocimiento de la legitimidad de la ley.

Tal es la opción de Andrés Zaldívar, quien dijo: "Yo no creo que la ley de partidos políticos sea de primer rango, porque con o sin ella los partidos políticos pueden funcionar",⁶³ y agregó que "la cuestión de inscribirse es una cuestión pragmática en la medida que esto sirva para acercarse a la democracia".⁶⁴

Por último hubo una tercera opción, que indicó la conveniencia de no inscribirse como partido político bajo ningún punto de vista, así lo sostuvo Ricardo Hormázabal, quien se manifestó partidario de "que las colectividades de oposición no se inscriban ni individual ni colectivamente".⁶⁵

Hay que señalar, en todo caso y de modo general, que ninguna de las anteriores tres opciones reconoció como legítima ni consideró idónea la ley. Reviste esto la mayor importancia, porque sea cual sea la decisión final del PDC respecto de la inscripción, sin duda este conjunto será base para futuras acciones políticas en esta materia.

Hay otras colectividades que han expresado opiniones semejantes. El Partido Socialista de Chile (Núñez) al referirse a este tema, indicó que ". . . ella [la ley de partidos políticos] se ha dictado para limitar, restringir y controlar la actividad política".⁶⁶ Más tarde reiteró su decisión de no inscribir a su partido en el Registro de Partidos Políticos.⁶⁷ Por su parte, el Partido Radical igualmente se manifestó contrario a la inscripción, ya que consideró que el contenido de la ley ". . . es antidemocrático".⁶⁸ Enrique Silva Cimma, presidente del Partido Radical, señaló que "la primera posición es no inscribirse".⁶⁹

62 Ibid. 11 de marzo, 1987.

63 *La Tercera*, 22 de marzo, 1987. Andrés Zaldívar, ex presidente de la Democracia Cristiana.

64 Ibid. "En el mismo sentido se manifestó Genaro Arriagada en un seminario para periodistas del sector político realizado en la Pontificia Universidad Católica, bajo la organización del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica", en enero de 1987.

65 *El Mercurio*, 9 de marzo 1987 (miembro del Consejo Nacional de la DC y candidato a presidente de la Democracia Cristiana).

66 *La Tercera*, 22 de marzo, 1987.

67 *El Mercurio*, 5 de abril 1987.

68 *La Tercera*, 25 de marzo 1987.

69 *La Tercera*, 5 de marzo 1987.

Interesante es la opinión del Movimiento del Alessandrismo Nacional Independiente, el que señaló que "es una ley (la de Partidos Políticos) discriminatoria, en muchos de sus artículos se violan los derechos constitucionales".⁷⁰ Respecto de la posibilidad de inscribirse indicaron que "es nuestra intención seguir como independientes. . .",⁷¹ lo que parece indicar que no lo harán.

Un partido favorable a la inscripción es la Social Democracia, la que, a través de su presidente René Abeliuk, dijo que "los partidos políticos deben inscribirse con el único objeto de utilizar los cuatro o cinco instrumentos que otorga esta ley para tratar de provocar la ruptura de autoritarismo desde adentro".⁷²

Distinta ha sido la actitud de otras colectividades, tales como el Partido Nacional que fue el primero en iniciar los trámites de inscripción, a raíz de lo cual Carmen Sáenz expresó: "Si queremos volver a la democracia y tener presencia en la ciudadanía, es requisito fundamental cumplir con la ley de partidos políticos".⁷³

Germán Riesco, vicepresidente del PN, precisó que la inscripción se llevaba a cabo "a pesar de los reparos que el partido hizo presente. . . que en gran parte obedecen al hecho que no se consultó a gente que tiene mucha experiencia en la vida democrática del país".⁷⁴

Avanzada Nacional expresó una intención equivalente al decidir inscribirse "en cuanto la ley lo permita".⁷⁵

Igual resolución tomó el Partido de Renovación Nacional. Su presidente, Ricardo Rivadeneira señaló que "es una ley que tiene sus defectos y que a la larga va a ser modificada. Pero es una ley adecuada para el momento actual y permite formar partidos políticos de orientaciones doctrinarias distintas que con su actuación podrán facilitar la transición".⁷⁶

El Partido Socialista Auténtico a su vez expresó que "considerarnos un error marginarse del proceso que ofrece la posibilidad de mejorar esta ley, hacerla participativa y utilizar los recursos del Estado para desarrollar la participación política de la ciudadanía".⁷⁷ Agrega que "En ese contexto. . . el PS auténtico ha resuelto inscribirse como partido".⁷⁸

Del mismo modo, la Iglesia Católica, por medio de la Conferencia Episcopal, valoró el conjunto de las leyes políticas dicién-

70 *La Tercera*, 25 de marzo de 1987.

71 *Ibid.*

72 *El Mercurio*, 3 de marzo de 1987.

73 *La Epoca*, 4 de abril de 1987. Carmen Sáenz, en ese momento presidenta del Partido Nacional.

74 *Ibid.*

75 *El Mercurio*, 22 de marzo de 1987.

76 *La Tercera*, 15 de marzo de 1987.

77 *La Tercera*, 4 de marzo de 1987.

78 *Ibid.*

do que "nos alegramos de todo paso hacia la participación del pueblo chileno".⁷⁹

Un examen de todas estas opciones deja varias conclusiones. En primer lugar, si bien hay algunos partidos dispuestos a acoger la ley sin mayores dificultades, todos son críticos en algunos de sus aspectos y en general suponen que a largo o mediano plazo deberá ser cambiada. Aún más, algunos de los partidos dispuestos a inscribirse se plantean esta situación como una táctica que da mayores espacios para presionar por cambiar el modelo de gobierno.

Aquellos partidos que dudan su inscripción o han decidido no hacerlo, suponen que la ley no ayudará a consolidar un proceso de transición, ni a generar un sistema de partidos que dé estabilidad a una futura democracia.

Planteada así la discusión, las anteriores declaraciones obviamente hacen teóricamente inviable que el texto legal sobre partidos políticos tenga una alta capacidad de estabilizar un sistema de partidos, sobre todo si permanecen excluidos, no ya los tradicionales partidos de izquierda sino un partido de bastante peso político como es la Democracia Cristiana. Es importante señalar que la exclusión no permitirá consolidar una democracia "sólida y estable" como lo ha manifestado el gobierno.

En estas condiciones, habrá ventajas y desventajas al constituirse unos partidos como "legales" y otros como "ilegales". Según lo expresado por algunas colectividades, una ventaja será que el partido no inscrito podrá actuar más libremente, tal como lo han hecho hasta ahora. Entre las desventajas de no estar inscritos los partidos, el gobierno, a través del Ministro del Interior Ricardo García, ha manifestado que aquellas corrientes de opinión que no quieran encuadrarse y actuar dentro de lo que señala la ley sobre partidos políticos no podrán contar con las ventajas en materia de difusión de ideas, propaganda y otros derechos que se conceden a los partidos legalizados.⁸⁰

Del mismo modo, el Ministro Secretario General de Gobierno, Francisco Javier Cuadra, ha declarado que los partidos no inscritos "se marginarán del derecho a postular diputados, de aparecer en los medios de comunicación, de todos los derechos que establece la ley para los partidos políticos."⁸¹

Es indudable que esta dicotomía entre partidos democráticos "inscritos" y "no inscritos" no conviene a un proceso de transición sea cual sea el tipo de democracia que se busque al final de aquélla.

79 *La Tercera*, 5 de abril de 1987.

80 Actualmente está en trámite legislativo el nuevo proyecto de ley del Consejo Nacional de Radio y Televisión que regirá las normas respecto de difusión y propaganda de los partidos políticos.

81 En entrevista concedida a *El Mercurio*, 12 de abril de 1987.

Además, aparte de que al gobierno le interese "que la institucionalidad opere",⁸² es importante el grado de legitimidad que se otorgue a la ley de partidos por parte de las colectividades democráticas opositoras —la que se aprecia muy baja— tanto de los que han decidido inscribirse como de los que han declarado que no lo harán.

La fuente de esta no aceptación parece ir más allá del texto mismo de la ley. Más bien el problema se suscita en el modo como se originó la ley. Quizá faltó una discusión más amplia, con una participación más clara por parte de los sectores democráticos de oposición.

Por último, cabe preguntarse si en lugar de proponerse el cumplimiento de textos legales ultrarreglamentados, no sería más adecuado alcanzar acuerdos con la oposición, que no necesariamente tengan un carácter formal. Al respecto, Juan Linz ha destacado que "parece dudoso que mecanismos formalizados, provisiones legales y constitucionales y pactos formales deban ser elaborados durante la fase de transición y parecería más deseable alcanzar entendimientos obligatorios informales y desarrollar determinadas prácticas".⁸³

Lo anterior significaría para el gobierno iniciar un encuentro más amplio con las fuerzas políticas democráticas interesadas en avanzar en la construcción de un sistema democrático en Chile. Sin duda, este proceso de acercamiento y colaboración más estrecha daría garantías a las nuevas disposiciones legales que establezcan la normativa de una democracia sólida y estable y que a la vez superara los vicios del pasado.

82 Ibid.

83 Linz, Juan. "Del autoritarismo a la democracia" en *Estudios Públicos* N° 23, Santiago, 1986.

LEYNUMERO 18.603
LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS

La Junta de Gobierno de la República de Chile ha dado su aprobación al siguiente:

Proyecto de Ley

Título I

De los Partidos Políticos, de sus Actividades Propias y de su Ámbito de Acción

Artículo 1°. Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que compartan una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

Artículo 2°. Son actividades propias de los partidos políticos sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Asimismo, podrán asistir, sólo con derecho a voz, mediante un representante debidamente acreditado en la forma que señale el director del Servicio Electoral, a las actividades de las juntas inscriptoras establecidas por la ley N° 18.556.

Los partidos políticos podrán, además:

a) Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la Constitución y las leyes, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público;

b) Cooperar, a requerimiento de los senadores y diputados, en las labores que éstos desarrollen;

c) Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas;

d) Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.

Lo dispuesto en los incisos anteriores no impedirá a las personas naturales presentar candidaturas independientes para optar a cargos de elección popular. Tampoco impedirá a aquéllas ni a otras

personas jurídicas hacer valer, ante los habitantes del país o ante las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, su criterio frente a la conducción del Estado y otros asuntos de interés público, o desarrollar las actividades mencionadas en las letras b) y c) del inciso segundo, siempre que ello no implique, por su alcance y su habitualidad, el funcionamiento de hecho de organizaciones con las características de un partido político.

Los partidos deberán siempre propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la nación y contribuir a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social. No podrán subordinar su acción a organizaciones políticas foráneas o internacionales, ni a gobiernos o intereses extranjeros.

Los partidos políticos no podrán intervenir en el ejercicio de las atribuciones exclusivas de las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, en el funcionamiento de las organizaciones gremiales u otros grupos intermedios ni en la generación de sus dirigentes.

Artículo 3°. Los partidos políticos existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueren geográficamente contiguas.

El ámbito de acción de los partidos políticos se circunscribirá, en lo relativo a las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2°, sólo a las Regiones donde estén legalmente constituidos.

Título II

De la Constitución de los Partidos Políticos

Artículo 4°. Los partidos políticos quedarán legalmente constituidos una vez practicada su inscripción en el Registro de Partidos Políticos y gozarán de personalidad jurídica desde la fecha de esa inscripción.

Artículo 5°. Para constituir un partido político, sus organizadores, que deberán ser a lo menos cien ciudadanos inscritos en los Registros Electorales y que no pertenezcan a otro partido existente o en formación, procederán a extender una escritura pública que contendrá las siguientes menciones:

- a) Individualización completa de los comparecientes;
- b) Declaración de la voluntad de constituir un partido político;
- c) Nombre del partido y, si los tuviere, sigla, lema y descripción literal del símbolo;
- d) Declaración de principios del partido;
- e) Estatuto del mismo, y

f) Nombres y apellidos de las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo provisionales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 28, respectivamente; constitución de un domicilio común para todas esas personas y normas para reemplazarlas o subrogarlas en caso de fallecimiento, renuncia o imposibilidad definitiva o transitoria que se produzcan antes de la inscripción del partido. Las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo provisionales deberán concurrir al otorgamiento de la escritura pública a que se refiere este inciso.

Simultáneamente con el otorgamiento de la escritura pública, se procederá a protocolizar el facsímil del símbolo, la sigla y el lema que distinguirán al partido, si los tuviere.

Dentro de tercer día hábil de otorgada la escritura, una copia autorizada de ella, de la protocolización señalada en el inciso anterior, si la hubiere, y un proyecto de extracto con las menciones a que alude este inciso, deberán ser entregados por la Directiva Central provisional del partido al director del Servicio Electoral. Si la escritura contiene todas las menciones indicadas en el inciso primero de este artículo, el director dispondrá publicar en el Diario Oficial, dentro de quinto día hábil de haber recibido los antecedentes, un extracto de la misma que contendrá las menciones de las letras c) y f), un resumen de la declaración de principios del partido y el lugar, fecha y notaría de su otorgamiento. En caso contrario, ordenará que se subsanen los reparos que formule. La publicación se realizará a costa de la Directiva Central provisional.

Desde la fecha de la publicación se entenderá que el partido se encuentra en formación, pudiendo divulgar a través de los medios de comunicación social los postulados doctrinarios y programáticos de la entidad y llamar a los ciudadanos a afiliarse a ella, indicando la forma y plazo en que podrán hacerlo.

La administración y la eventual liquidación del patrimonio de un partido político en formación se regirán por sus estatutos.

Artículo 6°. El partido político en formación podrá proceder a la afiliación de sus miembros, para lo cual dispondrá de un plazo de doscientos diez días. Será necesario que se afilie al partido un número de ciudadanos inscritos en los Registros Electorales equivalente, a lo menos, al 0,5 por ciento del electorado que hubiere sufragado en la última elección periódica de diputados en cada una de las Regiones donde esté constituyéndose, según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.

La afiliación al partido en formación se efectuará mediante declaración suscrita por cada ciudadano inscrito en los Registros Electorales ante cualquier notario de la región respectiva, o ante el oficial del Registro Civil, si en la comuna donde la persona tenga su domicilio no hubiere notario.

Las declaraciones podrán ser individuales o colectivas y con-

tendrán, respecto de cada afiliado, su nombre completo, apellidos, domicilio, fecha de nacimiento y cédula nacional de identidad. Cada afiliado deberá acreditar personalmente ante el ministro de fe su condición de ciudadano inscrito en los Registros Electorales de la Región respectiva y declarar bajo juramento no estar afiliado a otro partido político inscrito o en formación ni estar o haber estado participando en la formación de un partido político en los últimos doscientos cuarenta días.

La Directiva Central provisional podrá excluir, sin expresión de causa a cualquier afiliado que haya suscrito la declaración a que se refiere este artículo. El ciudadano excluido no será considerado como afiliado al partido para efecto alguno.

Artículo 7°. Cumplidos los requisitos a que se refieren los artículos 5° y 6°, y reunido el número de afiliados a que alude este último artículo en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que fueren geográficamente contiguas, se solicitará al director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos. La solicitud deberá ser firmada por el presidente y por el secretario del partido en formación.

Si transcurridos tres días fatales contados desde la expiración del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo precedente, no se hubiere dado cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, caducará el derecho a la inscripción. El notario hará constar esta circunstancia al margen de la escritura correspondiente a requerimiento del director del Servicio Electoral.

A la solicitud de inscripción deberá acompañarse el original o una fotocopia autorizada por notario de las declaraciones de que trata el artículo 6°, en la forma que determinen las instrucciones que para el efecto dicte el director del Servicio Electoral. Con estas declaraciones se confeccionará una nómina de afiliados.

Artículo 8°. El nombre completo, la sigla, el símbolo y el lema de un partido no podrán presentar igualdad ni manifiesta similitud gráfica o fonética con los de partidos ya inscritos o en proceso de formación, ni llevar el nombre o hacer referencia a personas vivas o fallecidas.

No serán aceptados como nombres, siglas, símbolos ni lemas los siguientes:

- a) El Escudo de Armas de la República, su Lema o la Bandera Nacional;
- b) Fotografías o reproducciones de la figura humana o que permitan identificar a personas vivas o fallecidas;
- c) Imágenes contrarias a la moral, a las buenas costumbres o al orden público, y
- d) Banderas, uniformes, imágenes, palabras o locuciones, de origen nacional o extranjero, reconocidamente representativos de partidos, grupos, movimientos o ideologías contrarios a la Constitución o a la ley.

Artículo 9°. El director del Servicio Electoral, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de inscripción y de los antecedentes a que se refiere el artículo 7°, dispondrá la publicación de aquélla en el Diario Oficial, a costa del partido en formación, con mención de su nombre, y si los tuviere, de su sigla, símbolo y lema, de la notaría y de la fecha en que se haya otorgado la escritura de constitución.

Cualquier ciudadano o partido ya inscrito o cuya solicitud se encuentre en tramitación, podrá requerir, de su costa, que el director del Servicio Electoral le entregue, dentro de tercer día hábil, fotocopia autorizada de la nómina indicada en el inciso tercero del artículo 7°.

Artículo 10. Cualquier partido inscrito o en formación podrá deducir oposición a la formación de otro, sin que por esta causa se suspenda el proceso de constitución. La oposición deberá cumplir con lo prescrito en los artículos 254 y 255 del Código de Procedimiento Civil, ser escrita, llevar la firma del presidente del partido que la formule y ser presentada al director del Servicio Electoral dentro del plazo de un mes contado desde la fecha de la publicación indicada en el inciso tercero del artículo 5°. El partido oponente será considerado como parte de la gestión.

El director del Servicio Electoral notificará por carta certificada al presidente del partido en formación el hecho de haberse presentado la oposición, le acompañará copia de la presentación a que alude el inciso anterior y dejará constancia de ello en el expediente que forme para tal efecto. El partido afectado dispondrá de diez días hábiles para contestar, sin perjuicio de lo indicado en los artículos 258, inciso segundo, y 259 del Código de Procedimiento Civil. La contestación se atenderá al artículo 309 del mismo Código.

Si el director del Servicio Electoral estimare necesario abrir un término probatorio, de acuerdo a lo previsto en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil, lo decretará por un plazo no superior a quince días hábiles.

Dentro de los quince días hábiles siguientes al vencimiento del plazo señalado en el inciso segundo o del término probatorio, si lo hubiere, el director del Servicio Electoral deberá pronunciarse sobre la oposición, acogiéndola o rechazándola en resolución fundada, que se publicará dentro de tercer día hábil en el Diario Oficial. El fallo se subordinará a lo dispuesto en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 11. Igualmente, cualquier partido inscrito o en formación podrá deducir oposición a la solicitud a que se refiere el artículo 7°, basada en el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3°, inciso primero, o de los requisitos relativos al número de afiliados necesario para constituir un partido. La oposición deberá cumplir con las mismas formalidades señaladas en el artículo anterior y deberá ser presentada al director del Servicio Electoral

dentro del plazo de un mes contado desde la fecha de la publicación indicada en el inciso primero del artículo 9°.

Artículo 12. Se haya o no deducido oposición, dentro de los quince días hábiles siguientes al vencimiento del plazo establecido en el artículo precedente, el director del Servicio Electoral deberá pronunciarse sobre la solicitud a que se refiere el artículo 7°, acogiéndola o rechazándola en resolución fundada, que será publicada dentro de tercer día hábil en el Diario Oficial.

En caso de haber oposición, deberá resolverse sobre ella en la misma resolución aludida en el inciso anterior.

Artículo 13. La aceptación de la oposición o el rechazo de la solicitud sólo podrá fundarse en el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones establecidas en los artículos 3°, 5°, 6°, 7°, 8°, 18 y las del Título IV, según corresponda.

De las resoluciones que acojan o rechacen una solicitud o una oposición podrán apelar, para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, los solicitantes y cualquiera de los partidos inscritos o en proceso de formación que hayan deducido válidamente oposición. La apelación deberá ser deducida por escrito ante el director del Servicio Electoral dentro de cinco días hábiles de efectuada la publicación de la resolución respectiva, debiendo ser remitidos los autos al Tribunal Calificador de Elecciones dentro de tercer día.

Artículo 14. Si acogida la solicitud, no se hubiere deducido apelación o ésta hubiere sido rechazada por el Tribunal Calificador de Elecciones, el director del Servicio Electoral procederá de inmediato y sin más trámite a inscribir al partido en el Registro de Partidos Políticos, con indicación de las Regiones donde hubiere quedado legalmente constituido.

Si el director del Servicio Electoral no efectuare la inscripción de que trata el inciso anterior dentro del plazo de tres días hábiles, el presidente del partido podrá solicitar al Tribunal Calificador de Elecciones que le ordene practicarla, sin perjuicio de las responsabilidades del director del Servicio Electoral.

Si el director del Servicio Electoral no diere lugar a la solicitud y no se hubiere deducido apelación, o ésta hubiere sido rechazada por el Tribunal Calificador de Elecciones, aquél procederá sin más trámite a ordenar el archivo de los antecedentes.

Artículo 15. El partido en formación cuya solicitud hubiere sido rechazada por resolución firme o respecto del cual se hubiere acogido una oposición, podrá subsanar las deficiencias en que se hubiere fundado la resolución y formular una nueva solicitud basada en los antecedentes ya presentados y en los que acrediten que las deficiencias han sido subsanadas. Esta solicitud deberá ser presentada dentro de dos meses de notificada la resolución firme antes aludida y se regirá por lo dispuesto en los artículos 9° a 14 inclusive. Si fuere rechazada en definitiva, no podrá ejercerse nuevamente el derecho que confiere este inciso.

Para el efecto de subsanar esas deficiencias, la Directiva Central

provisional del partido en formación podrá ser facultada para introducir modificaciones en el nombre, sigla, símbolo, lema o estatuto del mismo y para completar el número de afiliados por Regiones exigido por la ley, siempre que no falte más de un diez por ciento de los mínimos exigidos por el inciso primero del artículo 6°.

Artículo 16. Los derechos que corresponden a los partidos políticos en materia de elecciones y de plebiscitos sólo podrán ser ejercidos por aquéllos que se encontraren inscritos en el Registro de Partidos Políticos con no menos de cuatro meses de anticipación a la elección o plebiscito de que se trate.

Artículo 17. Los partidos políticos podrán desarrollar en otras Regiones, diferentes a aquéllas en que se encontraren legalmente constituidos con anterioridad, las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2°, cuando acrediten ante el director del Servicio Electoral haber reunido en cada una de ellas el número de afiliados señalado en el inciso primero del artículo 6°. Para este efecto, acompañarán a la solicitud respectiva las declaraciones de afiliación en la forma dispuesta en los artículos 6° y 7°. El director del Servicio Electoral dispondrá la publicación de un extracto de dicha solicitud dentro de los cinco días hábiles siguientes en el Diario Oficial, a costa del partido.

Podrá formularse oposición a esta solicitud conforme a lo dispuesto en el artículo 11.

Acogida en definitiva la solicitud, el director del Servicio Electoral dictará una resolución fundada indicando la o las nuevas Regiones en que el partido hubiere quedado legalmente constituido. Esta resolución se publicará en el Diario Oficial dentro de tercer día hábil y se anotará al margen de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos.

Título III

De la Afiliación a los Partidos Políticos

Artículo 18. Para afiliarse a un partido político se requiere ser ciudadano inscrito en los Registros Electorales. Con todo, no podrán afiliarse a partido político alguno el personal de las Fuerzas Armadas y el de las de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios y empleados de los diferentes escalafones del Poder Judicial, los del Tribunal Calificador de Elecciones, los del Servicio Electoral, ni los dirigentes gremiales o sindicales.

Las personas que, estando afiliadas a un partido político, ingresaren a alguna de las instituciones señaladas en el inciso precedente o accedieren a un cargo de dirigente sindical o gremial, cesarán de pleno derecho en su carácter de afiliadas a aquél.

En los casos precedentemente señalados, antes de asumir el cargo, las personas deberán prestar declaración jurada sobre el hecho de estar o no afiliadas a un partido político.

Con el mérito de dicha declaración jurada, las instituciones y organismos mencionados deberán, cuando corresponda, comunicar tal circunstancia al director del Servicio Electoral y éste al partido político respectivo, el cual deberá cancelar la correspondiente afiliación.

Los que prestaren falsa declaración serán sancionados con la pena establecida en el artículo 210 del Código Penal.

Los ciudadanos, mientras cumplan el servicio militar obligatorio, no podrán afiliarse a partido político alguno. Si quienes ingresaren al servicio se hubieren afiliado con anterioridad, se suspenderán durante el período de conscripción los derechos y obligaciones emanados de su afiliación.

Artículo 19. Ningún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido. Para afiliarse a otro partido se deberá renunciar expresamente a la afiliación anterior, sin cuyo requisito la nueva será nula.

Todo afiliado a un partido político podrá renunciar a él, en cualquier momento, sin expresión de causa. La renuncia producirá la desafiliación por el solo hecho de ser presentada al presidente del partido o al director del Servicio Electoral. En este último caso, este funcionario deberá notificar la renuncia, por carta certificada, al presidente del partido.

Una vez inscrito el partido en el Registro de Partidos Políticos y sin perjuicio de lo prescrito en los artículos 6°, 15, inciso segundo, y 17, la afiliación se realizará de acuerdo con el procedimiento que su estatuto establezca.

Artículo 20. Los partidos políticos estarán obligados a llevar un registro general actualizado de todos sus afiliados, ordenado por Regiones. Deberán, asimismo, proporcionar un duplicado de este registro al director del Servicio Electoral para los efectos de su publicidad y comunicar a dicho funcionario las nuevas afiliaciones y las desafiliaciones que por cualquier causa se produzcan.

Artículo 21. Los partidos políticos no podrán dar órdenes ni exigir el cumplimiento de los deberes que como afiliados correspondan al Presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, embajadores, intendentes, gobernadores, alcaldes, miembros de los Consejos Regionales de Desarrollo y de los Consejos de Desarrollo Comunal, y a los funcionarios de los servicios públicos que sean de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Esta limitación, que operará y cesará de pleno derecho, durará mientras las personas señaladas se encuentren en ejercicio de sus funciones.

Título IV

De la Organización Interna de los Partidos Políticos

Artículo 22. La organización y el funcionamiento de cada partido político se regirán por sus propios estatutos, pero será neces-

rio que éstos se conformen, en todo caso, a las normas de este título.

Artículo 23. Entre los órganos de los partidos políticos deberán establecerse a lo menos una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo.

La renovación de los miembros electivos de los órganos antes señalados, con la excepción de los del Tribunal Supremo, se hará cuando menos cada tres años.

Artículo 24. En la Directiva Central se contemplará a lo menos los cargos de presidente, secretario y tesorero, que lo serán a la vez del partido. Al presidente le corresponderá dirigir la gestión política del partido con arreglo a los estatutos y tendrá su representación judicial y extrajudicial.

La Directiva Central será elegida por los afiliados o por los miembros del Consejo General, según lo establezcan los estatutos. En caso de renuncia o imposibilidad legal o estatutaria de alguno de sus integrantes, su reemplazo se efectuará en la forma que los estatutos señalen.

Artículo 25. La Directiva Central tendrá a lo menos las siguientes facultades y obligaciones: a) dirigir el partido en conformidad con sus estatutos, su programa y las orientaciones que imparta el Consejo General; b) administrar los bienes del partido, rindiendo cuenta anual al Consejo General, y c) someter a la aprobación del Consejo General el programa y los reglamentos internos del partido.

Artículo 26. Los partidos políticos tendrán un Consejo General que estará compuesto por sus senadores y diputados y por un número de consejeros elegidos por cada uno de los Consejos Regionales, de entre sus respectivos miembros. El Consejo General se reunirá a lo menos una vez al año.

Corresponderán al Consejo General, entre otras, las siguientes atribuciones: a) designar a los miembros del Tribunal Supremo; b) impartir orientaciones al presidente y tomar acuerdos sobre cualquier aspecto de la marcha del partido; c) aprobar o rechazar el balance; d) proponer a los afiliados las modificaciones a la declaración de principios, la reforma de estatutos, la disolución del partido, la fusión con otro u otros y la persona del candidato a la presidencia de la República, proclamándola oportunamente como tal; e) aprobar o rechazar las proposiciones que se efectúen de acuerdo al artículo 31, y f) requerir del presidente del partido que convoque a los afiliados a pronunciarse de acuerdo con el artículo 29.

Artículo 27. Los partidos políticos deberán crear Consejos Regionales en cada una de las Regiones en que estén constituidos en conformidad a esta ley. Cada Consejo Regional estará integrado a lo menos por un presidente, un secretario y un tesorero. Sus miembros serán elegidos por los afiliados de la Región respectiva.

Para ser elegido consejero regional se requerirá estar inscrito en los Registros Electorales de la Región.

Artículo 28. Los partidos políticos tendrán un Tribunal Supremo que será elegido por el Consejo General.

El Tribunal Supremo designará de entre sus miembros titulares un presidente y un vicepresidente. También nombrará un secretario, con carácter de ministro de fe.

Al Tribunal Supremo corresponderán, además de las otras atribuciones que le asigna esta ley o que la otorguen los estatutos del partido, las siguientes: a) interpretar los estatutos y reglamentos; b) conocer de las cuestiones de competencia que se susciten entre autoridades u organismos del partido; c) conocer de las reclamaciones que se entablen contra actos de autoridades u organismos del partido que sean estimados violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, y adoptar las medidas necesarias para corregirlos y enmendar sus resultados; d) conocer de las denuncias que se formulen contra afiliados al partido, sean o no autoridades de él, por actos de indisciplina o violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, o por conductas indebidas que comprometan los intereses o el prestigio del partido, y aplicar las medidas disciplinarias que los estatutos señalen, contemplando las disposiciones que hagan efectivo un debido proceso, y e) controlar el correcto desarrollo de las elecciones y votaciones partidistas y dictar las instrucciones generales o particulares que para tal efecto correspondan.

Artículo 29. Las proposiciones del Consejo General relativas a las modificaciones de la declaración de principios, la reforma de estatutos, la disolución del partido, la fusión con otro, así como la proposición del nombre del candidato a la presidencia de la República, deberán ser ratificadas por los afiliados.

Las modificaciones del nombre del partido, de su declaración de principios y las demás reformas de los estatutos, deberán sujetarse en lo pertinente a los mismos trámites que esta ley exige para la constitución de un partido político, salvo lo dispuesto en el artículo 6°. La respectiva escritura pública será suscrita por el presidente y por el secretario del partido.

Artículo 30. Los acuerdos del Consejo General, indicados en las letras a) y d) del artículo 26 y todas las votaciones y elecciones a que se refiere esta ley y en las que participen los afiliados, se adoptarán o efectuarán mediante sufragio personal, igualitario y secreto y ante un ministro de fe designado por el director del Servicio Electoral. Dicha designación deberá recaer en notarios, o en oficiales del Registro Civil en las comunas en que no existan aquéllos.

Las normas aplicables a la convocatoria y celebración de elecciones y al escrutinio de las votaciones deberán formar parte de los estatutos.

Artículo 31. Los estatutos de los partidos políticos deberán contener normas para que la designación o el apoyo a candidatos a senadores y diputados sean efectuados por el Consejo General, a proposición de los Consejos Regionales. La organización de estas elecciones será de responsabilidad del respectivo Consejo Regional.

Artículo 32. En ningún caso podrán los partidos políticos dar órdenes de votación a sus senadores y diputados ni realizar recomendaciones en los casos en que el Senado esté llamado a obrar como jurado.

Título V

Del Financiamiento de los Partidos Políticos

Artículo 33. Los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio.

Los partidos inscritos o en formación sólo podrán tener ingresos de origen nacional.

Artículo 34. Para los efectos de esta ley, los partidos políticos llevarán un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance, debiendo conservar la documentación que respalde sus anotaciones.

El director del Servicio Electoral, con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones, dictará instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar estos libros y de efectuar el balance.

El director del Servicio Electoral solicitará los libros y la documentación anexa para su revisión e inspección, por lo menos una vez en cada año calendario, y mantendrá copia de estos antecedentes, los que quedarán a disposición del público para su consulta, de acuerdo con las normas que aquél señale.

Artículo 35. Los partidos políticos practicarán un balance por cada año calendario y remitirán un ejemplar del mismo al director del Servicio Electoral. Si éste estimare necesario formular aclaraciones, requerirá del partido las informaciones y los antecedentes del caso, el que deberá proporcionarlos en el plazo prudencial que fijare dicho funcionario.

El director del Servicio Electoral podrá rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos. En caso de no existir objeciones o si éstas fueren solucionadas, el director del Servicio Electoral ordenará publicar el balance en el Diario Oficial, a costa del partido.

De la resolución del director del Servicio Electoral que rechace el balance podrá apelarse para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de quinto día hábil de notificado el partido afectado.

Artículo 36. Estarán exentos de todo impuesto los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites exigidos por esta ley para la formación o fusión de un partido político, incluidos los documentos a que se refieren los artículos 5º, 6º y 7º y los que se relacionen con las modificaciones de su nombre, de su declaración de principios y de sus estatutos.

Estarán liberadas del trámite de insinuación las donaciones

que se efectúen con arreglo a esta ley, hasta un monto de treinta unidades tributarias mensuales.

Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan en favor de los partidos políticos, hasta el monto indicado en el inciso anterior, estarán exentas del pago de todo tipo de impuestos.

Título VI

De la Fusión de Partidos Políticos

Artículo 37. Todo partido político podrá fusionarse con otro u otros en conformidad a las normas que se establecen en los artículos siguientes, sin necesidad de cumplir nuevamente con las exigencias establecidas en el inciso primero del artículo 6°.

Artículo 38. En cada uno de los partidos la proposición o iniciativa de la fusión necesitará de la aprobación previa del Consejo General. Si éste otorgare la aprobación, el presidente convocará a los afiliados a pronunciarse sobre la materia, con arreglo a los procedimientos señalados en los artículos 29 y 30.

Si el pronunciamiento de los afiliados sobre la fusión y sobre la declaración de principios propuesta fuere afirmativo, la Directiva Central del respectivo partido quedará facultada para acordar con el otro u otros partidos los términos de la fusión, comprendiéndose en ellos los estatutos del partido resultante. Este acuerdo no producirá efectos mientras no sea ratificado por el Consejo General de cada partido.

Si la fusión propuesta comprendiere más de dos partidos, pero no todos ellos la aprobaren en definitiva, podrá reducirse la fusión a los que hayan prestado su aprobación, siempre que esta circunstancia sea expresamente aceptada por los Consejos Generales respectivos.

Artículo 39. Acordada la fusión, los presidentes de los partidos que hayan concurrido a la misma solicitarán por escrito al director del Servicio Electoral, en presentación conjunta, que inscriba el partido resultante de la fusión y cancele las inscripciones de los partidos concurrentes a ella.

Con este fin, deberá previamente otorgarse por los presidentes de los partidos políticos una escritura pública que contendrá las menciones de las letras b) a f) del artículo 5°, en la cual deberán insertarse los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 38 y, simultáneamente, procederán a protocolizar el facsímil del símbolo, la sigla y el lema que distinguirán al nuevo partido, si los tuviere.

Dentro de tercer día hábil de otorgada la escritura, copia autorizada de ella, de la protocolización y de un proyecto de extracto, con las menciones de las letras c) y f) del artículo 5°, deberán ser entregados al director del Servicio Electoral. Si la escritura con-

tuviere todas las menciones antes señaladas, este último dispondrá publicar en el Diario Oficial, dentro del quinto día hábil de recibidos los antecedentes, el extracto de la escritura de fusión y un resumen de la declaración de principios del partido, aplicándose en este caso lo dispuesto en los artículos 10, 12, 13 y 14, en lo que fuere pertinente.

Artículo 40. El rechazo de una solicitud de fusión por parte del director del Servicio Electoral sólo podrá fundarse en no haberse cumplido con los requisitos señalados en los artículos 38 y 39.

Artículo 41. El partido político resultante de la fusión gozará de personalidad jurídica desde su inscripción en el Registro de Partidos Políticos y será, para todos los efectos legales, sucesor de los partidos fusionados en sus derechos y obligaciones patrimoniales. Se considerarán afiliados al nuevo partido todos los ciudadanos que, a la fecha de la inscripción, lo hubieren sido de cualquiera de los partidos fusionados.

Título VII

De la Disolución de los Partidos Políticos

Artículo 42. Los partidos políticos se disolverán:

1°. Por acuerdo de los afiliados, a proposición del Consejo General, de conformidad con el artículo 29;

2°. Por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección periódica de diputados, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso;

3°. Por fusión con otro partido;

4°. Por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al cincuenta por ciento del número exigido por la ley para su constitución, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso. El número mínimo de afiliados deberá actualizarse después de cada elección periódica de diputados;

5°. Por no haber constituido, dentro del plazo de seis meses contado desde la inscripción del partido, los organismos internos que se señalan en los artículos 24, 26, 27 y 28;

6°. En los casos previstos en los artículos 47 y 50, inciso segundo, de esta ley, y

7°. Por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8° y 82, número 7°, de la Constitución Política.

No obstante, si un partido político incurriere en las situaciones previstas en los números 2° y 4° de este artículo en una o más Regiones, pero mantuviere el número mínimo de ellas exigido por la

ley, conservará su calidad de tal, pero no podrá desarrollar las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2°, en las Regiones donde no hubiere obtenido el porcentaje electoral requerido o su número de afiliados hubiere disminuido en más de un cincuenta por ciento. El director del Servicio Electoral anotará esta circunstancia al margen de la respectiva inscripción en el Registro de Partidos Políticos.

Artículo 43. La disolución del partido político, para todos los efectos legales, se formalizará mediante la cancelación de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, la que será efectuada por el director del Servicio Electoral de oficio o a petición de cualquier ciudadano.

En el caso del número 2° del artículo anterior, la cancelación se efectuará noventa días después de comunicada al director la sentencia de proclamación del Tribunal Calificador de Elecciones y el escrutinio general que éste haya realizado. Dentro de este plazo los partidos políticos podrán fusionarse, debiendo comunicar esta circunstancia al director del Servicio Electoral.

Asimismo, en el caso del número 4° del artículo precedente, el director del Servicio Electoral procederá de oficio a la cancelación de la inscripción, luego de transcurridos ciento ochenta días desde que dicho Servicio haya representado al presidente del partido la disminución de los afiliados en los términos del citado número y siempre que en ese lapso no se hubieren acreditado nuevas inscripciones que completen el número mínimo de afiliados exigidos para constituir un partido.

En contra de la resolución del director del Servicio Electoral que cancele una inscripción, podrá apelarse para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, excepto en los casos de los números 6° y 7° del artículo precedente.

Artículo 44. Resuelto por el Tribunal Constitucional que un partido político es inconstitucional, y luego de la publicación del extracto de la respectiva sentencia, el director del Servicio Electoral procederá de inmediato a cancelar su inscripción.

Artículo 45. Disuelto un partido político, se dispondrá de sus bienes en la forma prescrita por sus estatutos y si en éstos no se hubiere previsto su destino, pasarán a dominio fiscal. Sin embargo, en el caso del número 7° del artículo 42, estos bienes pasarán necesariamente al Fisco.

Título VIII

De las Sanciones

Artículo 46. Las sanciones que pueden imponerse con arreglo a esta ley son:

- 1) Amonestación por escrito;
- 2) Multa a beneficio fiscal;

- 3) Comiso;
- 4) Inhabilidad para ocupar cargos directivos en partidos políticos;
- 5) Suspensión, por un término de seis meses a dos años, de todos los derechos que le correspondan en elecciones y plebiscitos, incluidos los relativos a propaganda y publicidad así como todos los beneficios y derechos que le otorga el artículo 36, y
- 6) Disolución del partido.

Además, podrán aplicarse como procedimiento de apremio, en los casos que determine esta ley, las medidas de suspensión al afiliado de sus derechos como tal y de suspensión de los derechos del partido.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50, la multa tendrá los siguientes grados:

- a) Mínimo, de diez a cien unidades tributarias mensuales;
- b) Medio, de más de cien a doscientas unidades tributarias mensuales, y
- c) Máximo, de más de doscientas a trescientas unidades tributarias mensuales.

En caso de reincidencia, el monto de las multas será elevado al doble.

La inhabilidad para ocupar cargos directivos en un partido político se entenderá referida a cualquiera de los cargos que señalan los artículos 24, 26, 27 y 28 y a los demás que establezcan los estatutos.

Artículo 47. El partido político que excediere en sus actuaciones las funciones que le son propias o infringiere lo dispuesto en la segunda parte del inciso cuarto y en el inciso quinto del artículo 2º, será objeto de amonestación por escrito, con señalamiento de un breve plazo para poner término a esa situación. Si el partido continuare o reanudare dichas actividades después de vencido tal plazo, será sancionado con multa en sus grados medio a máximo. Si aplicada la multa, el partido perseverare en la misma conducta, se le aplicará la sanción de suspensión o disolución.

Si las actividades a que se refiere el inciso anterior hubieren sido realizadas por uno o más de los dirigentes o afiliados del partido, sin mediar acuerdo, participación o tolerancia de las autoridades competentes según los estatutos del mismo, la sanción será de multa en su grado mínimo, que se aplicará precisamente a dichos dirigentes o afiliados, quienes estarán obligados a su pago en forma solidaria, en su caso.

Artículo 48. Las infracciones a las obligaciones establecidas en el artículo 20, serán sancionadas con multa en su grado máximo en el primer caso, en su grado medio a máximo en el segundo, y en sus

grados mínimo a medio en el tercero. La multa será de cargo del partido político infractor.

Sin perjuicio de la aplicación al partido político de la multa que corresponda, el presidente y el secretario del mismo quedarán inhabilitados, por un término de tres a cinco años para ocupar cargos directivos en partidos políticos, si el Tribunal Calificador de Elecciones declara que estas infracciones han sido cometidas con participación dolosa de aquéllos. Igual sanción será aplicable a los presidentes y secretarios de los Consejos Regionales que incurrieren en las mismas conductas.

Artículo 49. Los dirigentes de partidos políticos que incurrieren en la conducta prevista en el inciso segundo del artículo 23 de la Constitución Política, serán sancionados con multa en sus grados mínimo a medio e inhabilitación por el término de cinco años para ocupar cargos directivos en partidos políticos.

Las autoridades de un partido político que impartieren alguna orden o recomendación prohibida conforme a lo dispuesto en los artículos 21 y 32, quedarán inhabilitadas, por un término de uno a tres años, para ocupar cargos directivos en partidos políticos. Si el acto que sanciona este artículo fuere cometido por algún organismo colegiado del partido, no se aplicará sanción al miembro que acreditare no haber tenido conocimiento de la infracción o haberse opuesto a ella.

Artículo 50. La contravención a lo dispuesto en el artículo 33 será sancionada con el comiso de los ingresos ilegales y con multa de hasta un veinte por ciento del valor de los bienes corporales o incorporeales involucrados, la que será de cargo del partido.

En caso de reincidencia, se aplicará como sanción la suspensión o disolución del partido. Además, los integrantes de la Directiva Central quedarán inhabilitados, por el término de ocho años, para ocupar cargos directivos en un partido político, salvo que acrediten no haber tenido conocimiento del hecho o haberse opuesto a él, o no haber participado en la comisión de la primera infracción.

Artículo 51. La infracción a lo dispuesto en el artículo 34, consistente en que el partido político no lleve libros de ingresos y egresos, de inventario, de balance, o no efectúe este último, será sancionada con multa en su grado máximo. Si la infracción consistiere en no conservar la documentación que respalde las anotaciones de esos libros, en llevar esos libros o practicar tales anotaciones en forma indebida o en no entregar un ejemplar del balance al director del Servicio Electoral, será sancionada con multa en sus grados medio a máximo. En todos estos casos, la multa será de cargo del partido político infractor.

El partido político que no se ciña a las instrucciones generales y uniformes que imparta el director del Servicio Electoral sobre la forma de llevar aquellos libros, será sancionado con multa en sus grados mínimo a medio.

Sin perjuicio de la aplicación al partido de la multa que corres-

ponda, si el Tribunal declara que estas infracciones han sido cometidas con negligencia inexcusable o con participación dolosa del presidente o del tesorero, éstos quedarán inhabilitados para ocupar cargos directivos en partidos políticos, por un término de tres años en el caso de negligencia inexcusable y de cinco años en el caso de participación dolosa. Igual sanción será aplicable a los presidentes y a los tesoreros de los Consejos Regionales que incurrieren en las mismas conductas. Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

En caso de reincidencia en las conductas sancionadas en el inciso primero, sin perjuicio de la multa que corresponda, se aplicará la sanción de inhabilidad contemplada en el inciso anterior.

Artículo 52. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos al margen de las disposiciones de esta ley, serán sancionados con multa en cualquiera de sus grados, la que se aplicará a cada uno de los organizadores y dirigentes de la asociación, movimiento, organización o grupo de que se trate, así como también a quienes con su cooperación económica favorecieron su funcionamiento. Se considerará que incurren en esta infracción los organizadores de un partido que realicen las actividades de divulgación o propaganda a que se refiere el inciso cuarto del artículo 5°, antes de haberse efectuado la publicación a que se alude en dicho inciso.

Si la entidad tuviere personalidad jurídica, el tribunal podrá disponer, además, su cancelación por la autoridad administrativa que la haya concedido o registrado.

Artículo 53. En caso de que un partido político designe en algún cargo directivo a una persona sancionada con inhabilidad para ocuparlo, el director del Servicio Electoral fijará al partido un plazo para llenar el cargo con persona habilitada. Vencido el plazo sin que se hubiere provisto aquel cargo conforme a la ley y mientras tal situación subsista, se aplicará al partido la pena de suspensión.

Artículo 54. Transcurridos cinco años desde la comisión de un acto sancionado por las disposiciones de este título, la reiteración de la misma conducta no será considerada reincidencia.

Artículo 55. En la aplicación de las multas, el Tribunal podrá recorrer toda la extensión en que la ley le permita imponerlas, considerando, especialmente, el caudal o las facultades del infractor.

El infractor, mientras no pague la multa, quedará suspendido de todos los derechos que le correspondan como afiliado al partido.

Si el infractor fuere un partido político, se le aplicará la pena de suspensión mientras no pague la multa.

Título IX

De los Tribunales y de las Normas de Procedimiento

Artículo 56. Conocerá de las causas por las infracciones de que trata el título anterior, en primera instancia, un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones que, en cada caso, se designará por sorteo.

El procedimiento será el establecido en los artículos 89, 90 y 91 del Código de Procedimiento Civil. Los plazos respectivos se aumentarán, en su caso, de acuerdo con sus artículos 258 y 259. De las apelaciones que se deduzcan en contra de sus resoluciones conocerá dicho Tribunal, con exclusión del miembro que hubiere resuelto en primera instancia.

Las acciones para hacer efectiva la responsabilidad por las infracciones de que trata el título anterior, podrán ser ejercidas por el director del Servicio Electoral, por el Ministro del Interior, por el respectivo intendente regional y por cualquier senador, diputado o partido político inscrito o en proceso de formación.

Artículo 57. Las reclamaciones que tengan relación con la generación defectuosa del Tribunal Supremo de un partido político y que sean formuladas dentro de los noventa días siguientes a su elección o de la fecha en que experimente algún cambio en su integración, serán resueltas en única instancia y sin ulterior recurso, por el Tribunal Calificador de Elecciones, conforme al procedimiento señalado en el artículo precedente.

Dicha reclamación podrá ser interpuesta por no menos de un cuarto de los miembros del Consejo General o de la representación parlamentaria del partido.

Artículo 58. Las notificaciones que deban practicarse conforme a esta ley se efectuarán por carta certificada, salvo que se hubiere fijado otra forma de notificación. Los partidos políticos inscritos o en formación serán notificados por carta certificada dirigida a su respectivo presidente. La notificación se entenderá practicada al tercer día hábil siguiente de la expedición de la carta por el Servicio Electoral.

Artículo 59. Las apelaciones que se deriven de la aplicación de esta ley y que se tramiten ante el Tribunal Calificador de Elecciones se interpondrán dentro de quinto día hábil y se sustanciarán de acuerdo con los artículos 200 a 230 del Libro I, Título XVIII del Código de Procedimiento Civil, en lo que sea pertinente, pero no procederá el trámite de expresión de agravios. El escrito de apelación se fundamentará someramente.

Artículo 60. En caso de falta o abuso del director del Servicio Electoral en la aplicación de esta ley, procederá el recurso de queja sólo ante el Tribunal Calificador de Elecciones. El recurso deberá interponerse en el plazo fatal de cinco días hábiles.

El Tribunal Calificador de Elecciones podrá imponer al direc-

tor del Servicio Electoral las sanciones que señala el artículo 537 del Código Orgánico de Tribunales.

Artículo 61. El Tribunal Calificador de Elecciones podrá complementar las normas que se establecen en esta ley para las gestiones que se tramiten ante el director del Servicio Electoral y ante el propio Tribunal, mediante autos acordados que dicte para tal efecto.

Artículo 62. La ejecución de una sentencia que condene al pago de una multa o disponga el comiso conforme al título anterior, se realizará de acuerdo con el procedimiento señalado en el párrafo 1 del Título XIX del Libro I del Código de Procedimiento Civil. Corresponderá al director del Servicio Electoral llevar a cabo la ejecución ante el juez de letras en lo civil que fuere competente de acuerdo con las normas generales.

Artículo 63. El director del Servicio Electoral deberá recurrir a la justicia ordinaria para el cumplimiento del fallo cuando se requiera el empleo de procedimientos de apremio o de otras medidas compulsivas o cuando haya de afectar a terceros que no hubieren sido parte en el proceso.

Artículo final. Esta ley entrará en vigencia diez días después de su publicación en el Diario Oficial.

Artículos Transitorios

Artículo 1°. Para los efectos previstos en el inciso primero del artículo 6° y hasta que haya sido calificada la primera elección de diputados, el número mínimo de ciudadanos inscritos en los Registros Electorales que deberá afiliarse a un partido político por Región será el siguiente:

| | | |
|-----------------------------------|---------|--------------------|
| I | Región: | 800 ciudadanos; |
| II | Región: | 1.000 ciudadanos; |
| III | Región: | 550 ciudadanos; |
| IV | Región: | 1.200 ciudadanos; |
| V | Región: | 3.700 ciudadanos; |
| VI | Región: | 1.700 ciudadanos; |
| VII | Región: | 2.100 ciudadanos; |
| VIII | Región: | 4.400 ciudadanos; |
| IX | Región: | 2.000 ciudadanos; |
| X | Región: | 2.500 ciudadanos; |
| XI | Región: | 200 ciudadanos; |
| XII | Región: | 400 ciudadanos; |
| Región Metropolitana de Santiago: | | 13.000 ciudadanos. |

Artículo 2°. Hasta el 31 de diciembre de 1987, los ciudadanos podrán participar en la formación de un partido político aun cuando no estén inscritos en los Registros Electorales. Con todo, los partidos políticos en formación deberán acreditar el cumplimiento de

dicha exigencia legal, al momento de solicitar su inscripción en el Registro de Partidos Políticos.

Artículo 3°. En ninguna circunstancia los partidos políticos serán sucesores de partidos, entidades, agrupaciones, facciones o movimientos de carácter político que hayan existido con anterioridad a la vigencia de esta ley, ni tendrán con ellos continuidad jurídica patrimonial o de cualquier otra índole.

Sin perjuicio de lo anterior, y no obstante lo previsto en el artículo 10, si dos o más partidos en formación aspiraren a llevar el nombre de algún partido que haya tenido representación parlamentaria en el período iniciado el 21 de mayo de 1973, tendrá preferencia para llevarlo el partido en formación que, dentro de los sesenta días siguientes a la publicación del extracto de la escritura a que se refiere el artículo 5°, acredite tener afiliado a un mayor número de los parlamentarios que, en aquella fecha, tenía la colectividad que llevaba el nombre disputado.

Si la disputa se produjere entre dos o más partidos en formación respecto del nombre de alguna corriente de opinión que hubiera actuado con posterioridad al 21 de mayo de 1973, tendrá preferencia para llevarlo aquel partido en formación que, dentro de los sesenta días siguientes a la publicación aludida en el artículo 5° del extracto de la escritura del primer solicitante, acredite tener mejores derechos sobre el mismo ante el director del Servicio Electoral. La prueba que rindan las partes será apreciada en conciencia. Esta resolución será apelable para ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

José T. Merino Castro, almirante, Comandante en Jefe de la Armada, miembro de la Junta de Gobierno. Fernando Matthei Aubel, general del aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, miembro de la Junta de Gobierno. Rodolfo Stange Oelckers, General Director de Carabineros, miembro de la Junta de Gobierno. Humberto Gordon Rubio, teniente general de Ejército, miembro de la Junta de Gobierno.

Habiéndose dado cumplimiento a lo dispuesto en el N° 1, del Artículo 82 de la Constitución Política de la República de Chile, y por cuanto he tenido a bien aprobar la precedente ley, la sanciono y la firmo en señal de promulgación. Llévase a efecto como ley de la República.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.

Santiago, 11 de marzo de 1987. Augusto Pinochet Ugarte, general de Ejército, Presidente de la República. Ricardo García Rodríguez, Ministro del Interior. Hugo Rosende Subiabre, Ministro de Justicia.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento. Saluda a Ud. Alberto Cardemil Herrera, Subsecretario del Interior.

ADDENDUM

GÉNESIS Y SIGNIFICACIÓN DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Carmen Fariña

Cabe destacar la posición de la Democracia Cristiana en los momentos en que este artículo se terminó de imprimir.

La Democracia Cristiana, una vez finalizada su Junta Nacional, el 2 de agosto de 1987, aprobó un voto avalando la inscripción en el marco de la Ley de Partidos Políticos.

Su presidente, Patricio Aylwin, anunció que pese a los reparos que le merecía la Ley de Partidos, decidieron iniciar el proceso de inscripción como "un gesto demostrativo de nuestra voluntad de buscar caminos de diálogo y entendimiento".¹ El día 16 de septiembre se inició el proceso de inscripción, señalando en tal ocasión el consejero nacional Adolfo Zaldívar que éste se iba a completar sólo si existían "las condiciones necesarias para que haya un proceso electoral libre y limpio".²

Si bien este paso demuestra la hegemonía lograda por el sector que propiciaba la inscripción del partido en forma táctica,³ el debate prosigue, tanto en el interior del partido "adulto" como dentro de la juventud DC, donde se da una fuerte oposición a la decisión de inscripción.

Aunque la inscripción definitiva dependerá de la respuesta que el gobierno dé a los planteamientos hechos por la DC,⁴ existe la in-

1 Revista *Hoy* N° 530, 14 de septiembre de 1987.

2 Diario *La Epoca*, 16 de septiembre de 1987.

3 Adolfo Zaldívar declaró: "Estamos cumpliendo un trámite que no nos gusta, pero que creemos necesario y realista para poder encabezar a la oposición chilena en la lucha por impedir que el régimen se proyecte por ocho años más". Diario *La Epoca*, 16 de septiembre de 1987.

4 Patricio Aylwin en un discurso pronunciado el día 9 de septiembre de 1987, planteó al gobierno: la plena vigencia de las libertades públicas, el acceso de los opositores a los medios de comunicación y garantías reales en el proceso de sucesión presidencial.

tención de usar los recursos que la ley proporciona para negociar con las FF. AA., toda vez que han señalado este paso como un acto de reconciliación, pero a la vez exigen reciprocidad de parte del gobierno.

Del mismo modo, el Partido Socialista, junto con iniciar el trámite de inscripción y una vez que ésta aparezca en el Diario Oficial, solicitará una entrevista con el Ministro del Interior para plantearle una modificación a la ley con respecto a la cifra para constituirse como partido,⁵ y asimismo pedirán al intendente de Santiago autorización para hacer propaganda mural, señalando que al cumplir con los requisitos exigidos por la ley, esperan una acogida favorable a sus peticiones por parte del gobierno.

5 Solicitan que los partidos para constituirse como tales reúnan el 0,5 por ciento de los inscritos y no de los potenciales electores en el momento que se cumpla el plazo de los 210 días. Dicen que tendrán dificultades en reunir firmas por cuanto "el problema es que Chile en los últimos catorce años no ha tenido un proceso normal; existe un régimen militar y muchos militantes de izquierda han sufrido la cárcel y el exilio, lo que hace, con justicia, que la gente tenga temor de firmar". Declaración de Juan Carlos Moraga, presidente del Partido Socialista en *El Mercurio*, 20 de septiembre de 1987.