

ESTE ARTÍCULO PERTENECE AL LIBRO:

Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEB, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008.

ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE. VEINTE AÑOS DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



TEODORO RIBERA NEUMANN
UNIVERSIDAD DE CHILE
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE

INTRODUCCIÓN

El 23 de marzo de 1987 se publicó la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP), la que entró en vigencia el 3 de abril de ese mismo año. Este cuerpo legal organizó por primera vez en forma detallada la vida política partidista en Chile e integró cabalmente a los partidos al orden jurídico, constituyendo en su momento un impulso serio en el proceso de redemocratización del país, pues legalizó las instituciones políticas existentes, las cuales habían sido formalmente prohibidas o disueltas.¹

Si bien la LOCPD fue inicialmente cuestionada debido a su carácter reglamentario, es interesante considerar que la misma ha perdurado sin grandes alteraciones en el tiempo. El número relativamente escaso de leyes que la han modificado en aspectos menores,² indica la solidez del precepto legal en análisis y su prolongada vigencia es testimonio de que los actores políticos han sabido adecuarse a una

1. Para un estudio de la LOCPD, su tramitación y articulado, véase García, 1988. Igualmente, véase a Fariña, 1987: 131 y ss.

2. Es así como esta ley ha sido objeto de diversas modificaciones por las leyes núms. 18.799 (dictada en 1989, y que adecuó la LOCPD a la nueva realidad política de la época); 18.905 (que modificó el art. 6, referente a la afiliación a un partido en formación); 18.963 (sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la Administración Pública); 19.527 (que modificó el art. 42, en lo relativo a la disolución de los partidos políticos); 19.806 (que estableció normas adecuatorias del sistema legal chileno al Código Procesal Penal) y la ley núm. 19.884 (sobre transparencia y gasto electoral).

norma que regula los aspectos más relevantes de la vida partidista, pero que permite que ésta se siga desarrollando mediante normas internas, prácticas y costumbres.

A veinte años de la promulgación de la ley, nos hemos propuesto analizar su funcionamiento con el objeto de determinar en qué medida ha cumplido los objetivos constitucionales que inspiraron su nacimiento.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU REGULACIÓN EN CHILE HASTA ANTES DE LA LEY 18.603

Los partidos políticos desde la Constitución de 1925 hasta el año 1970

Si bien los partidos políticos tuvieron un rol cada vez más relevante durante la vigencia de la Constitución de 1833, especialmente a través del denominado régimen parlamentario, carecieron de un reconocimiento y regulación cabal.³

La primera consagración constitucional de los partidos políticos se plasmó en la redacción de la Carta Magna de 1925, la cual en su texto original no contempló una regulación precisa de su rol en el sistema jurídico, sino que los nombraba en el artículo 25 con ocasión del sistema electoral, al indicar:

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

La mera mención de los partidos en la Constitución 1925 fue, sin embargo, de gran importancia política y jurídica, porque consagró la visión de una democracia partidista y pluralista (hacia mención a *los partidos políticos* y prescribía un sistema electoral proporcional) y los reconoció como grupos especiales que debían estar representados en el Congreso Nacional. Los padres de la Constitución 1925 situaron a

3. Los mismos eran objeto de una mención tangencial en la Ley 2.883 del 21 de febrero de 1914, al indicarse que los partidos políticos detentaban la facultad de nombrar representantes para las diversas etapas del proceso electoral (artículo 14). Una relación de las diversas leyes que han regulado los partidos políticos hasta el año 1947 puede encontrarse en Miranda (1947: 114 y ss).

los partidos políticos al mismo nivel que *las opiniones*, lo que indica que el monopolio de representación de la voluntad soberana en favor de los partidos políticos no estaba considerado en la Carta Magna.

Durante los primeros decenios de la Constitución de 1925, los partidos políticos debieron compartir su espacio con dichas *opiniones*, pues la Ley 4.763 permitía a las «grandes entidades de carácter político, social y económico», conjuntamente con los independientes, la participación en las elecciones populares.⁴ Es más, el Decreto Ley 658 de 1932 eliminó el calificativo de «grandes», ampliando así las posibilidades de participación a un mayor espectro de entidades (Silva Bascañán, 1963: 381 y ss.).

Esto trajo como consecuencia que en la elección de 1932 se presentaron como candidatas instituciones sociales tales como la cooperativas, los sindicatos de trabajadores, los gremios patronales, etcétera.⁵ En la elección de 1937, la cantidad de organizaciones que participaron en el escrutinio disminuyó considerablemente,⁶ y en el año 1953 esa tendencia continuó hasta su virtual desaparición en los procesos electorales.⁷

Lenta pero inexorablemente, los partidos políticos fueron consolidando, en la práctica, un monopolio en la representación de la voluntad popular. Esta preponderancia se fundó tanto en las modificaciones introducidas a las leyes electorales, como en el hecho que las luchas electorales fueron tomando un cariz cada vez más ideologizado, como consecuencia de la irrupción de las posturas totalitarias y de la posterior Guerra Fría, lo que fortaleció el rol de representación de las agrupaciones políticas.

En el año 1958, la Ley 12.889 eliminó la posibilidad de que las or-

4. Ley 4.763, de fecha 6 de enero de 1930.

5. Tal es el caso de la Confederación Nacional de Cooperativas de Chile, la Confederación Republicana de Acción Cívica, la Cooperativa Agrícola y de Edificación de Liga Nacional, la Cooperativa de Choferes Manuel Montt, la Cooperativa de Edificación Carrera, el Sindicato Industrial Simonetti y Fozatti, el Sindicato General Profesional Dueños de Autobuses de Santiago, el Sindicato Profesional de Empleados del Comercio Detallista y el Sindicato Profesional de Inspectores de Tranvías, Compañías de Extracción y Alumbrado Público de Santiago. Véase Servicio Electoral, 2006: 25 y ss.

6. Presentaron candidatas la Agrupación Gremial de Empleados Particulares, el Partido Acción Gremial de Empleados Particulares y el Partido Agrupación de Empleados Particulares de Chile (Valparaíso).

7. Ello, pues en dicha elección parlamentaria participó únicamente la Asociación de Comerciantes Frutos del País. Véase Servicio Electoral, 2006.

ganizaciones sociales pudieran presentar candidatos, lo cual circunscribió dicha actividad a los partidos políticos y a los independientes. Respecto de estos últimos, su derecho a presentar candidatos se dificultó severamente, tornándose en los hechos impracticable, pues las declaraciones independientes para diputados y senadores debían ser patrocinadas por 600 electores de la respectiva circunscripción, los que debían concurrir en un sólo acto a la oficina del Conservador de Bienes Raíces a firmar.⁸ La Ley 14.852 General de Elecciones de 1962⁹ dificultó aún más la participación de los independientes, pues exigió el patrocinio de 2.000, 5.000 y 20.000 electores, según se tratara respectivamente de candidatos al cargo de diputado, senador o Presidente de la República (Quinzio, 1969: 138). Conjuntamente, la ley reguló el proceso de adquisición de personalidad jurídica de los partidos políticos, exigiendo solamente el depósito de su acta de constitución ante el Tribunal Calificador de Elecciones, la que debía incluir los estatutos, las atribuciones de su directiva y una lista de al menos diez mil afiliados, lo que indudablemente dificultó el nacimiento de nuevas organizaciones partidistas (Andrade, 1971: 120).¹⁰

El monopolio de los partidos políticos estuvo acompañado de una regulación insuficiente de la vida interna de las instituciones, pues los más diversos aspectos de la vida política partidista estaban sometidos a meras disposiciones estatutarias internas o sencillamente a ninguna. Aspectos tales como la democracia partidista, la organización de los partidos, los derechos y obligaciones de los militantes, el nombramiento de los candidatos o su financiamiento eran ejemplos al respecto.

8. Ley General de Elecciones 9.334, del 5 de mayo de 1949. Besnaschina (1951: 132) sostiene la imposibilidad de reunir en un sólo acto a 600 personas, pues los requisitos demandarían, a su juicio, de 10 a 12 horas.

9. Publicada en el *Diario Oficial* con fecha 16 de mayo de 1962.

10. Cabe tener presente que previo a la reforma electoral de 1962, los partidos políticos no gozaban de personalidad jurídica y sólo si mantenían inscripción vigente en la Dirección del Registro Electoral podían ejercer las facultades que se encontraban explícitamente vinculadas a tal inscripción. Sin embargo, tanto el Reglamento del Senado como el de la Cámara de Diputados contemplaban una definición de «partidos políticos». Así, el Reglamento del Senado en su artículo 13 indicaba que «se entiende por partido la entidad de carácter político, social o económico cuyas autoridades directivas centrales hallan registrado su respectiva denominación ante el Director de Registro Electoral», conteniendo la Cámara de Diputados en su artículo 37 una definición similar.

Los partidos políticos en la reforma constitucional de 1971

El 9 de junio de 1971, la Constitución de 1925 fue objeto de una profunda modificación que buscó garantizar la subsistencia del sistema democrático liberal imperante, con ocasión de la asunción al poder del Presidente Salvador Allende y los partidos de izquierda que lo apoyaban. Dicha reforma fue motivada por el temor de que de la instauración de dicho gobierno derivara en el socavamiento y la destrucción del sistema democrático liberal imperante.

El artículo 9 reformado le otorgó a los partidos políticos la calidad de persona jurídica de derecho público, al igual que la función de determinar la política nacional a través de medios democráticos. Dado que el objetivo de dicha reforma constitucional era impedir el establecimiento en Chile de un sistema basado en el centralismo democrático, caracterizado por un partido único, la Constitución aseguró a los partidos políticos la más absoluta libertad para organizarse, establecer y modificar sus principios y programas, presentar candidaturas y participar en los plebiscitos, así como para difundir propaganda. Tan amplia era la libertad ideológica y programática, que la doctrina consideró que incluso la «apología de la violencia» estaba protegida por esta garantía, pues lo que se pretendía era garantizar la subsistencia de la multiplicidad partidista, y evitar la existencia de un partido único (Evans, 1973: 108).¹¹ Esta reforma igualmente limitó la función del legislador únicamente a reglamentar la intervención de los partidos políticos en la generación de los poderes públicos.

Resulta interesante destacar que mediante esta modificación constitucional los partidos políticos quedaron prácticamente fuera

11. Como lo señala Enrique Barros (1983:4), los partidos se aproximaban de hecho a las personas jurídicas de derecho privado pero sin un régimen legal especial, «pero su ordenamiento interno, su financiamiento y las relaciones del partidos con sus miembros quedaron entregados a un régimen casi por completo discrecional». El Tribunal Calificador de Elecciones, en su fallo sobre «Formación de partidos políticos federativos o confederativos», publicado en el *Diario Oficial* del 9 de junio de 1972, indicó que los partidos políticos eran libres para darse una organización centralizada y unitaria o bien la estructura de un partido federado como también confederado. La sentencia reiteró la amplia libertad de que gozaban los partidos políticos para organizarse, casi sin limitación alguna, toda vez que podían constituir partidos federados, incluso con organizaciones políticas con declaraciones de principios o ideologías diversas. Al respecto, véase Silva (1972: 19 y ss).

de todo control jurídico, pero reafirmaron su derecho a participar en el régimen jurídico como uno de sus más importantes actores (Barros, 1983: 4).¹²

Por otra parte, el artículo 9 de la Constitución garantizó a los partidos políticos el libre acceso a los medios de comunicación estatal o controlados por el Estado,¹³ y el artículo 10, número 3, inciso cuarto del Código Fundamental, les otorgó el derecho de editar diarios, revistas y dirigir estaciones de radio, al igual que administrarlas.

Los partidos políticos en la Constitución de 1980

La Constitución de 1980 reconoció la importancia de los partidos políticos para el sistema democrático y consagró una regulación detallada de ellos, especialmente en el artículo 19, núm. 15, como al igual en diversas otras disposiciones,¹⁴ sobre la base de las experiencias históricas previas a su dictación.

Los constituyentes consideraron que los partidos políticos habían contribuido, por su actividad y por ausencia de regulaciones suficientes, a la crisis político-institucional. De igual modo, concluyeron que los partidos con orientaciones totalitarias constituían un riesgo a la democracia liberal. Por ello, efectuaron una regulación constitucional detallada orientada a precaver los males que se les atribuyeron, como su carácter oligárquico, en algunos casos su excesiva dependencia financiera externa, su falta de transparencia contable, su voluntad monopolizadora de la representación ciudadana, etcétera.

En su elaboración, la Carta Magna se orientó a trazar una clara

12. Véase igualmente Bravo, 1978.

13. La gratuidad de la propaganda electoral concordaba con que la ley permitía establecer operarias y explotar canales de televisión a sólo cuatro entidades: Televisión Nacional de Chile, Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile y Universidad Católica de Valparaíso. La Ley de Televisión 17.377 de 1970 establecía la gratuidad de los espacios televisivos destinados para la propaganda política, disponiendo el artículo 33: «Las instituciones que poseen canales de televisión de acuerdo con la presente ley, deberán destinar gratuitamente al menos una hora diaria de propaganda e intervención o programas preparados por los representantes de los partidos políticos que presenten candidatos». Sobre el particular, véase García (1989: 245).

14. Así, en el artículo 8; 19, núm. 11, inciso tercero; 19, núm. 19, inciso tercero; los artículos 23, 84, inciso tercero, como al igual la Disposición Transitoria Décima, se referían a los partidos o a la actividad política partidista.

división entre el poder político y el poder social, sobre la base de que los partidos políticos jugaban un rol diverso de los demás grupos intermedios en el sistema social. Mientras que los partidos tenían por objeto alcanzar el poder político, a los demás grupos intermedios sólo les correspondía la defensa de los intereses colectivos respectivos. Esta concepción constitucional diferenció entre la representación política y la representación gremial, y limitó la actividad de los partidos políticos en actividades que no le fueran propias de acuerdo a su razón de ser. Consecuentemente, el ejercicio de actividades diversas a las señaladas correspondía a los demás grupos intermedios. Por otra parte, las organizaciones, movimientos y grupos de personas que realizasen actividades políticas sin estar organizados como tales, estaban sancionados por la ley.¹⁵

De esta manera, si bien la Constitución de 1980 reconoció claramente a los partidos políticos y estableció una regulación precisa para ellos, debemos tener claro que la finalidad que se tuvo en vista en ese momento fue absolutamente contraria a la del constituyente de 1971. Ello es tal, pues mientras que en la reforma del 9 de enero de 1971, los partidos políticos fueron reconocidos a nivel constitucional con el objeto de resguardar su existencia, su libertad interna y su actuar público, la Constitución de 1980 los consideró para regular profusamente su estructura orgánica y su funcionamiento, en aras de prevenir los vicios que se habían observado durante las etapas finales de la vigencia de la Constitución de 1925.

En el año 1989 se modificó el artículo 19, núm. 15, de la Constitución en lo que respecta a los partidos políticos, especialmente en cuanto a la consagración de la democracia militante o protegida; igualmente se modificó en leves aspectos lo referido a la regulación misma de los partidos.¹⁶

15. Para profundizar esta división entre el poder político y el poder social, la Constitución estableció además la inhabilidad para que los dirigentes de las organizaciones sociales pudieran ser candidatos a diputados y senadores en el artículo 54, núm. 7, de la Constitución. Igualmente, el artículo 60, núm. 7, estableció como causal de cesación en el cargo de diputado o senador que estos interviniesen en negociaciones o conflictos laborales o en actividades estudiantiles, para evitar así una politización en los conflictos sociales.

16. Es así como el segundo informe de la Comisión Técnica entre la Concertación y el Partido Renovación Nacional, propuso eliminar la obligación de que los registros de los partidos políticos fueran de público conocimiento, sin perjuicio de que se mantuvieran registros en el Servicio Electoral,

En definitiva, los partidos políticos están hoy regulados principalmente por el artículo 19, núm. 15, de la Constitución de la siguiente manera:

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

La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1) a 6) del artículo 57, por el término de cinco

idea que fue acogida en definitiva por la Junta de Gobierno. Igualmente, la Junta de Gobierno acogió la propuesta de derogar el artículo 8 y sustituirlo por el actual artículo 19, núm. 15, incisos séptimo y siguiente.

años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso anterior. La duración de las inhabilidades contempladas en dicho inciso se elevará al doble en caso de reincidencia.

LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (LOCPP)

La definición legal de los partidos políticos

Los partidos políticos son definidos en el artículo 1 de la LOCP como «asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten 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».

Esta definición reafirma el carácter voluntario o libre de la asociación a un partido político, indicando que sólo pueden formar parte de él los *ciudadanos*, esto es, los chilenos mayores de 18 años de edad que cumplen con los requisitos que la Constitución establece para ese efecto. Un supuesto expreso que se consigna en esta definición es que estos ciudadanos compartan *una misma doctrina política de gobierno*, exigencia que en forma directa es considerada en diversas legislaciones de países sudamericanos (Zovatto, 2006: 21 y ss).

La referencia en cuanto a que los partidos tienen por finalidad contribuir al régimen democrático constitucional y que ejercen una legítima influencia en la conducción del Estado para alcanzar el bien común y servir al interés nacional, ha sido considerada por el Tribunal Constitucional como una *trascendental misión*,¹⁷ una que tiene directa relación con ideas similares contempladas en el artículo 1, inciso cuarto, y en el artículo 4, ambos de la Constitución.

Debemos precisar que los partidos políticos son otra forma de expresión del derecho de asociación que reconoce la Constitución,

17. Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 24 de febrero de 1987, Rol núm. 43, considerando 16, a citarse a futuro como STC 43/16.

que se diferencia de éste por la *trascendental misión* que se les ha conferido a los partidos políticos en el régimen democrático.

Actividades propias y ámbito de acción de los partidos políticos

Dado que el artículo 19, núm. 15, de la Constitución señala que los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias, el artículo 2 LOCPP precisa éstas, al igual que los deberes que estas organizaciones tienen en relación con el sistema político.

Dicho precepto entiende por «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 18.556.

La definición de actividades propias de los partidos políticos se encuentra limitada a la conquista de los cargos públicos de elección popular mediante la participación en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que la ley indica.¹⁸ Sin perjuicio de lo anterior, el mismo artículo 2 de la LOCPP faculta a los partidos políticos a:

- 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, proponer sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público, materia que, por lo demás, constituye un mero ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de presentar peticiones que la Constitución reconoce y garantiza en forma amplia a las personas naturales, jurídicas y a las asociaciones en términos generales.

18. Véase principalmente la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

- b. Cooperar, a requerimiento de los senadores y diputados, en las labores que éstos desarrollen, atribución que se desarrolla, como indica la ley, a *requerimiento* de los parlamentarios, lo que tiene por objeto reforzar la libertad con que debe contar el ejercicio del mandato popular y evitar las órdenes partidistas.
- c. Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas, competencia que puede ser ejercida igualmente por instituciones educacionales o de otro tipo, pero que considerada como una de las atribuciones de los partidos políticos, permite la formación de los dirigentes políticos esenciales para la sustitución de las élites.
- d. Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.

Consciente del rol monopólico que fueron adquiriendo los partidos políticos durante la vigencia de la Constitución de 1925, y en relación con el mandato constitucional orientado a que los partidos no podrán detentar el monopolio de la representación popular, el artículo 2 de la LOCP, reitera que las atribuciones conferidas a las agrupaciones políticas no impedirá a las personas naturales presentar candidaturas independientes orientadas a ganar cargos de elección popular; tampoco imposibilitará 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 fáctico de organizaciones con características de partido político.

Por su parte, la clara diferencia que traza la Constitución en el artículo 23 entre la actividad política y la actividad propia de los cuerpos intermedios, se encuentra recogida en el artículo 2 de la LOCP, el que indica que «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».

De esta manera, el constituyente buscó evitar la politización de las actividades sociales, para evitar la conflictividad exacerbada que se propició durante los años sesenta y setenta del siglo pasado.

Las demás atribuciones que se consignan en el artículo 2 de la LOCPP son más bien complementarias o accesorias al objetivo principal, que es el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular a favor de sus candidatos. En otras palabras, la LOCPP concibe a los partidos políticos principalmente como organizaciones electorales y plebiscitarias de nivel nacional o regional, y busca evitar que se involucren en las actividades propias de otros cuerpos intermedios, como al igual que en los plebiscitos comunales, o que asuman un poder indebido u orientado a intervenir en el ejercicio de las atribuciones exclusivas de las autoridades que la Constitución y las leyes establecen.

Si bien la idea del legislador fue establecer normas que resguardasen la equivalencia en el actuar electoral de los independientes y de los partidos políticos, materia que se refleja principalmente en la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, la práctica demuestra que aun cuando son múltiples las candidaturas independientes formuladas, las organizaciones políticas han ido monopolizando la representación ciudadana en el Congreso Nacional. Ello, pues la presencia de los parlamentarios independientes a nivel de Cámara de Diputados y Senado ha tenido una tendencia al declive. Por añadidura, no obstante que los candidatos independientes electos asumen sus cargos en el carácter de tales, terminan siendo absorbidos por las instituciones que los han incorporado en sus respectivas listas parlamentarias en el carácter de independientes.¹⁹

En general, podemos señalar que la influencia social de los partidos es hoy sustancialmente más débil que la existente con anterioridad al año 1973, lo que está también vinculado con la pérdida de la relevancia de las ideologías en la vida societaria como con la disminución de las atribuciones estatales, lo que hace que los partidos políticos vean disminuidos sus ámbitos de atribuciones y de

19. Esta situación se debe igualmente, en parte, a que el trabajo legislativo como independiente se ve seriamente dificultado, pues el mismo se configura de acuerdo a los reglamentos de la Cámara de Diputados y al Senado sobre la base de los Comités Parlamentarios, los que están conformados por un número mínimo de parlamentarios. De esta manera, los independientes deben agruparse entre sí o bien ser acogidos por un partido político en algún Comité. Son los Comités Parlamentarios los que distribuyen los cupos en la Comisiones Permanentes, como al igual los tiempos para hacer uso de la palabra, entre otros aspectos.

gestión. En otras palabras, el mundo social, gremial, sindical y estudiantil actúa hoy con más independencia respecto de los partidos políticos y la subordinación de los intereses sociales a los intereses partidistas es más difícil de implementar. De esta manera, uno de los objetivos del legislador al momento de dictar la ley se ha cumplido de manera satisfactoria, aun cuando existe una tendencia creciente de los parlamentarios y de los partidos políticos no representados en el Congreso Nacional a utilizar las expresiones sociales para manifestarse a través de ellas.²⁰

Constitución de los partidos políticos

La LOCPP enumera en sus artículos 4 a 17 una serie de requisitos que deben cumplirse para formar un partido político, disponiendo la publicidad de sus actos constitutivos, de sus declaraciones de principios y de sus estatutos, todo lo anterior con el objeto de proporcionar una mejor información al electorado en general y a los propios afiliados a la entidad.

Para constituir un partido político se requiere del cumplimiento de algunos requisitos formales y del apoyo de al menos 100 ciudadanos inscritos en los registros electorales, no pertenecientes a otro partido existente o en formación.

Practicada su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, estos gozan de personalidad jurídica especial, denominada *partido político en formación*, desde la fecha de esa inscripción. Dicha personalidad es limitada en el tiempo, pues en un plazo de 200 días requerirá que se afilien a él un número de ciudadanos inscritos en los registros electorales equivalentes a lo menos al 0,5% del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados, en cada una de las regiones donde esté constituyéndose, todo lo anterior según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones (artículo 6). Cumplidos los requisitos 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 éstas fueran geográficamente contiguas, cabe solicitar al Director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos.

Esta fórmula incorporada en la LOCPP deriva de una discusión surgida al interior de la Junta de Gobierno, entre quienes procuraban

20. El artículo 47 de la LOCPP contempla las sanciones para el incumplimiento de este mandato, el cual no ha tenido aplicación.

y se oponían a la existencia de partidos regionales, como entre quienes abogaban por exigir una cantidad sustancialmente alta de adherentes (150.000 ciudadanos), y quienes eran partidarios de facilitar la formación de agrupaciones políticas.²¹

En definitiva, la LOCPP no contempla expresamente la existencia de partidos regionales pero sí permite la existencia de entidades políticas suprarregionales, con el requisito de que el partido reúna la cantidad mínima de afiliados en a lo menos tres regiones contiguas. Tal es el caso del Partido del Sur, que participó en las elecciones de 1989, 1993 y 1997 y la Alianza Nacional de los Independientes (ANI) en la elección de 2005. Estos *partidos regionales*, sin embargo, no pueden presentar candidaturas en aquellas regiones donde no están legalmente constituidos,²² y es por esta vía que adquieren un carácter de regional.

Es el Servicio Electoral el encargado de establecer el número mínimo de afiliados que se requieren, por regiones, para conformar un partido político. La resolución núm. 0168 del 2006, estableció el mínimo de afiliados requeridos, los que dado el cambio menor que ha tenido la cantidad de ciudadanos sufragantes en los procesos de votación popular, ha experimentado leves modificaciones en relación con lo exigido al promulgarse la LOCPP en el año 1987.

21. El Tribunal Constitucional, al ejercer el control obligatorio de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos aceptó la exigencia que establecía la ley en cuanto a requerir el 0,5% de la población electoral para constituir un partido político indicando que «no afecta la esencia del derecho de asociación política, porque no se desconoce su existencia ni se impide su libre ejercicio, por no lo torne impracticable, no lo entorpece en forma irrazonable, ni priva a los ciudadanos de las acciones jurisdiccionales para exigir su protección. La ley establece estos requisitos con el objeto de asegurar seriedad en la formación de los partidos políticos y evitar una proliferación excesiva, a fin de que éstos se sumen, con una base de sustentación ciudadana sólida, a las grandes tareas que están llamados a cumplir. Por otra parte, esta clase de requisitos para formar los partidos políticos no es ajena a nuestra tradición jurídica. La ley 14.851 de 1962 exigía la concurrencia de 10.000 adherentes para la constitución de un partido político, que representaba aproximadamente en la época un 0,4% de la población electoral, porcentaje que, por cierto, se aproxima bastante al requerido por el proyecto en estudio». Así, STC 43/20 a 24.

22. No obstante lo anterior, en lo que se refiere a las elecciones municipales, si un partido existe a lo menos en siete regiones del país, y pacta con un partido que está inscrito en todas las regiones del país, puede presentar candidatos a lo largo de todas ellas.

Cuadro 1
Afiliados mínimos por región para constituir un partido político

Región	Afiliados mínimos Año 1988	Afiliados mínimos Año 2006
I	800	903
II	1.000	1.012
III	550	571
IV	1.200	1.376
V	3.700	4.014
Metropolitana	13.000	13.885
VI	1.700	2.037
VII	2.100	2.346
VIII	4.400	4.676
IX	2.000	2.080
X	2.500	2.564
XI	200	211
XII	400	361

* Números mínimos de afiliados no consideran las nuevas regiones de reciente creación, pues la resolución respectiva todavía no se ha dictado.

Cuadro 2
Evolución en la formación de partidos políticos.

Partidos políticos en formación	126
Partidos políticos caducados por no presentar afiliados en el plazo legal (art. 7 LOCPP)	42
Partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos (art. 14, inc. 1, LOCPP)	40
Partidos políticos disueltos por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos (art. 42, núm. 2, LOCPP)	10
Partidos políticos disueltos por fusión (art. 42, núm. 3, LOCPP)	20
Partidos políticos disueltos por no constituir órganos internos (art. 42, núm. 5, LOCPP)	1
Partidos políticos que lograron participar en una elección parlamentaria	32
Partidos políticos actualmente vigentes	9

Sobre este particular es interesante considerar igualmente los antecedentes relativos a los partidos políticos en formación, constituidos y disueltos desde el año 1988 a 2006.

Las cifras proporcionadas por el Servicio Electoral demuestran que los trámites formales para constituir un partido político no han constituido una barrera para ejercer el derecho de asociación polí-

tica. En otras palabras, reunir 100 adherentes y realizar los trámites legales exigidos no constituye un impedimento a este derecho. Sin embargo, de los 126 partidos políticos que han iniciado el trámite de formación, 42 de ellos, esto es, un 33,3% no logran cumplir todos los requisitos legales exigidos, especialmente en lo que se refiere a lograr una cantidad mínima de afiliados.

La afiliación a los partidos políticos

Todo ciudadano inscrito en los registros electorales tiene derecho a afiliarse voluntariamente a un partido político, así como a renunciar a él. Sin embargo, no pueden afiliarse a un partido los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Servicio Electoral. Igual prohibición rige para quienes cumplan el servicio militar obligatorio, mientras estén cursándolo.

El carácter voluntario de la afiliación se ve reforzado al consagrarse el derecho de que «todo afiliado a un partido político puede renunciar a él, en cualquier momento, sin expresión de causa». Dicha renuncia puede presentarse ante el presidente del respetivo partido o al Director del Servicio Electoral (artículo 19 LOCPP).²³ El mismo precepto consagra además el principio básico de la afiliación única, no pudiendo una persona estar afiliada a más de un partido político de manera simultánea.

Durante el periodo inicial de la ley, la afiliación a un partido político se efectuó incluso mediante la recolección de firmas en la vía pública o a través de formularios en los que no quedaba necesariamente claro el acto jurídico que implicaba, lo que permitió que se obtuvieran en algunos casos firmas bajo engaño o sin conocimiento pleno de que se estaba inscribiendo la persona en una agrupación política. Para evitar tal situación, el Servicio Electoral dictó la Resolución núm. 0331 del 20 de enero de 1994, que precisó, entre otras materias, que una afiliación puede tener lugar en formularios individuales o colectivos, pero demanda siempre la firma personal del ciudadano que desee afiliarse al partido político ante cualquier notario de la región respectiva y, si no lo hubiere,

23. Véase el Auto Acordado sobre renuncia a los partidos políticos y su forma de notificación, pronunciado por el Tribunal Calificador de Elecciones, con fecha 17 de noviembre de 1994, publicado en el *Diario Oficial* de fecha 18 de noviembre de 1994.

en la comuna en la cual el interesado tuviere su domicilio, ante el Oficial Civil.²⁴

Originalmente, la Constitución ordenaba que el listado de los afiliados a los partidos políticos fuese de público conocimiento, pero la reforma constitucional de 1989 estableció el carácter reservado de este registro, el cual es accesible únicamente a los militantes del respectivo partido. Para resguardar este derecho, las entidades políticas tienen el deber de proporcionar al Servicio Electoral un duplicado del listado de sus afiliados, al igual que del registro de nuevas afiliaciones y desafiliaciones (artículo 20 LOCPP).²⁵ No obstante lo anterior, y dado que la LOCPP no contempla sanción para el caso de incumplimiento de esta norma, el registro de afiliados con que cuenta el Servicio Electoral está desactualizado, lo que impide a este organismo ejercer plenamente sus funciones al respecto. Ello genera indudables problemas para los afiliados que buscan renunciar a un conglomerado político, pero también para estas instituciones, en caso de presentar candidatos que no consten en el duplicado en calidad de militantes del partido en cuestión.²⁶

Es paradójico lo fácil que resulta constar como militante de un partido político pero lo engorroso que implica renunciar al mismo. Mientras la renuncia requiere de una nota firmada por el ciudadano al presidente del respectivo partido o al director del Servicio Electoral, para constar como afiliado a un partido se requiere sólo aparecer en el listado que los partidos envían a este Servicio, indicando el nombre y cédula de identidad del nuevo afiliado. Ello conlleva a que los ciudadanos puedan ser incorporados en determinados partidos políticos sin contar con su necesario consentimiento, lo que implica posibles afiliaciones fraudulentas.

24. Servicio Electoral, Resolución núm. 0331 que «Dicta normas sobre declaraciones individuales y colectivas para afiliarse a partidos políticos en formación y en trámite de extensión», de fecha 20 de enero de 1994.

25. Véase el Acuerdo del Tribunal Calificador de Elecciones de fecha 21 de diciembre de 2001 sobre reserva constitucional de afiliación partidista, que regula el acceso a la información por parte de un afiliado.

26. En este sentido, el Tribunal Calificador de Elecciones rechazó una candidatura, pues un candidato no figuraba en el duplicado del Registro de Afiliados a Partidos Políticos en poder del Servicio Electoral. Este Tribunal argumentó en la Sentencia 32 del año 2001 que «los reclamantes no han acompañado antecedente alguno que permita acreditar que don Fernando Padilla Rojas se encuentra inscrito en el Partido Humanista para, de esa manera, desvirtuar lo informado por el Servicio Electoral».

De la información estadística proporcionada por el Servicio Electoral, los partidos políticos siguen, en general, una curva acentuada de envejecimiento de sus afiliados, los que se concentran en ciudadanos entre los 35 a los 49 años. Destacable es, igualmente, que los ciudadanos más jóvenes (18 a 34 años) están muy subrepresentados y la tendencia a la baja es notoria desde el año 1994 al 2006. En otras palabras, los registros de afiliados demuestran que los partidos políticos envejecen sustancialmente, y que la incorporación de nuevos militantes, especialmente entre los jóvenes, es cada vez menor (Servicio Electoral, 2006).

Cuadro 3
Distribución porcentual de afiliados por sexo

Partido	RN	DC	PPD	UDI	PS	PC	PRSD	PH	PRI
Hombres	47,08	55,29	52,16	39,92	56,39	54,59	49,13	55,34	40,03
Mujeres	52,92	44,71	47,84	60,08	43,61	45,41	50,87	44,66	59,97

Por otro lado, un análisis de los porcentajes de afiliados diferenciados por sexo, arroja una sobrerrepresentación de los afiliados mujeres en los partidos de centroderecha, mientras que la tendencia se invierte notoriamente en los partidos de izquierda o centroizquierda, donde el predominio masculino en las filas de afiliados se expresa con más claridad.²⁷

No obstante la alta presencia femenina en las afiliaciones, ello no se expresa en términos equivalentes en los cargos de elección popular a nivel parlamentario. Así, en el periodo legislativo 2006-2010 de la Cámara de Diputados, de 120 miembros han sido electas como diputadas sólo 18 mujeres.

La organización interna de los partidos políticos

La LOCPP regula la organización interna de los partidos políticos únicamente en lo relativo a las estructuras nacionales y regionales, no comprendiendo las distritales y comunales. Ello se explica porque al elaborarse esta ley no estaban todavía determinados los distritos electorales, por lo que el Tribunal Constitucional objetó exigir estructuras a este nivel.²⁸ Además, al momento de elaborarse la LOCPP

27. No se considera en esta afirmación al Partido Regionalista de los Independientes (Servicio Electoral, 2006).

28. STC 43/67 y ss.

no existían estructuras comunales electas por sufragio universal, por lo que no se previó la participación de los partidos en este nivel.

Cada partido político tiene libertad para organizar su funcionamiento interno, siempre y cuando se ajuste a los principios y normas que establecen la Constitución y las leyes y, en especial, la LOCPP. En este entendido, el Tribunal Constitucional determinó que la ley debe respetar la libertad de los afiliados de un partido político de darse la organización interna que acuerden. Agregó que dicha libertad conlleva, eso sí, respetar la prescripción constitucional que exige una efectiva democracia interna.²⁹ En consideración a ello, la LOCPP establece el marco normativo general, pero sin entrar a regular de manera pormenorizada el tema.

El término *efectiva democracia interna* no implica aplicar el mismo concepto de democracia a nivel estatal, principalmente debido a que ambos universos funcionan en base a parámetros distintos. Baste citar que el rol de oposición en la democracia a nivel estatal es diverso del que puede detentar al interior de un partido político. Mientras que en un Estado es conveniente una amplia diversidad de pensamiento, materializada en una oposición que constituya una alternativa distinta de la corriente gobernante, la prioridad al interior de un partido es la cohesión y la unidad de opiniones en planteamientos al menos básicos (Ribera, 1989: 338)

La LOCPP precisa en su artículo 23 que los partidos políticos deberán contar *al menos* con una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo, debiendo los órganos electivos de los órganos señalados, salvo el Tribunal Supremo, renovarse cuando menos cada tres años.³⁰ En la práctica, los partidos políticos han constituido otros órganos internos, como las Comisiones Políticas, los Consejos Comunales, los Tribunales Regionales, etcétera.

La ley indica que la Directiva Central debe estar integrada al menos por el presidente, secretario y tesorero, sin embargo los diversos partidos han incrementado este número para facilitar la administración partidaria mediante la incorporación de más figuras o tendencias. Además, le confiere al presidente la gestión política del partido con arreglo a los estatutos, al igual que la representación judicial y extrajudicial del mismo. Según el artículo 25 de la LOCPP, le corresponde a la Directiva Central dirigir el partido en conformidad con

29. STC 43/47 y ss.

30. La ley no contempla sanción alguna para la contravención de esta disposición.

sus estatutos, administrar sus bienes y someter a la aprobación del Consejo General los reglamentos y programas internos.

La LOCPP faculta que los miembros de la Directiva Central puedan ser elegidos por los afiliados o por los miembros del Consejo General, esto es, mediante una elección directa o indirecta, correspondiendo a cada partido la facultad de regular esta materia (artículo 24 LOCPP).

El Consejo General, por su parte, está compuesto por miembros por derecho propio (senadores y diputados del partido) y por un número de consejeros elegidos por cada uno de los consejos regionales, de entre sus respectivos miembros. Debe reunirse a lo menos una vez al año (artículo 26 LOCPP). Se trata, como vemos, de un órgano en que concurre la «orgánica partidista», sin que en su conformación ni en su elección participen en forma directa los afiliados.

Sus atribuciones relevantes propiamente tales, esto es, aquellas que resuelve sobre materias trascendentes sin la coparticipación de otros órganos, se extienden a impartir orientaciones a la Directiva Central y tomar acuerdos sobre cualquier aspecto respecto a la marcha del partido; designar a los miembros del Tribunal Supremo y aprobar o rechazar el balance. Las demás facultades que se consignan en el artículo 60, inciso segundo, de la LOCPP, requieren necesariamente la participación de los Consejos Regionales o bien la ratificación por parte de los afiliados, sea en forma previa a su decisión o bien para ser implementadas. Tal es el caso de la atribución que poseen para designar o apoyar a los candidatos a senadores y diputados, los que son propuestos por los Consejos Regionales, por lo que su función se circunscribe a la designación de un listado preestablecido.³¹

En otros aspectos, el Consejo General posee la iniciativa para pro-

31. Con el ánimo de fortalecer a los partidos políticos y su disciplina, la reforma electoral de 1958 autorizó las declaraciones de candidaturas únicamente a las mesas directivas centrales y no a los directorios locales de los partidos políticos. La Ley 14.852 General de Elecciones indicaba en su artículo 18 que las declaraciones sólo podían hacerse con las mesas directivas centrales de los partidos políticos. Cabe tener presente que la Ley de Elecciones había otorgado con anterioridad a los directorios de los partidos políticos o a las entidades de carácter económico y social inscritas el registro del Conservador de Registro Electoral, la facultad de presentar candidatos para las elecciones de diputados y senadores, las que, sin embargo, no primaban respecto de las declaraciones efectuadas por las directivas centrales ante el Conservador de Registro Electoral (artículo 14, letra a, inciso 5). Al respecto, véase Estévez (1949: 161).

poner acuerdos respecto de asuntos jurídico-organizativos (modificaciones a la declaración de principios y la reforma de estatutos), organizativo-políticos (disolución del partido y fusión con otro) y político-electorales (pactos electorales y proclamación del candidato a la presidencia de la República), en las cuales requiere necesariamente de la aprobación por parte de todos los afiliados para que adquieran fuerza vinculante. En este caso, la ley no considera un quórum mínimo como tampoco mínimo un de participación.

Observando sus funciones principales, se desprende que dicho órgano, por su conformación, número de integrantes, atribuciones y periodicidad de sus reuniones, asume la función de una asamblea partidaria. En otras palabras, su capacidad de análisis en profundidad es escasa y las posibilidades de que en las sesiones predominen los discursos grandilocuentes o los caudillismos se incrementa. El Consejo General posee pocas facultades para controlar la gestión de la Directiva Central. El carácter regionalizado de los Consejos Generales, si bien permite la presencia de delegados de todas las regiones, dificulta su citación y funcionamiento, pues sus reuniones son las más de las veces escasas y se reducen a sesiones de fines de semana. A manera de ejemplo, ¿cómo puede un Consejo General realmente aprobar o rechazar un balance en forma informada? Bien podría la LOCPP considerar una participación directa de los afiliados como de los miembros de los Consejos Regionales, de los concejales y alcaldes que establece la Constitución, para ampliar la base de representación de los partidos políticos. Igualmente podría consagrar expresamente la facultad del Consejo para autoconvocarse, conjuntamente con mayores facultades de control.

La exigencia legal relativa a que los partidos políticos deban crear Consejos Regionales en cada una de las regiones en que están constituidos, y cuyos miembros sean elegidos por los afiliados de la región respectiva (artículo 27 de la LOCPP), constituye indudablemente un avance notable en cuanto a la presencia nacional de los partidos políticos, pues éstos se ven en la obligación de conformar instancias de participación regional, reales o formales, para cumplir con los requisitos legales. Ello no garantiza necesariamente la democracia interna, ni tampoco una participación extensiva de los afiliados en las decisiones de importancia del partido, pero al menos obliga a integrar a más personas en la administración y toma de decisiones partidarias.

La LOCPP exige igualmente que los partidos políticos deban contar con un Tribunal Supremo, el que debe ser elegido por el Consejo

General. Dichos órganos han cumplido un papel ordenador de la vida partidista, habiendo sido de suma importancia al reinicio de la vida partidista, en el año 1988, para controlar los conatos y actos de insubordinación internos, fruto de los caudillismos imperantes.³²

Una vez revisada la organización interna de los partidos, cabe preguntarse si en la práctica existe al interior de los partidos políticos una *efectiva democracia interna*, tal como lo demanda la Constitución, esto es, un sistema de gobierno que garantice el ejercicio real de la soberanía radicada en los afiliados, en términos de las elecciones periódicas de las autoridades, su subordinación al estado de derecho partidista, la existencia de tribunales partidistas independientes y el resguardo pleno de los derechos partidistas y fundamentales.

En términos generales debemos responder afirmativamente esta pregunta, especialmente si consideramos el cumplimiento individual y formal de cada uno de los elementos que antes consideramos, lo que constituye, en sí, un notable avance a la situación existente antes de 1973.

Sin embargo, la vida intrapartidista es en general escasa, tanto porque la actividad política ha perdido crédito ante los ojos de los ciudadanos, como porque el peso e influencia de los afiliados no incide determinadamente en las decisiones más trascendentales de los partidos políticos, como lo es la selección y designación de los diputados y senadores, las proposiciones que se formulan para asumir funciones en la administración pública, las precisiones valóricas, etcétera. Más bien existe una marcada tendencia a la autogeneración de las autoridades, especialmente a nivel de cargos electorales y para funciones políticas estatales, lo que inhibe la adecuada vida interna y el enriquecimiento del partido mismo a través de ideas renovadas y miembros nuevos. La discusión interna, libre e informada, se ve comprometida por la apatía de los afiliados y el desconocimiento de sus derechos como militantes.

Lo anterior se ve demostrado por la menguada participación de los propios afiliados en los procesos de votación internos, sea para la toma de decisiones tan variadas, como la proposición de personeros

32. El Tribunal Calificador de Elecciones señaló, en su sentencia de 21 de septiembre de 1988, que sólo tenía competencia para fallar las reclamaciones que tuvieran relación con la generación defectuosa del Tribunal Supremo de un partido, pero no así para resolver las cuestiones de competencia que se suscitaran entre autoridades de un partido político, las que debían ser resueltas por el Tribunal Supremo y no por el Director del Servicio Electoral. Véase Repertorio Legislación y Jurisprudencia, tomo 85, sección 6ª, página 135.

para una elección de diputados, o en general de cualquier resolución de relevancia para el futuro del partido. Cabe considerar que un acuerdo político adoptado sin considerar a la mayoría de los afiliados influye en el funcionamiento del sistema político, desfigurando la voluntad popular.

En este sentido, se podrían considerar modificaciones legales que aseguren una mayor participación de los afiliados en la toma de decisiones internas del partido, especialmente en lo que se refiere a la selección de candidaturas a nivel municipal o regional, introduciendo el sistema de primarias para tales efectos; pero siempre teniendo a la vista el riesgo que ello conlleva para la movilidad y rapidez en la toma de decisiones al interior de los partidos. Lo anterior implica que la norma que se cree a este respecto deberá conciliar la real representatividad de la voluntad de los afiliados con la cautela de la adecuada celeridad en la toma de decisiones de importancia al interior de los partidos políticos.

Cabría igualmente la consideración de una reforma legal orientada a que la presentación de las candidaturas a nivel comunal y regional sea una materia resuelta por los Consejos Comunales o Regionales, pero no necesariamente por las Directivas Centrales u organismos superiores del partido, considerando igualmente instancias de coordinación a nivel nacional para facilitar las alianzas electorales.

Como corolario podemos afirmar que si bien la ley concibe la participación directa de los afiliados en la diversas etapas de la vida partidista, ésta, en la práctica, tiene una baja incidencia en la toma de decisiones de real importancia, salvo que los estatutos internos contemplen una mayor participación para resolver designaciones a los cargos parlamentarios o promuevan la integración a través de comités técnicos u otras instancias.

El financiamiento de los partidos políticos

El financiamiento de los partidos políticos, y las relaciones espurias que de ello pueden derivarse, ha sido un tema reiterado y de alta preocupación durante los últimos años.³³ Ello, pues la forma como se financian los partidos políticos puede generar situaciones de dependencia de los donantes, incidiendo en sus decisiones y su orga-

33. Considérese en este sentido el importante estudio y aporte efectuado por el Centro de Estudios Públicos mediante la publicación *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*.

nización. Ciertamente, el objetivo del financiamiento de los partidos políticos es permitir el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, evitando al mismo tiempo la influencia de organismos externos en su actuar, así como la generación de espacios que permitan o faciliten la corrupción.³⁴

La Constitución precisa que las fuentes de financiamiento de los partidos políticos no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero, debiendo su contabilidad ser pública (artículo 19, núm. 15, inciso 5). Esta disposición, reiterada en forma más escueta en la ley, está fuertemente influenciada por las sospechas de actividades de financiamiento que impulsaban las grandes potencias durante la Guerra Fría, de las cuales Chile no estuvo ajeno. Su objeto es que los partidos políticos, que tienen una relevancia en la selección y elección de las autoridades públicas, ejerzan dicha función sin depender de recursos externos que puedan condicionar sus decisiones.

La LOCPD precisa en su artículo 33 y siguientes las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, disponiendo que están constituidas por las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las donaciones,³⁵ asignaciones testamentarias que se hagan a su favor y por los frutos y productos de sus bienes propios.³⁶

Aun cuando la ley menciona únicamente fuentes financieras de origen privado, la propia ley establece exenciones de impuestos res-

34. La Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, fue modificada al incorporársele la declaración de patrimonio como deber de las autoridades, indicado en el artículo 57 de la misma. Esta obligación afecta entre otros a los alcaldes, concejales y consejeros regionales. Por su parte, la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional incorporó un artículo 5, letra d, que establece que los diputados y senadores deberán efectuar una declaración jurada de patrimonio.

35. El proyecto de LOCPD limitaba en el artículo 33 las donaciones a los partidos políticos únicamente a favor de las personas naturales, materia que fue declarada inconstitucional, y se consideró que las personas jurídicas también podían efectuar donaciones a los mismos (STC 43/43 al 46).

36. Como señala Gutenberg Martínez, ex Presidente del Partido Demócrata Cristiano, «en lo concreto, es muy difícil que los partidos en su estructura moderna puedan enfrentar sus gastos de financiamiento y electorales con la sola cotización de sus adherentes. Eso lleva a que busquen en formas de financiamiento alternativo, generalmente no conocido por el público, que puede proveer del mundo privado (particular y empresarial), de fuentes extranjeras o incluso del sector público» (Martínez, 1997: 5).

pecto de los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites exigidos por la ley, como al igual en caso de las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se les hagan hasta un monto de 30 unidades tributarias (artículo 36 de la LOCPP).³⁷

Sin embargo, existen disposiciones legales diversas que contemplan aportes a los partidos políticos, algunos de terceros y otros de fondos públicos, que indirectamente facilitan el actuar de los partidos políticos.

Tal es el caso de las franjas televisivas previas a las campañas electorales presidenciales y parlamentarias y a los plebiscitos nacionales, que permiten a los partidos, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, acceder a la televisión de señal abierta sin costo alguno.

Igualmente, la Ley 19.884 de Transparencia y Control del Gasto Electoral otorga un marco de igualdad mínima al financiamiento electoral de los partidos políticos, estableciendo límites al mismo, disponiendo además una serie de normas encaminadas a robustecer la publicidad del gasto. En este sentido, se pueden diferenciar en dos las vertientes de financiamiento electoral de los partidos: una privada, que involucra aportes anónimos, reservados o públicos, cada uno con sus límites legales. Otra pública, que se subdivide a su vez en dos rubros: el primero constituido por la devolución de gastos electorales a los candidatos una vez finalizado el proceso electoral, y el segundo materializado en la consagración legal de la posibilidad de realizar donaciones a los candidatos y partidos, sujeto esto último a beneficios tributarios. Ello, por cuanto algunos partidos administran y gestionan parte de la publicidad política, percibiendo como contrapartida una parte de los dineros de apoyo a las campañas electorales. Igual situación se manifiesta cuando se trata de las donaciones de dineros para fines electorales.

No obstante que la Constitución exige que la contabilidad de los partidos políticos deba ser pública, el financiamiento partidista sigue siendo un área gris, de difícil acceso, pues no es confiable la información proporcionada al Servicio Electoral; no existen auditorías serias ni transparencia al respecto, y los Consejos Generales de los partidos políticos ejercen una atribución más bien simbólica al aprobar o rechazarles los balances.

Los artículos 34 y 35 de la LOCPP procuran transparentar las finanzas partidistas, exigiendo llevar libros contables, conservar la documentación de respaldo, así como practicar un balance anual para

37. Esto es aproximadamente \$ 990.000 o US\$ 1.900.

remitir al Director del Servicio Electoral. Este Servicio ha procurado establecer normas contables para los partidos políticos,³⁸ recogiendo la experiencia acumulada y los acuerdos del Tribunal Calificador de Elecciones al respecto, como también regulando otras materias vinculadas al tema.

En este último punto se observa que la materia ha sido fuente de numerosos conflictos y problemas, lo cual se expresa a través de las distintas acciones impulsadas ante el Tribunal Calificador de Elecciones.³⁹ Dichas acciones y conflictos versan principalmente en infracciones a normas relativas a la contabilidad de los partidos políticos, especialmente durante los procedimientos de inspección de sus libros de contabilidad que realiza anualmente el Director del Servicio Electoral, tal como lo ordena el artículo 34 de la LOCP.

A pesar de que la ley actualmente le confiere al Servicio Electoral la atribución para revisar e inspeccionar, al menos una vez al año, los libros y documentación anexa, el Servicio no ha hecho uso de esta atribución, sea por falta de personal o financiamiento suficiente para ello, o bien por no considerarlo necesario.

En esta materia, sería conveniente exigir que la contabilidad de los partidos políticos y los balances presentados al Servicio Electoral se sometieran a las normas contables generalmente aceptadas, que el propio Servicio pudiera solicitar balances auditados por empresas acreditadas ante organismos oficiales, al igual que realizar auditorías selectivas si las considerara necesarias.

La fusión de los partidos políticos

La fusión de partidos, regulada en los artículos 37 y siguientes de la LOCP, ha sido un instrumento recurrente utilizado por aquellas agrupaciones políticas en riesgo de disolución.

Es así como desde el año 1988 al año 2006 se han producido 20 fusiones, las que han tenido lugar inmediatamente después de las elecciones de diputados. Ello, pues la principal causa que las ha impulsado ha sido el no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados, en a lo menos ocho regiones

38. Resolución núm. 2.094 de fecha 30 de diciembre de 2004.

39. A guisa de ejemplo, podemos citar los Roles 2-91, 3-91, 2-94 y muy especialmente las sucesivas denuncias por infracción a normas relativas a la contabilidad de los partidos políticos a que ha sido sujeto el Partido Socialista por parte del Servicio Electoral, roles 05-97, 39-97 y 23-98.

o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso (artículo 42, núm. 2, de la LOCPP). En dicho caso, el partido opta por *disolverse* utilizando el mecanismo contemplado en la causal núm. 3 del mismo artículo, esto es, *por fusión con otro partido*, prorrogando en la práctica su existencia.

El proceso de fusión de los partidos políticos demanda la aprobación previa del Consejo General de los respectivos partidos, luego de lo cual la Directiva Central queda facultada para acordarla (artículo 38 LOCPP). Esta situación ha traído como consecuencia que las fusiones sean decisiones tomadas en la cúpula partidista, totalmente ausente de la voluntad de los afiliados, los que son virtualmente «endosados» a otras agrupaciones, sin su consentimiento y muchas veces sin su verdadero conocimiento.

Sería conveniente, por ello, que la fusión requiriera previamente la consulta directa de los afiliados, con al menos un porcentaje mínimo de participación y aprobación para poderse implementar.

La disolución de los partidos políticos

El artículo 42 de la LOCPP considera siete causales de disolución de un partido político, siendo tales:

- Por acuerdo de los afiliados, a proposición del Consejo General, de conformidad con el artículo 29.
- Por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección 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.⁴⁰ Esta causal fue objeto de una modifica-

40. En el año 2002, el Servicio Electoral canceló la inscripción a tres partidos políticos por no alcanzar los porcentajes legales que se establecen en el artículo 42, número 2. Uno de ellos apeló a esta resolución ante el Tribunal Calificador de Elecciones, alegando que dado que las candidaturas del partido habían sido retiradas de la elección, redundando en la no participación de candidatos del partido en cuestión durante la elección parlamentaria del 16 de diciembre de 2001, no podía cancelársele la inscripción por no haber obtenido el 5% de los sufragios válidamente emitidos. Estando en dicha situación, no podía tomarse tal escrutinio como base para el cálculo de la causal del 42, núm. 2, debido a que no se encontraban en el supuesto de la norma enunciado en el artículo antedicho. Este argumento se veía complementado con la interpretación que se le hacía del artículo 2, inciso 1, especialmente en cuanto a la expresión «po-

ción en el año 1997, con el objeto de mantener subsistente un partido político que eligiere al menos cuatro parlamentarios, sean diputados o senadores, teniendo especialmente en vista la situación del Partido Radical Socialdemócrata.⁴¹

- Por fusión con otro partido.
- 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. La reforma del año 1977 morigeró esta causal de disolución, toda vez que estableció que si un partido político incurriese en esta causal en una o más regiones, pero mantuviere el mínimo de ellas exigido por la ley, conservaría su calidad de tal, pero no podría desarrollar las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2 en aquellas donde su número de afiliados hubiere disminuido en más de un 50%.
- 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 de la LOCPP.
- En los casos previstos en los artículos 47 y 50, inciso segundo, de la LOCPP.
- Por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político.

La vida de un partido político culmina con la cancelación de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, efectuada por el Director del Servicio Electoral, de la cual cabe recurrir ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dada la relevancia que implica tal decisión.

drán participar de los procesos electorales», lo cual indica que la facultad que tienen los partidos de participar en procesos de elección popular era sólo eso, una facultad discrecional del partido. En definitiva, el Tribunal Calificador de Elecciones, en su sentencia rol núm. 2 de 2002, estuvo por no acoger las alegaciones del actor, lo cual confirma la postura del Servicio Electoral en cuanto a que no obstante un partido no participe en un proceso eleccionario, de todas maneras se encuentra afecto a disposiciones como las que establece el artículo 42 de la LOCPP.

41. Ley 19.527 del 31 de octubre de 1997.

Cuadro 3
Causales de disolución de los partidos políticos plenamente constituidos

Causales de disolución	Números de veces aplicada
Artículo 42, núm. 1, LOCPP (Por acuerdo de los afiliados)	0
Artículo 42, núm. 2, LOCPP (Por no alcanzar el 5 %)	10
Artículo 42, núm. 3, LOCPP (Por fusión con otro partido)	20
Artículo 42, núm. 4, LOCPP (Por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al 50% del número exigido por la ley para su constitución)	0
Artículo 42, núm. 5, LOCPP (Por no constituir, dentro del plazo de 6 meses contados desde la inscripción del partido, los organismos internos requeridos)	1*
Artículo 42, núm. 6, LOCPP (Por infracción a la LOCPP en lo dispuesto en sus arts. 47 y 50, inciso 2)	0
Artículo 42, núm. 7, LOCPP (Por inconstitucionalidad declarada por el Tribunal Constitucional).	0

* Tal fue el caso de la Socialdemocracia Chilena en el año 1988.

CONCLUSIONES

La LOCPP ha logrado en sus 20 años de vigencia institucionalizar en grado importante la actividad partidista y ha contribuido igualmente a cimentar estas instituciones sobre normas claras y estables, con organizaciones extendidas a nivel nacional, estructuras corporativas reales y otras instancias que incrementan la participación, en directo contraste con la realidad de fines de los años setenta del siglo pasado. La ley ha constituido, así, un avance sustancial para democratizar las organizaciones políticas, pero bajo circunstancia alguna garantiza *per se* una efectiva democracia interna.

En efecto, la estructura que avala la participación de los integrantes del propio partido en la toma de las decisiones de importancia se ha visto disminuida en beneficio del establecimiento de un núcleo gobernante en su seno, sea por dinámicas de poder o por la ausencia de adecuados contrapesos. Ejemplo de semejantes situaciones lo constituye la atribución de los Consejos Generales en orden a aprobar los candidatos a senadores y diputados propuestos por los Consejos Regionales, que ha ido adoptando un carácter más formal, al entregarse dichas atribuciones a Comités Electorales, los que efectivamente realizan la selección de los candidatos. El Consejo, que debía asumir una postura proactiva al respecto, se ve relegado a un papel meramente ratificador.

En este mismo sentido, cabe preguntarse si es posible lograr más transparencia y participación en estructuras de por sí oligárquicas,

pero que juegan un rol determinante en el régimen político democrático. En otras palabras, cómo modificar las estructuras y culturas organizativas que hoy parecieran no representar adecuadamente el sentir ciudadano, considerando los bajos niveles de reconocimiento y adhesión que conquistan estas entidades, y el hecho que siendo la sociedad más abierta y menos dependiente del Estado, los partidos políticos han perdido importancia y capacidad de representar una sociedad más diversa y compleja.

Una acción orientada a tal propósito es el análisis de las actuales regulaciones legales y estatutarias de los partidos políticos, y buscar generar más instancias de participación directa de los afiliados, especialmente en la selección y designación de los candidatos a cargos de elección popular, como al igual demandar más transparencia en la gestión y administración de los partidos y de los fondos partidistas.

Asimismo, urge integrar legalmente la representación comunal y distrital a las estructuras partidistas, inexistentes a la fecha de elaboración de la LOCPB, y en cuanto a algunas materias de la Directiva Central, descentralizar la toma de decisiones a instancias regionales o comunales.

Conveniente sería, igualmente, consagrar sanciones drásticas para la falsedad en las rendiciones de cuentas, las violación de los límites de gasto, la entrega o recepción de contribuciones no autorizadas a campañas, como al igual tecnificar la entrega de información financiera de los partidos, considerando la posibilidad de empresas auditoras calificadas que verifiquen dichos antecedentes. Ello, pues en la actualidad infringir la ley sobre financiamiento y transparencia del gasto electoral resulta, a la larga intrascendente, pues los infractores conservan los cargos públicos y las sanciones son menores o en la práctica inexistente.

Que duda cabe, el desprestigio de la política es impulsado por el desprestigio de algunos políticos y de los partidos políticos, pero igualmente va acompañado por la superficialidad en el contenido y en el ámbito de decisión de la política, pues en una sociedad de masas los discursos sesudos y profundos dejan el paso a las frases cortas y a las ideas impactantes, a las acciones televisivas propias de actores, etcétera.

Habiendo el Estado disminuido su importancia, las personas son más libres e independientes para decidir por sí solas sobre sus vidas. Con todo, siendo los partidos entidades relevantes para aglutinar las voluntades ciudadanas, procurar su buen funcionamiento es de suyo importante para la subsistencia del régimen democrático de gobier-

no, y evitar el surgimiento de caudillismos que terminen finalmente destruyendo la estructura constitucional imperante.

REFERENCIAS

- ANDRADE G., Carlos. (1971). *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- BARROS, Enrique. (1983). «Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos». Documento de Trabajo núm. 10. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- BESNASCHINA G., Mario. (1951). *Manual de Derecho Constitucional, Tomo II*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- BRAVO, Bernardino. (1978). *Régimen de Gobierno y partidos políticos en Chile, 1924-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. (2000). *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*. Santiago: CEP.
- ESTÉVEZ G., Carlos. (1949). *Elemento de Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- EVANS DE LA C., Enrique. (1973). *Chile. Hacia una Constitución Contemporánea. Tres Reformas Constitucionales*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- FARIÑA, Carmen. (1987). «Génesis y significación de la ley de partidos políticos». *Revista Centro de Estudios Públicos*, 27.
- GARCÍA B., Ana. (1988). *Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- . (1989). «La propaganda electoral y su gratuidad». *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16, núm. 2 de julio-agosto. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MARTÍNEZ O., Gutemberg. (1997). «Transparencia electoral y rediseño de los partidos políticos». Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano celebrado en Caracas, 6 y 7 de octubre de 1997.
- MIRANDA R., Hugo. (1947). *Los partidos políticos en el Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Memoria de Prueba de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Impresiones Senda.
- QUINZIO F., Jorge. (1969). *Manual de Derecho Constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- RIBERA N., Teodoro. (1989). «Democracia Interna y Financiamiento de los Partidos Políticos». *Revista Chilena de Derecho*, junio-agosto. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- SERVICIO ELECTORAL. (2006). *Partidos políticos*. Santiago: Servicio Electoral.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. (1963). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo III. La Constitución de 1925 II*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- SILVA S., Fernando. (1972). *Los partidos políticos chilenos*. Viña del Mar: Imprenta Lourdes.
- ZOVATTO, Daniel (coordinador). (2006). *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Idea Internacional.