

ESTUDIO

EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*

Francisco Cumplido**

Desde hace quince años, aproximadamente, Chile sufre un progresivo acrecentamiento de las conductas extralegales y una crisis del Estado de Derecho. Esta pérdida de conciencia democrática, sumada a la importancia insustituible de los partidos políticos en el funcionamiento de la democracia, justifica una legislación de rango constitucional que los regule, armonizando los intereses de la sociedad democrática con el ejercicio del derecho de asociación voluntario, garantizando, al mismo tiempo, la independencia del partido del Gobierno. Si bien la libertad y la estabilidad de los gobiernos democráticos que se sucedieron hasta el 11 de septiembre de 1973, es obra en buena medida de los grandes partidos políticos formados desde la República liberal parlamentaria, los partidos políticos chilenos tuvieron defectos que condujeron a su propia crisis, al ser superados por los movimientos sociales. La existencia de partidos políticos institucionalizados asegura que sean instrumentos eficientes para lograr una genuina representación de los intereses en conflicto, a condición de que, como personas jurídicas de derecho público, tengan una democracia interna, un financiamiento público y transparente, y la explícita adhesión irrestricta a los derechos humanos y a las bases del sistema democrático. Una legislación apropiada debe sancionar las conductas antidemocráticas de los partidos, debidamente tipificadas y juzgadas por un tribunal auténticamente independiente. El autor divulga las instituciones y derecho comparado sobre los distintos aspectos que debe contener un Estatuto constitucional de los partidos políticos.

* Centro de Estudios Públicos, 15 de diciembre de 1983. Este trabajo fue publicado por el CEP como Documento de Trabajo N° 9, diciembre 1983.

** Abogado. Profesor Investigador del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Miembro del Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24)

Introducción

La idea de la necesidad de una regulación jurídica de los partidos políticos, a través de normas de jerarquía constitucional en Chile y en las democracias occidentales, es una preocupación de antigua data. Ya en la década de 1950, mi maestro de Derecho Constitucional, el profesor Gabriel Amunátegui Jordán, hacía en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile un curso de derecho profundizado en que examinaba minuciosa y apasionadamente la materia¹. En el Congreso Internacional de Juristas, efectuado en Lima, Perú, en 1951 se discutieron algunos importantes aspectos del llamado "Estatuto Orgánico" de los Partidos Políticos, como el de la afiliación voluntaria u obligatoria de los ciudadanos al partido político y, en la misma época, el Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad del Litoral (Argentina), dirigido por el profesor Salvador Dana Montano efectuaba una interesante encuesta sobre el ordenamiento legal y funciones de los partidos políticos. Así las cosas, esta advertencia para que no vaya a pensarse que en Chile descubrimos esta necesidad, dentro de nuestra habitual "modestia".

¿Por qué la preocupación de racionalizar o encauzar en el derecho el poder de los partidos políticos? Por su importancia insustituible en el funcionamiento de la democracia. En efecto, al surgir la Nación-Estado se hace materialmente imposible la democracia directa y el hombre idea un régimen político que, aunque menos perfecto, permite la participación en el gobierno de todos los ciudadanos, indirectamente, a través de mandatarios o representantes que elige y renueva periódicamente, y que responden de sus actos de gobierno ante esos ciudadanos o ante órganos que ellos mismos determinan. Es la democracia representativa y, desde que ella se concreta, se plantea el problema de la naturaleza de la representación de los gobernantes y de si son necesarias organizaciones intermedias o mediadoras entre el gobierno y los ciudadanos. En teoría se discute sobre las bondades y defectos de la representación política y de la representación funcional, de los partidos políticos, de los gremios y de las corporaciones, y también de la validez y eficacia de las corrientes de opinión, como instituciones de real representatividad.

Según mi parecer no es dable concebir una democracia sin opinión pública. Pensamos, junto al profesor Pablo Ramella², que los partidos políticos constituyen la genuina organización política de la opinión pública. Sin los partidos políticos la democracia de hoy sería una ficción. Un régimen sin partidos políticos asegura la per-

1. Mayores antecedentes en *Partidos Políticos*. Gabriel Amunátegui Jordán. Editorial Jurídica de Chile. 1952.
2. *La Estructura del Estado*. Pablo Ramella. 1946

manencia de las élites dirigentes legitimadas por el nacimiento, el dinero o la función. Una sociedad en que sólo tuvieran representatividad los gremios y las corporaciones se dividiría por egoísmos particulares de grupos o de clases que, fatalmente, conduciría a la violencia y a la lucha de clases. Sólo partidos políticos institucionalizados permiten la fluidez necesaria para hacer que el conflicto social sea superado sobre la base de un consenso en un proyecto de vida común y en reglas de procedimiento para lograrlo. Cuando los grupos de interés, transformados en grupos de presión, no pasan por la mediación de los partidos políticos, al no haber debate entre intereses antagónicos, no hay posibilidad de orientarlos hacia el interés público, y el proceso culmina o con la destrucción del "enemigo" (el otro interés) o con su sometimiento o explotación.

El jurista Hans Kelsen nos dice: "La democracia moderna reposa enteramente sobre los partidos políticos, cuya importancia es tan grande, cuanto mayor es la aplicación del principio" ("La démocratie, sa nature, sa valeur")³. El profesor Amunátegui enseñaba que en la base de todo régimen democrático nos encontramos en presencia de los partidos políticos ("Partidos Políticos"). Con ellos pensamos que los partidos políticos tuvieron su origen en el deseo de transformar los intereses personales en asuntos de política pública y que ellos constituyen el medio más poderoso para hacer factible el gobierno del pueblo. Los partidos políticos han contribuido poderosamente al desarrollo de la democracia al darle una organización de base genuina. En efecto, los partidos políticos no son instancias de división, sino, por el contrario, medios para unir a los ciudadanos que comparten una misma doctrina y tienen un mismo proyecto político para servir al bien común. Hoy el individuo aislado es víctima propicia del totalitarismo, sea basado en la fuerza, en el dinero, en el ideologismo, en el partido único, etc. Aunque parezca una paradoja, las personas organizadas en partidos políticos son más libres y más integradas a la sociedad política.

¿Pero qué partidos y qué políticos son los que han cumplido una función pública tan importante e insustituible en la democracia? Nos parece que los partidos políticos que han logrado una institucionalización suficiente y los políticos que reúnen las condiciones que con frases tan hermosas nos señala Eduardo Benes⁴: "Tener convicciones exactas, constantes y firmes, basadas en la moralidad universal y esforzarse por realizarlas bajo todas las condiciones". "Un gran político, un gran estadista democrático, lo será tan solo un hombre cuya mentalidad posea en correcta armonía y equilibrio, el elemento racional, analítico, y el elemento sensitivo, imaginativo y artístico". Yo agregaría: una asesoría científica oportuna.

3. *La Democratie*. Hans Kelsen. París. 1932.

4. *Democracia de hoy y de mañana*. Eduardo Benes.

Así, pues, por la importancia de la función pública de los partidos políticos en una democracia, se justifica una legislación de rango constitucional que los regule, armonizando los intereses de la sociedad democrática con el ejercicio del derecho de asociación voluntario, y que garantice también a los ciudadanos la independencia de su partido del gobierno. Mas, para que haya partidos políticos que cumplan cabalmente su función se requerirá que sean dirigidos por políticos auténticamente convertidos a la democracia.

La formulación de un Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos chilenos debe, en mi opinión, estar inspirada en las ideas anteriores, en la doctrina y el derecho comparado actuales⁵, en un diagnóstico de lo que fueron y son los partidos políticos chilenos, en nuestra realidad sociopolítica y en nuestra tradición histórica. Me referiré a continuación, brevemente, a los partidos políticos chilenos; la realidad sociopolítica y la tradición histórica han sido estudiadas desde muy diversos puntos de vista y cuentan con una nutrida bibliografía, por lo que me parece innecesario abundar en ella.

II

Diagnóstico de los Partidos Políticos

El profesor Amunátegui enseñaba que la evolución de los partidos políticos se identifica con la historia constitucional de Chile y su formación democrática. Chile ha contado desde el siglo pasado con partidos políticos importantes, naturales intermediarios de la ciudadanía, base de sustentación de la democracia representativa, enclavada en nuestras tradiciones históricas. En nuestro país la libertad coincide con el régimen de partidos. La estabilidad de los gobiernos democráticos que se sucedieron hasta el 11 de septiembre de 1973, es obra en buena medida de los grandes partidos políticos formados desde la República liberal parlamentaria.

Sin embargo, los partidos políticos chilenos han tenido defectos que, a nuestro juicio, los condujeron a su propia crisis en 1972, al ser superados por los movimientos sociales que, inspirados en intereses sectoriales, radicalizaron el proceso político chileno en respuesta a un gobierno, el del Presidente Allende, que acumulaba conflictos y al parecer buscaba idéntica radicalización.

Se han señalado como defectos de los partidos políticos chilenos el proselitismo excluyente, la subestimación de los valores científicos y técnicos, la intervención exagerada en la marcha administrativa del país y la agitación y actividad constantes⁶. Por mi parte, agregaría la organización interna autoritaria de la mayoría de

5. *El Constitucionalismo Democrático y el Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos en Europa Occidental*. Humberto Nogueira Alcalá. 1983. Estudios Sociales N° 36.
6. *IMS elecciones parlamentarias de 1969*. Osear Domínguez. CEIS

ellos y la falta de autodisciplina democrática de sus líderes, la que muchas veces puso en peligro la sustentación del régimen democrático. Estas circunstancias conspiraron para que los partidos no reflejaran debidamente los problemas nacionales y no lograran encauzar la creciente participación y conflictividad de la sociedad chilena. Al no ser los partidos políticos capaces de interpretar correctamente el presente y el futuro de las aspiraciones sociales fueron abandonados y excedidos por los movimientos sociales. Ya en octubre de 1972 no eran en Chile los partidos políticos los que adoptaban las grandes decisiones; los gremios, las asociaciones, confederaciones, frentes, cordones industriales, movimientos en general, eran la sede del debate y del acuerdo o desacuerdo y, enfrentados radicalmente, conducirían el proceso hacia la ruptura de las instituciones. Los líderes políticos perdieron la brújula y el proceso se les escapó de las manos; los que no creían en la democracia actuaron en consecuencia.

Afortunadamente, una debida regulación de los partidos políticos por un Estatuto Orgánico puede asegurar la democracia al interior de ellos y transformarlos en genuinos intérpretes y representantes de los intereses en conflicto, y constituirse en instrumentos para lograr consenso sobre un proyecto común de vida en que esos conflictos se procesen y se resuelvan. La teoría constitucional nos propone alternativas para superar los defectos más graves de los partidos políticos chilenos, para estructurar un régimen de partidos en que subsistan con plenos derechos un número razonable de partidos políticos, que representen las diferencias doctrinarias y programáticas que siempre se dan en la sociedad nacional, excluyendo los partidos que, no teniendo una base doctrinaria, actúan pragmáticamente como maquinarias de poder o aquellos que surgen del oportunismo de grupos personalistas que sólo responden al provecho particular o a la ambición ilegítima. La exigencia de un mínimo de adherentes, de un porcentaje obtenido en las elecciones, la combinación de sistemas electorales, entre otros, son mecanismos correctivos.

III

Estatuto de los Partidos Políticos

Estamos convencidos de que el mejor medio para contribuir a la existencia de partidos políticos institucionalizados es una adecuada regulación jurídica, de rango constitucional,⁷ que prescriba

7. La regulación constitucional de los Partidos Políticos es una tendencia contemporánea que se manifiesta principalmente en países que transitan del autoritarismo a la democracia. Al respecto se pueden consultar la Constitución de Austria de 1920, la Constitución de España de 1931, la Constitución italiana de 1947, la Constitución alemana de Bonn de 1949, la Constitución francesa de 1958, la Constitución portuguesa de 1976, la Constitución griega de 1975, la Constitución española de 1978, la Constitución venezolana de 1961, la Constitución de Brasil de 1969, las Constituciones de Ecuador y Perú de 1979, la Constitución de Vietnam de 1967.

su carácter de personas jurídicas de derecho público; que contemple una democracia interna de su gobierno, de manera que las autoridades, renovadas por la base periódicamente, puedan ser capaces de evaluar constantemente el interés público, que prevea la celebración de congresos que permitan la renovación oportuna de doctrinas y programas; que tengan su financiamiento público y transparente; que la disciplina partidaria sea ejercida por órganos jurisdiccionales independientes de las directivas; que para constituirse tengan un importante número de adherentes y su aceptación irrestricta de los derechos humanos y de las bases del sistema democrático; que resguarde las conductas democráticas de acción de los partidos; en fin, que les asegure acceso mínimo igual a los medios de comunicación social.

La legislación constitucional y legal que establece las bases fundamentales de los partidos políticos ha tomado en la doctrina constitucional el nombre de Estatuto Orgánico o Constitucional. En general, se estima que tal Estatuto debe comprender: su naturaleza jurídica, su constitución, sus funciones, su organización básica, sus derechos y obligaciones, prohibiciones que les afectan, su financiamiento, su acceso a los medios de comunicación social y su disolución.

IV

Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos

Conocemos tres opciones respecto de la naturaleza jurídica de los partidos: a) personas jurídicas de derecho público; b) personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, y c) simples asociaciones privadas, estructuradas como corrientes de opinión. Algunos tratadistas sostienen que el partido tiene doble personalidad.

En nuestro país, la Constitución Política de 1925 originaria reconoció la existencia de los partidos políticos al establecer en el Art. 25 que en la elección de los diputados y senadores debería usarse un procedimiento que en la práctica diera como resultado una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y partidos políticos, sin determinar la naturaleza jurídica del partido. Antes, la Ley General de Elecciones en 1914, les autorizó para ser representantes ante las Juntas o Comisiones Electorales. Las leyes electorales desde esa fecha reconocieron a los partidos políticos, mediante el registro de sus respectivas denominaciones ante el director del Registro Electoral, acompañando el acta de su organización y copia autorizada de su programa de labor pública. La reforma constitucional de 1971 consagró en el Art. 9 de la Constitución Política de 1925 el carácter de persona jurídica de derecho público de los partidos políticos.

Estamos de acuerdo, una vez más, con el profesor Amunátegui, en que los partidos políticos deben ser personas jurídicas de derecho público, atendiendo a su fin, cumplir funciones destinadas a satisfacer intereses públicos. Sin embargo, tal condición debe estar

resguardada de toda intervención del gobierno, de manera que su constitución y existencia dependan de órganos constitucionalmente autónomos. Al mismo tiempo, deben tomarse todos los resguardos posibles, para evitar el surgimiento del Partido Único oficial del Estado, signo de totalitarismo.

Concepto y Fines del Partido Político

En nuestra opinión el partido político es una asociación voluntaria de ciudadanos que a través de su doctrina, proyecto político y programa, inspirado en el bien común, contribuye de manera democrática a la formación de la voluntad política del pueblo y participa en el gobierno del Estado⁸.

Frente a la afiliación obligatoria de los ciudadanos nos inclinamos por el libre derecho a asociarse, asegurado por el Art. 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que estamos en desacuerdo con la participación obligatoria de ciudadanos apáticos o sin preparación o formación cívica suficiente, y también rechazamos el inmovilismo que impide o perturba la formación de nuevos partidos. Es la función proselitista del partido, la que por el método de la persuasión, debe lograr la adhesión al partido.

No estamos de acuerdo, asimismo, con los partidos sin doctrina y pragmáticos que son simples maquinarias de poder destinadas a satisfacer ambiciones personalistas o de grupos particulares. Los partidos políticos deben ser sí prácticos, es decir, capaces de interpretar la realidad y adecuar sus programas a esa realidad sobre la base de la doctrina. Se trata de realizar una utopía relevante.

Creemos que la acción de partido debe estar inspirada en el bien común y no en intereses personales particulares, pero tal inspiración compartida por los adherentes en la forma que la doctrina, el proyecto y el programa concretan, no debe transformarse en un ideologismo totalitario excluyente, sino servir de sólido fundamento a la búsqueda de mayorías de gobierno logradas en acuerdos consecuentes.

Sobre los fines del partido político nos inclinamos por establecer en la legislación funciones que le permitan diferenciarse, por su especificidad, de otras instituciones sociales. Entre la alternativa de ver en el partido político un mediador entre el ciudadano y el Estado para múltiples fines, pensamos que su actividad debe estar diri-

8. Otros conceptos de Partidos Políticos pueden consultarse en *Derecho Constitucional 1982* de Pablo Ramella, *Partidos Políticos Modernos*, Sigmund Neumann. Ed. Tecnos 1965; *Les partis politiques*, Maurice Duverger. Ed. Colin. 1978, *Teoría de la Constitución*, Karl Loewenstein. Ed. Dial. 1970, *Traite de Science Politique*, Georges Burdeau. 1949.

gida a contribuir (no a determinar) de manera democrática a la formación de la voluntad política (no social amplia), del pueblo y a participar en el gobierno del Estado (llevando a sus militantes a los cargos claves de gobierno). Es en este sentido que aceptamos que los partidos luchen electoralmente por el poder, lucha que como medio está sujeto a reglas éticas.

Compartimos plenamente las tareas que se asignan al partido político en el proyecto de Estatuto del Grupo de Estudios Constitucionales,⁹ esto es, articular y encauzar los intereses y demandas colectivas en procura de bases de consenso nacional, presentar al país programas de acción pública y de gobierno, difundir y propagar sus doctrinas y programas y presentar candidatos a los cargos de elección popular. Agregaría, por mi parte, ilustrar a los ciudadanos sobre las alternativas de referendium y plebiscito y fiscalizar a los órganos del Estado en el cumplimiento de sus funciones, a través de informes al pueblo u opinión pública.

VI

Constitución de los Partidos

Para la constitución de los partidos políticos se exigen en la doctrina constitucional requisitos formales y sustanciales. Hay acuerdo sobre la autoridad que debe comprobar el cumplimiento de estos requisitos, esto es, un organismo autónomo constitucional del gobierno y del parlamento.

Sobre los requisitos sustanciales nos inclinamos por la exigencia explícita de adhesión a los principios de la democracia y a los derechos humanos,¹⁰ en particular, en países que han atravesado una crisis de la conciencia democrática, especialmente por vivir muy largo tiempo regímenes autoritarios y totalitarios. Es el caso de Chile, en que en los últimos quince años ha habido un progresivo deterioro de la conciencia democrática, expresada en conductas extralegales, como asimismo el impacto de diez años de sociedad disciplinaria y consumista, como examinaremos más adelante.

Entre los requisitos formales podemos mencionar los propios de toda institución: actas de constitución, de aprobación de estatutos, de aprobación de declaración de principios y programa, un directorio mínimo, etc. Además, con el fin de contribuir a evitar el hiperpartidismo en los sistemas constitucionales se exige que la solicitud de inscripción esté patrocinada por un número mínimo de

9. *Proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales*. Revista Hoy Documentos. 1983.

10. En el Derecho Comparado ver Constitución alemana de Bonn de 1946, Art. 21, Constitución italiana de 1947, Art. 49, Constitución portuguesa de 1976, Art. 3º, Constitución griega de 1975, Art. 29-1.

adherentes ciudadanos¹¹. Las cifras son variables 10.000, 20.000, 50.000, etc., ciudadanos o el equivalente a un tanto por ciento de la población del país o del número de ciudadanos inscritos, como por ejemplo 1%, 5%, 15%, etc. En la situación de Chile al salir de una sociedad disciplinaria forjada en un régimen autocrático, nos parece que será necesario, por la segmentación de las preferencias y grupos políticos, producto de la falta de debate y actividad política, que la cantidad de adherentes mínima que se exija debe ser un número prudente. Estamos de acuerdo con la cifra de 10.000 ciudadanos que propone el Proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales, ya que pensamos que deben ser los ciudadanos, por las elecciones, los que definan el número de partidos que subsistirán, cancelándose la personalidad jurídica de los que no obtengan un 5% mínimo de la votación nacional. Esta cifra de 10.000 adherentes puede ser transitoria y aumentarse posteriormente en el proceso de consolidación democrática.

VII

Organización del Partido Político

Los estatutos constitucionales de los partidos políticos tienen tres alternativas para regular las bases de organización de los partidos, a saber:

- a) Organización interna libremente determinada por los miembros del propio partido, como lo establece el Art. 9° de la Constitución Política de 1925 reformada en 1971, garantizando que la ley sólo puede determinar la forma de participación del partido en las elecciones populares y referendum;
 - b) Consagración de algunos principios que deben ser contemplados en el estatuto interno del partido, tales como procedimientos democráticos para la aprobación y modificación de las declaraciones de principios (doctrina), proyecto político, programas, elecciones internas tanto para designar sus autoridades como para nominar los candidatos a cargos de elección popular; derecho a ingresar al partido, cumplir los requisitos estatutarios internos, y a renunciar al partido; ámbitos y oportunidad de participación de los militantes de base en la creación de doctrinas y programas, etc., y
 - c) Reglamentación básica común para todos los partidos políti-
11. Sobre número de adherentes exigidos para constituir un partido político la Constitución uruguaya de 1951 exigía 500, en el Estado de Nueva York 50.000, en el Estado de Texas 100.000 y otros Estados de U S A porcentajes de la ciudadanía entre 5% al 15%, etc.

cos, como nominación de las autoridades y órganos nacionales y regionales que deben dirigir al partido, establecer juntas, asambleas generales periódicas, congresos, instancias y formas de generación de las candidaturas a cargos de elección popular, posibilidades de estructurar federaciones y confederaciones, etcétera.¹²

Al respecto, nos inclinamos por la segunda de las opciones mencionadas, porque es más flexible que la tercera y permite una mejor adecuación a los principios democráticos de la organización interna del partido, atendidos la tradición histórica, principios doctrinales, valores y forma de vida de los miembros y del partido mismo. Será la autoridad electoral autónoma la que califique si el Estatuto interno cumple con desarrollar los principios democráticos del Estatuto Orgánico Constitucional, en doble instancia. No nos parece conveniente perseverar en la libertad concedida por el Art. 9º de la Constitución de 1925 para la organización interna del partido, porque la práctica nos demostró que esa libertad no estimuló la modificación de estructuras autoritarias de algunos partidos políticos chilenos existentes antes del 11 de septiembre de 1973, lo que contribuyó a la falta de renovación de autoridades y liderazgos, causa muy importante de la crisis y ruptura política ocurrida en esa fecha.

En relación a la posibilidad de que los partidos políticos puedan constituir federaciones o confederaciones, nuestra opinión es desfavorable, porque al igual que los pactos electorales de combinación de partidos, atenta en contra de la transparencia doctrinal y programática de los partidos frente a la opinión pública y al elector. Estamos contestes en que dentro del partido puedan coexistir corrientes que, estando de acuerdo sobre los principios doctrinales sobre la persona, la sociedad y el bien común, discrepen respecto del proyecto político, estrategia o tácticas, pero tales diferencias deberán expresarse democráticamente al interior del partido. La constitución de federaciones o confederaciones puede facilitar los partidos caudillistas o personalistas, las divisiones e indisciplina partidarias, etc., que como mal menor una a los partidos por razones electorales o de imagen pública. Me inclino porque sean los ciudadanos, a través de los mecanismos electorales, los que en definitiva zanjen las diferencias, sea a través de la segunda vuelta en las elecciones unipersonales o por medio del sistema proporcional rectificado en las elecciones pluripersonales (exigencia del 5% de votación nacional, número de representantes elegidos, etc.).

12. Consultar Proyecto de Luz Bulnes y Raúl Bertelsen, Comisión de Estudio de Leyes Orgánicas Constitucionales. 14 de noviembre de 1983.

VIII

Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos

Los Estatutos orgánicos constitucionales reconocen y garantizan los derechos básicos de los partidos para darse las formas de organización interna democrática que estimen conveniente, para definir y modificar sus declaraciones de principios, Estatutos, programas y acuerdos sobre política concreta, con las limitaciones que hemos examinado precedentemente, para difundir esas doctrinas y programas, y para realizar su acción política y propaganda, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Dentro de estos derechos los estatutos orgánicos constitucionales regulan y aseguran el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social de propiedad del Estado y la igualdad de posibilidades de usar los de propiedad particular, en condiciones razonables. Asimismo, permiten a los partidos políticos crear medios de comunicación social, como diarios, revistas y radios, en igualdad de exigencias y requisitos. Respecto del cine y la televisión existen severas limitaciones, tal vez por la decisiva influencia de estos medios y su alto costo. En algunos países se prohíbe la propaganda política a través de ellos, sin perjuicio de facilitar debates televisivos pluralistas.

Otro de los derechos que merecen especial regulación es la facultad del partido de dar órdenes a sus militantes respecto de su actuación en los poderes u órganos del Estado y en las organizaciones sociales. Hay autores que niegan al partido la posibilidad de dar tales órdenes, otros, por el contrario, estiman que el partido puede dar órdenes en todo tipo de decisiones que tengan el carácter de políticas; en fin, algunos aceptan la existencia de las órdenes de partido con limitaciones.

Nos parece que la solución depende del sistema de gobierno que consagre el régimen político del país, del titular de la residencia de la soberanía, de la naturaleza jurídica del mandato de los representantes, y de la idea de derecho mayoritaria predominante en la sociedad política respectiva, particularmente, en relación con la especificidad de la institución política y social que se acepte.

En efecto, la posibilidad de dar órdenes de partido en un sistema de gobierno parlamentario a los diputados o representantes es absolutamente necesaria para el buen funcionamiento del sistema. Igual ocurre con los sistemas semipresidenciales de gobierno. En cambio, no parece tan indispensable en los sistemas presidenciales de gobierno. En ellos se justifica por la pureza doctrinal y programática comprometida por el partido a sus electores o por la necesidad del partido de velar porque sus parlamentarios observen en su actuación una conducta consecuente con el compromiso democrático. Asimismo, en una concepción de la soberanía popular con mandato imperativo es correspondiente la posibilidad amplia de las órdenes de

partido. No ocurre lo mismo bajo el imperio de una soberanía nacional con mandato libre. A su vez los que niegan la teoría de la soberanía, pero aceptan que la sociedad política goza de autonomía externa y del derecho de decidir libremente su organización interna, considerando al Estado un simple instrumento de la sociedad política, aceptan una posición instrumental o práctica de tales órdenes de partido. En nuestra opinión, en Chile el futuro sistema de gobierno democrático habrá de ser presidencial con rectificaciones o semipresidencial, por lo que estamos contestes con la proposición del Grupo de Estudios Constitucionales que 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 emitido en conciencia. Las garantías establecidas son la audiencia o participación del grupo parlamentario del partido en la decisión sobre ellas y, además, tal orden se pronunciará sólo una vez realizado el debate parlamentario sobre el tema en cuestión. Así, será la opinión pública la que resolverá quién tenía la razón en caso de discrepancia entre el parlamentario y su partido y sancionará, en su oportunidad, a través de las urnas. Nos parece también indispensable abundar en la justificación de las órdenes de partido a los parlamentarios, teniendo presente que el partido puede resultar responsable de conductas antidemocráticas de sus parlamentarios y debe tener los instrumentos para prevenir o corregir, oportunamente, esas conductas desviadas, en particular, si los parlamentarios gozan de inviolabilidad por las opiniones que manifiesten o los votos que emitan en el ejercicio de sus funciones, en conformidad a un sistema de gobierno democrático. El prestigio del partido respecto de su transparencia doctrinal y programática comprometida con sus electores está siempre en juego en la acción de los parlamentarios.

Por el contrario, personalmente nos mostramos absolutamente contrarios a las órdenes de partido respecto del Presidente de la República en un sistema presidencial o del Jefe del Estado en un sistema semipresidencial, y de los miembros del Poder Judicial o Tribunales Constitucionales Autónomos, como asimismo, de los dirigentes o integrantes de las organizaciones sociales; en relación con el Presidente y jueces por la naturaleza de su función pública, y de los miembros de las organizaciones sociales por la especificidad de la función de cada uno de ellos y su debida autonomía. Nos parece que en todos ellos, si militan en un partido, será la doctrina y programas del partido uno de los factores que inspiren su actuar, junto a otros.

Sobre los deberes del partido podemos mencionar, por vía de ejemplo, el cumplimiento del compromiso de respetar en su acción los derechos humanos y las bases fundamentales del sistema demo-

crático, no incurrir en conductas tipificadas de antidemocráticas, respeto a la especificidad de su función, fidelidad a la doctrina y al programa comprometido con la ciudadanía, sin perjuicio de públicas rectificaciones o enmiendas, consecuencia y ética en los medios, estrategias y tácticas, etc.

IX

Financiamiento de los Partidos Políticos

El patrimonio de los partidos políticos, su inversión, su gestión y la fiscalización han sido preocupación constante de la opinión pública, de los militantes, de los tratadistas y del Estado¹³.

Originalmente, el patrimonio de los partidos políticos se constituyó por aportes de sus militantes y donaciones, todos provenientes del sector privado o de los particulares, la situación descrita hizo que hubiera personas o grupos económicos que por sus aportes al partido pretendieran tener una influencia desmedida y, en algunos casos, se transformaron en "dueños del partido". De otro lado, los partidos integrados mayoritariamente por personas de limitados o escasos recursos, se encontraban en desigualdad de condiciones en las campañas electorales y publicitarias, en general. Algunos crearon empresas productivas destinadas a financiar al partido. Los avances de los procesos de democratización han hecho evolucionar el sistema de financiamiento democrático hacia el aporte de recursos públicos, lo que permite una mayor autonomía de los partidos respecto de los intereses sectoriales o de grupos, una mayor transparencia en los financiamientos, y una posibilidad de igualdad mínima de resultados en el proceso democrático.

En cuanto al financiamiento privado, la tendencia actual es a limitar los montos de las donaciones,¹⁴ a prohibir los aportes extranjeros, excepto el destinado al estudio doctrinal, y a permitir la posibilidad de que el partido tenga empresas, en igualdad de condiciones con otras entidades o personas.

Sobre el financiamiento público¹⁵ hay legislaciones que los conceden para la organización y funcionamiento del partido, para

13. Sobre financiamiento de los partidos consultar *Fundamentos de la Política* de Hans von Eckardt. *Teoría del Gobierno*, de Justino Jiménez de Aréchaga. *Vida de las Instituciones Políticas*, de José Bianco, *Los Partidos en Italia* de Mauro Fotia, *Les financement del partis politiques* de Rainer Krache.
14. En U.S.A., por ley de 1974 se limita a 1.000 dólares la suma que en total se puede donar a un candidato y 25.000 dólares a las diversas candidaturas al año; la ley alemana de Partidos Políticos, de 1967, establece limitaciones a las donaciones en cuanto a su monto y publicidad.
15. Ver ley alemana de 24 de julio de 1967, ley 110 de 1957 de Costa Rica, las leyes italianas de 1974 y 1980.

los gastos electorales y para el funcionamiento de los comités o bancadas parlamentarias, o para algunos de estos fines. También en el derecho comparado encontramos sistemas que dan financiamiento a todos los partidos políticos, a los que en las elecciones obtienen determinados porcentajes de la votación ciudadana, o a los que sólo logran cargos de elección popular. Hoy comprobamos también la tendencia a exigir a los partidos contabilidad y balances públicos, y control estatal de la inversión de los aportes por financiamiento público. Estamos de acuerdo, una vez más, con la proposición de financiamiento del proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales que sugiere un financiamiento mixto. Su base principal serán sus propios ingresos, entendiéndose por tales todo recurso expresado en dinero, prestaciones y servicios susceptibles de valoración pecuniaria.

Sólo se permiten, en el proyecto mencionado, donaciones de personas naturales o jurídicas privadas chilenas, sin que el total pueda exceder del 5% del presupuesto anual del partido. Se prohíben las donaciones de instituciones extranjeras o internacionales, salvo para el excepcional caso de provenir de corporaciones o fundaciones sin fines de lucro y para ser destinadas exclusivamente al estudio, elaboración y difusión doctrinaria. Estos aportes se justifican, porque siendo las ideas hoy universales, los problemas también mundiales e internacionales, existe el legítimo interés de que todos los países y partidos contribuyan a la recreación y actualización doctrinales de las diferentes corrientes de opinión.

Se prohíben, asimismo, los aportes o prestaciones gratuitas de colegios profesionales, asociaciones gremiales y sindicatos, para mantener la recíproca independencia y especificidad de la respectiva función; los de las instituciones bancarias, financieras, comerciales e industriales, con el fin de evitar las influencias desmedidas, y las de las personas jurídicas o naturales que tengan contratos o convenios con el Fisco o que reciban subvenciones del Estado, por razón de moralidad pública.

Contempla también el Proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales financiamiento público para los partidos políticos que participen en las elecciones y plebiscitos para reponer los gastos de la campaña electoral, por las razones que hemos indicado anteriormente y, en atención a que los partidos cumplen una función pública. Su cuantía se determinará sobre la base de los sufragios obtenidos en la última elección, entre otros factores.

La Dirección del Registro Electoral y la Contraloría General de la República examinarán la cuenta de ingresos y egresos de los partidos políticos y la correcta inversión de los fondos públicos, sin perjuicio del control interno que determine el Estatuto del Partido.

X

Disolución del Partido Político

Los partidos políticos terminan o se disuelven por causales comunes a todas las personas jurídicas, como por acuerdo de sus militantes, por haber disminuido su número, por renuncia u otras causas o cifras que la ley estima insuficientes, etc.

Sin embargo, en el derecho comparado se contemplan algunas causales propias de terminación de los partidos tales como no haber obtenido en una elección general un determinado porcentaje de votos, o no haber logrado cargos o asientos, o no haber presentado candidatos a elecciones generales, etc. Estas causales de terminación de un partido tienen por objeto evitar la subsistencia en el sistema de aquellos partidos que hayan perdido base ciudadana y no hayan logrado una adhesión electoral suficiente, todo con el fin de contribuir a un multipartidismo fundado o razonable. El proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales acepta la causal de término por no haber obtenido el partido el 5% de los votos válidamente emitidos.

Después de la segunda guerra mundial, como consecuencia de la crisis de la conciencia democrática en muchos países se ha incorporado a los Estatutos Orgánicos de los Partidos Políticos una causal de terminación o disolución fundada en haber trasgredido el partido los derechos humanos o las bases esenciales del sistema democrático, entregando la decisión a Tribunales Constitucionales autónomos y mediante procedimientos reglados.

¿Qué ocurre con los parlamentarios o representantes del partido de elección popular, cuando el partido se disuelve o es declarado disuelto por un Tribunal?

Para dar una respuesta a la interrogante habría a mi juicio que distinguir la causal de disolución y la naturaleza jurídica del mandato del representante aceptada por el sistema de gobierno. Si la causal de disolución no es por sanción del Tribunal o no se trata de incumplimiento de exigencias electorales y el sistema de gobierno es de mandato libre, pensamos que el parlamentario o representante debe conservar su cargo como independiente. Por el contrario, si es por sanción o el sistema es de mandato imperativo, deberá quedar vacante su cargo, y el reemplazo efectuarse en conformidad a lo que establezca la Constitución.

Nos parece que igual lógica debería contemplarse en los Estatutos orgánicos de los partidos políticos para el caso de renuncia o expulsión de un parlamentario del partido, cuidando, en el caso de expulsión, de otorgar al afectado recursos ante el Tribunal Constitucional autónomo, en resguardo de su mandato popular.

Para el caso de fusión de partidos políticos, creemos que los representantes de cargos de elección popular deben conservarlos hasta la próxima elección general.

A continuación examinaremos las conductas antidemocráticas y los requisitos de existencia y permanencia de los partidos políticos. En nuestra opinión hay fundamentos doctrinales y actitudes que justifican regular la materia en un Estatuto orgánico constitucional de los partidos políticos chilenos.

XI

Las Conductas Antidemocráticas y los Requisitos de Existencia de los Partidos Políticos: La Situación Chilena¹⁶

Desde hace quince años, aproximadamente, Chile sufre un progresivo acrecentamiento de las conductas extralegales y una crisis del Estado de Derecho¹⁷. Esta pérdida de conciencia democrática se manifiesta nítidamente hoy en la sociedad disciplinaria en que vivimos. Las conductas de un sector importante de los chilenos frente a los derechos humanos; su apatía, su silencio, su adecuación a un régimen político autoritario que ha gobernado todo el período bajo estados de excepción, los efectos de una sostenida campaña contra la democracia, los partidos políticos y los políticos, y la estimulación de valores como el consumismo exagerado, el materialismo, etc., hacen necesario, en nuestra opinión, además de una intensa educación para la democracia, prever explícitamente la sanción de las conductas antidemocráticas.

En el caso de las conductas antidemocráticas que pueden realizar los partidos políticos, nos parece que deben estar expresamente tipificadas en su Estatuto orgánico, estableciéndose a quién corresponderá efectuar las denuncias, quién conocerá de ellas, cuáles serán las sanciones, etc.

Sobre la tipificación de las conductas antidemocráticas hay tres criterios que se aplican en el derecho comparado: establecimiento de conductas genéricas, dejando su concreción a la jurisprudencia del Tribunal encargado de sancionarlas, como lo hace la Constitución de la República Federal Alemana o la "Constitución" chilena de 1980; los que niegan que las conductas antidemocráticas existan como tipo específico de conducta, y por ende, hay que determinar qué conductas descritas en el Código Penal o en las leyes de seguridad puedan tener como sujeto a partido político, y, por último, los que describen los tipos específicos de conductas.

El Grupo de Estudios Constitucionales en su proyecto ha optado por describir los hechos y actuaciones antidemocráticas de los

16. Para antecedentes doctrinales relacionados con esta materia, ver Estudios Públicos N° 13, verano 1984, págs. 6-9.

17. Consultar mayores antecedentes en *El significado de los comportamientos extralegales en la ideología de la clase media técnico-burocrática*, Ignacio Balbontín. FLACSO.

partidos, estableciendo como tales: el empleo de la vía armada, la incitación a la violencia, las prácticas terroristas en cualquiera de sus formas, la constitución de grupos partidistas armados o sujetos a disciplina paramilitar y militar, las que procuren quebrantar el régimen constitucional de la República, los atentados contra los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal y los pactos complementarios suscritos por Chile o contra las libertades y derechos garantizados en la Constitución, y las conductas que contradigan abiertamente el compromiso de lealtad al régimen democrático contraído por el partido en el momento de su inscripción. Las conductas son imputables al partido cuando se expresan en acuerdos de sus organismos directivos nacionales y cuando se realicen por dirigentes o por parlamentarios a menos que sean expresa y oportunamente desautorizados por dichas directivas.

Respecto al titular del derecho a denunciar las conductas antidemocráticas, los sistemas constitucionales se lo confieren a los ciudadanos (acción popular), a los poderes del Estado, Defensor del Pueblo, o se lo dejan a la propia iniciativa de la autoridad que corresponda pronunciarse.

Por la importancia de los partidos políticos en el régimen democrático y la gravedad de los efectos que se producen, aun con la simple denuncia, el Grupo de Estudios Constitucionales ha entregado la denuncia únicamente a la decisión de más de un tercio de la Cámara de Diputados, previa solicitud de un partido político o por el Defensor Público del Pueblo. El partido denunciante deberá rendir fianza de resultados, con el objeto de evitar acciones temerarias.

En cuanto a la autoridad que debe pronunciarse hay países que entregan tal decisión a los Tribunales ordinarios (sanción de asociaciones ilícitas), a la autoridad máxima electoral, o a Cortes o Tribunales Constitucionales. Nos parece esta última solución la más acertada, porque se trata de un Tribunal autónomo, de la más alta jerarquía, y representativo de los poderes constituidos.

Las sanciones por las conductas antidemocráticas tienen una gradación que va desde la censura pública multas, privación de derechos hasta la disolución.

Reiteramos que este sistema de sanciones puede contribuir al desenvolvimiento de un sistema democrático, pero es más confiable la existencia de una auténtica democracia, basada en la justicia social. Recordamos, para reafirmar también la necesidad de líderes democráticos, las palabras del ex Presidente de Francia Valéry Giscard d'Estaing ("Democratie Francaise"): "La sociedad democrática debe poder contar con la autodisciplina de sus miembros, suscitando en todos aquellos que ejercen estas libertades colectivas una reflexión pública acerca de las reglas que se deben imponer ellos mismos: objetividad, moderación, respeto por la sensibilidad ajena, derecho a la rectificación. Es así que ella misma y por ella misma, la sociedad democrática defenderá su propia libertad y le asegurará supaz".