

LOS PARTIDOS EN LA NUEVA CONSTITUCION

José Luis Cea Egaña

Profesor de Derecho Político y Constitucional
Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile *

Desarrollaré mi pensamiento desde una doble perspectiva. En primer lugar, lo haré bosquejando algunas consideraciones que demarcan el asunto cuyo estudio ha sido encomendado a ustedes; y en segundo término, plantearé tópicos y problemas que deben considerarse en la elaboración de la normativa correspondiente, mencionando alternativas para resolver los últimos.

I. PARTIDOS Y DEMOCRACIA

Inicio esta exposición justificando la existencia y la función esencial de los partidos en el proceso político dentro de un régimen democrático, representativo, pluralista y con sufragio universal. Ellos son esenciales —y no solamente importantes— en la sociedad de masas para orientar, ordenar y encauzar a la ciudadanía en comicios electorales y plebiscitarios, plantear ante la opinión pública e impulsar en los órganos políticos proyectos de bien común, realizar la dialéctica ordenada y estable del gobierno con la oposición, en fin, regular el conflicto para, en su lugar, lograr el consenso dentro de la sociedad nacional. ³

Afirmo, como segunda premisa, mi respeto a la tradición republicana de Chile, la cual debe mucho de su desarrollo democrático a los partidos políticos, desde los primitivos agrupamientos de notables o de élites que operaron con base en el sufragio censitario en el siglo pasado, evolucionando a partidos de cuadros hasta llegar a los existentes en 1973, que en la terminología de Max Weber correspondían a partidos de masas o plebiscitarios, inherentes a una democracia con participación ciudadana amplia mediante el sufragio universal.

Sostengo, en tercer lugar, la exclusión directa e indirecta de fórmulas corporativas y funcionales en el ámbito político, porque no las admite la Constitución y se oponen al acervo institucional chileno, sin perjuicio de reconocer el principio que asegura la igualdad de oportunidades entre los partidos y los independientes en los comicios electorales y plebiscitarios.

En cuarto lugar, declaro que es necesario infundir la máxima eficacia posible a las normas jurídicas en la materia, cualidad que resulta teórica cuando ellas no reflejan costumbres o tradiciones arraigadas en la cultura de un pueblo. En otras palabras, el cumplimiento real del estatuto que hoy se halla en fase de estudio inicial dependerá de la adecuación que él tenga a la historia y la cultura política chilena. Quiero decir que los cambios sociales introducidos por vías legislativas son difíciles de llevar a la práctica, resultan por igual costosos y

* Exposición verbal hecha por el autor ante el Consejo de Estado y la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales, el 6 de octubre de 1983. Para su publicación, han sido omitidas las palabras de circunstancia y el debate que siguió a la disertación, habiéndose estructurado el escrito y agregado las citas en que el autor apoyó sus planteamientos.

arriesgados, a la vez que suponen largo tiempo para consolidarlos, si es que se pretende que tengan éxito. De olvidar este criterio, no tardarán en aparecer los mil y un resquicios posibles para eludir las normas legales y reglamentarias respectivas.

Sin merma de lo antes indicado —o sea, el valor relativo que asigno a la “ingeniería política” a través de normas jurídicas positivas, cuando no satisfacen la exigencia planteada—, afirmo que dichas normas tienen cierto efecto propio, en cuanto contribuyen al perfeccionamiento y desarrollo de las sanas costumbres y tradiciones políticas, a la vez que ayudan a la supresión y control de malas prácticas o vicios en la materia. Es la máxima realización posible en ese ámbito de eficacia de la normatividad positiva, propio pero limitado, lo que debe preocuparnos.

II. ESBOZO DE EVALUACIÓN

De lo anterior se desprende la necesidad de discernir, es decir, separar reflexivamente las virtudes y los defectos en lo relativo a la vida partidaria chilena. Tal discernimiento debe ser aplicado, obviamente, no sólo en el estudio de esta ley orgánica, sino que, además, en los otros tres estatutos vinculados íntimamente con ella. Y considero que el momento es oportuno —y se torna urgente— para acometer la tarea, porque el tiempo ha permitido elaborar investigaciones, y decantar juicios acerca de los partidos en nuestra historia, sorprendiéndonos la reducida y desordenada legislación que se les aplicaba.

Pues bien, en mi concepto fueron virtudes de los partidos chilenos, salvo conocidas excepciones, su afán de representar legítimamente a los más variados sectores de la ciudadanía, de educarlos en el credo y la convivencia democrática, de practicar un estilo de comportamiento tolerante y negociador hasta que, alrededor de 1960, comenzaron a transformarse, por lo menos varios de ellos, en fuerzas no doctrinarias sino ideológicas, con principios y programas excluyentes, muy distantes entre sí¹. En fin, una virtud de los partidos fue, por norma general, respetar la Constitución y las leyes.

Los defectos de nuestros partidos fueron, entre otros, su número excesivo, causado principalmente por el sistema de representación proporcional, consagrado en el artículo 25 de la Constitución de 1925; la tendencia oligárquica, prescindente de la democracia interna que debieron reproducir en su seno; su inclinación a favorecer la clientela militante y simpatizante, antes que los intereses del país; la indisciplina y predisposición a las divisiones y los conflictos internos; su orientación a entrar en pactos y alianzas efímeras, no rara vez por designios de oposición contingente y obstructiva; su interposición entre las autoridades políticas y el pueblo, con distorsión de las facultades que, como mandato libre, la Constitución les reconocía a las primeras —superlativamente, al Presidente de la República—; su evolución hacia un estilo creciente de enemistad ideológica inconciliable, porque hay ideologías conciliables, dividiendo sin razón a la sociedad y provocando en ella innecesarios conflictos o agudizándolos.

¹ Sobre el concepto de “distancia ideológica” entre los partidos consultar GIOVANNI SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis* (Cambridge, Cambridge University Press, 1976) pp. 121-122 y 132-134.

III. SISTEMA DE LEYES POLÍTICAS

El tema de los partidos guarda íntima relación con el sistema electoral, con el régimen de calificación de sufragios previsto en la Constitución y con el funcionamiento del Congreso Nacional, especialmente de la Cámara de Diputados. Siendo así, por lo menos deduzco dos conclusiones que creo útil plantear ante ustedes.

Sugiero, en primer lugar, la necesidad de estudiar las cuatro leyes políticas con una visión de conjunto y cierto paralelismo, porque hay asuntos comunes y materias que influyen en los cuatro cuerpos mencionados. Así, por ejemplo, el sistema electoral mayoritario —con una o dos vueltas— de colegio múltiple trinomial, sin pactos ni alianzas, que es el más adecuado en mi criterio, obstaculiza el pluri o multipartidismo, favorece la formación de mayorías sólidas y permite el triunfo de personalidades independientes, aunque éstas sean excepciones. Por lo demás, dicho sistema trinomial sería congruente con la clásica división en tercios de los bloques políticos chilenos, pero reduciría sus miembros y facilitaría las opciones para que los sectores independientes participen en el conjunto que sea mayoritario. Por último, no diviso el sentido de discutir y poner en vigencia la ley de partidos si, junto con ella, no ocurre lo mismo con respecto a los tres cuerpos legales restantes que ya nombré.

Insinúo a la Comisión, en segundo lugar, meditar en el sentido que tienen las leyes orgánicas aludidas, en cuanto a abarcar un sistema completo de normas en cada materia, en algunos casos inevitablemente con cierta minuciosidad, sobre todo cuando se trata de prevenir o corregir lo que fueron malas costumbres partidistas o las prácticas políticas viciosas en que sus dirigentes incurrieron.

Cabe reiterar, para concluir la parte introductoria de esta exposición, que el fin de toda esta legislación política, particularmente en lo que guarda relación con los partidos, debe ser asegurar que ellos cumplan sus funciones con la legitimidad democrática más perfecta posible, impedir que retornen a sus ya denunciados defectos y que, en cambio, fomenten y consoliden sus reconocidas virtudes. En suma, contribuir a asegurar la legitimidad constitucional y democrática de los partidos en las diversas funciones de participación y representación ciudadana, es la tarea u objetivo que espero sea posible cumplir a través de la legislación cuyo estudio ha sido recién emprendido.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL

En el contexto de ideas expuestas, paso a referirme a tópicos más concretos.

Desde ya, útil es precisar que todo cuanto expondré se ajustará al marco constitucional existente, aunque no vigente. De manera que prescindiré de discusiones teóricas, de apreciaciones críticas e, incluso, de proposiciones de enmienda a la Carta, atendiéndome sólo al texto plebiscitariamente aprobado en septiembre de 1980. No considero, por lo demás, que éste sea el lugar ni el momento para entrar en planteamientos de reforma constitucional ni tampoco de trazar modelos sobre los partidos.

Ahora bien, en el texto fundamental aludido hay numerosas disposiciones que, directa o indirectamente, son atinentes a los partidos, entre las cuales deseo consignar, en especial, los artículos 8º, 18, 19 Nos. 15 y 19, y el artículo 23, como asimismo, la décima disposición transitoria. En dichos preceptos hay doce principios fundamentales que, en mi concepto, ustedes deben considerar al elaborar la ley orgánica de dichas fuerzas políticas.

¿Cuáles son esos principios constitucionales con los que es posible modelar el ordenamiento jurídico solicitado por el Presidente de la República? Creo procedente responder mediante una síntesis de ellos.

En primer lugar, la Constitución afirma que los partidos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias, de manera que el legislador tiene la difícil misión de precisar cuáles son las funciones inherentes a las colectividades políticas.

Se agrega, en seguida, que los partidos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana, prohibición que cede en beneficio de los independientes y que no puede ser circunscrita nada más que a las elecciones y plebiscitos.

Prosigue el Constituyente declarando que la ley orgánica sobre sistema electoral garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos, tanto en la presentación de candidaturas como en la participación en los procesos electorales y plebiscitarios, exigencia que puede ser compartida en el nivel de los ideales pero que, prácticamente, me parece difícil de materializar.

Continúa la Carta Fundamental señalando que las organizaciones sindicales y sus dirigentes no podrán intervenir en actividades político-partidistas, circunstancia que también es más encuadrable con los anhelos que con los hechos, porque los partidos se articulan con los grupos sociales, reflejando las aspiraciones políticas de éstos.

Agrega la Constitución que los grupos intermedios y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce para cumplir sus fines específicos serán sancionados en conformidad a la ley, sin precisar cuál es el estatuto aludido, si la ley orgánica de partidos u otra.

Añade el Estatuto Máximo que el cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido, debiendo la ley castigar a dichos dirigentes cuando intervengan en actividades partidistas y a los dirigentes de los partidos que interfieran en el funcionamiento de los grupos intermedios que la propia ley señale, principio que exige definir la militancia, no confundiéndola con otras calidades como las de adherente o simpatizante, siendo igualmente necesario tipificar las conductas punibles a que alude aquel principio.

La Carta Fundamental continúa preceptuando que las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos que persigan o realicen actividades propias de los partidos, sin ajustarse a los criterios antes esbozados, son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la ley orgánica constitucional en estudio.

Por último, la Constitución expresa que los registros y contabilidad de los partidos serán públicos; que su financiamiento no podrá provenir de fuentes foráneas; que sus estatutos habrán de contemplar una efectiva democracia interna; y que la respectiva ley orgánica regulará las demás materias que les conciernan.

Evidentemente, a la enumeración expuesta tórnase menester agregar lo previsto en el artículo 8º de la Constitución, particularmente en sus incisos primero y segundo, relativo a organizaciones, movimientos o partidos ilícitos, contrarios al ordenamiento institucional de la República y, por ende, inconstitucionales.

V. CARACTERIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

Deseo referirme sólo a aquellos principios que poseen mayor y directa relevancia para la elaboración de la preceptiva jurídica confiada a ustedes.

Desde tal punto de vista, nos encontramos desde el comienzo con una dificultad, a saber, que la Constitución no define ni caracteriza los partidos políticos. Diría que, más aún, no los conceptualiza ni mediantemente. Peor todavía: no expresa cuáles son sus funciones propias ni entrega parámetros para determinarlas. Tal circunstancia abre, por una parte, margen amplio a la labor del Poder Legislativo; pero, simultáneamente, vuelve indispensable la tarea compleja y preparatoria de definición, caracterización y delimitación de las funciones partidarias. La Carta Política se limita a decir, en efecto, que los partidos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias, sin indicar cuáles son ellas; y agrega que no podrán gozar de privilegio alguno o monopolio en la participación ciudadana, sin ilustrar acerca de la gama de actividades políticas de aquella índole. Tal vez, empero, este último sea el derrotero más idóneo para examinar el punto y decidir a su respecto.

En tales circunstancias, parece lógico concluir que la ley orgánica ha de precisar y desarrollar a la Constitución, por ejemplo, definiendo o conceptualizando a los partidos, trazando su organización peculiar y fijándoles tanto sus funciones privativas como las demás en que puedan concurrir con agrupaciones de ciudadanos independientes.

Asumiendo esa perspectiva, entiendo que "partido es toda asociación libre pero disciplinada de ciudadanos, cuya actuación es permanente y no sólo manifestada con ocasión de los procesos electorales y plebiscitarios, que participa tanto en la formación, orientación y ejercicio de la voluntad del Pueblo como en las decisiones de los órganos políticos que lo representan, todo ello según su doctrina y para el bien común, con sujeción a la democracia constitucional y a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana."

Las principales funciones de los partidos, dentro de las innumerables que podrían señalarse, pueden ser resumidas señalando en primer lugar que según, sus declaraciones de principios y finalidades, los partidos deben formar ciudadanos imbuidos de la ética de la responsabilidad política, leales al plexo de valores que sobre la libertad, la igualdad, el orden y la justicia se encuentran en la democracia constitucional dentro de un Estado Social de Derecho. Es decir, forjar la mente y los comportamientos de ciudadanos convencidos de la necesidad de participar con madurez en política, comprometidos con la democracia, la Constitución y el ordenamiento jurídico que sea formulado con sujeción a ella y a la justicia.

En segundo lugar, junto con admitir la divergencia, el conflicto y el pluralismo de ideas y grupos, sobre la base que sean pacíficos y expresados libremente, corresponde a los partidos empeñarse por construir el consenso en la realización de programas de bien común. Contrariamente a lo que la etimología y el sentido natural y obvio de la palabra significa, en el Estado contemporáneo y con democracia de masas, el partido es mucho más un factor de cohesión, solidaridad e integración que de conflicto, egoísmo y división. Consecuentemente, el partido debe contribuir a la expresión política de la opinión pública y, siendo fielmente representativo de ella, nunca instrumentalizarla en beneficio de oligarquías ni de la clientela electoral del partido.

Tercero, visualizo como rol decisivo y privativo del partido el de intervenir democráticamente en la generación, apoyo y asesoría de los miembros de los órganos políticos electivos, asunto al que retornaré más adelante.

Por último, incumbe al partido influir --y uso este verbo con especial atención y cuidado-- en las decisiones de los órganos políticos integrados por miembros elegidos democráticamente, pero nunca subordinándolos mediante cen-

suras, órdenes, permisos u otros expedientes análogos, porque con ello suprimen el mandato libre que es inherente a la democracia republicana, en que la soberanía reside esencialmente en el Pueblo y en los representantes elegidos por éste. Aunque las anomalías mencionadas no fueron frecuentes, habiéndose exagerado mucho al respecto, sensato resulta el esfuerzo tendiente a extirparlas.

VI. NATURALEZA JURÍDICA

¿Cuál es la naturaleza jurídica de los partidos? Para responder, parece necesario efectuar algunas disquisiciones.

Revisando la doctrina constitucional chilena, se constata que su generalidad —incluso la anterior a la reforma que entró en vigencia en enero de 1971, por ejemplo, el pensamiento contenido en las obras de Amunátegui Jordán², maestro del Derecho Constitucional— otorgó a los partidos el carácter de personas jurídicas de Derecho Público. En cambio, la historia fidedigna de la Constitución de 1980 demuestra que prevaleció la idea de conferirles la calidad de personas jurídicas de Derecho Privado, si bien hay también constancia fidedigna de que la ley orgánica decidirá, en definitiva, sobre cuál es su naturaleza jurídica³. Recordemos, de paso, que la enmienda constitucional vigente desde enero de 1971, a la cual hice ya referencia, declaró que los partidos políticos eran personas jurídicas de Derecho Público⁴.

¿Cuál es mi posición frente a este problema?

Creo que la solución más sensata consiste en reconocerles la personalidad jurídica de Derecho Público, pues ello se aviene con la naturaleza y jerarquía de las funciones que sirven, con la estabilidad de su régimen normativo y con la adecuada autonomía de tales colectividades. En mi concepto, los partidos son órganos auxiliares de la ciudadanía, a la cual integran en concepciones unitarias de bien común con ocasión de ser ejercida la función pública electoral y plebiscitaria; idéntica argumentación vale cuando actúan —según el proyecto político de bien general presente en su doctrina— sosteniendo al gobierno, fiscalizándolo desde la oposición o prestando su asesoría y colaboración a los poderes públicos cuando lo exige el interés nacional. Por ende, si los partidos cumplen objetivos político-constitucionales de interés colectivo y permanente, esenciales en la democracia representativa, parece adecuado asignarles el carácter de personas jurídicas de Derecho Público.

Sobre la personalidad jurídica quiero dejar constancia, en fin, que acepto las refutaciones esgrimibles respecto de mi tesis, visualizando argumentos con base estrictamente constitucional. En efecto, podría aseverarse que dicha tesis se opone a la proscripción de privilegios para los partidos que impone la Constitución, como asimismo, que ella pugna con la plena igualdad de oportunidades y de condiciones que la Constitución asegura a los independientes y a las organizaciones partidarias en las dos ocasiones que menciona su artículo 18. Pero tal objeción sería insostenible, en este punto por lo menos, porque está

² GABRIEL AMUNÁTEGUI JORDÁN, *Partidos Políticos* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1952) pp. 148 y 267.

³ Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (Santiago, Imp. GendarChile, 1977), sesiones 77, 80, 337, 338, 360, 372, 373, 400 y 404.

⁴ Artículo 9º inciso 2º de la Constitución de 1925, según el texto introducido por la ley Nº 17.398, de reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial el 9 de enero de 1971.

abierta a los independientes la posibilidad de actuar como tales o bien de organizarse en partidos, evento en el cual gozarían de la personalidad jurídica de Derecho Público que sustentamos con alcance ilimitado.

VII. FUNDACIÓN DE PARTIDOS

Opino que, entre las numerosas causas que pueden ser mencionadas para explicar el régimen de multipartidismo imperante hasta 1973, con los diversos defectos que ya señalé, dos al menos resultan cruciales. A ellas deseo ahora referirme.

En primer lugar, creo que el régimen de representación proporcional, sin las correcciones que le han sido introducidas en legislaciones como la de Alemania Federal, Francia y España, contribuyó poderosamente al multipartidismo. No puede ser sorprendente, en consecuencia, que por esta razón tantos se opongan al sistema mayoritario. Es lógica la conducta, en ese sentido, de quienes visualizan en el sistema mayoritario o en el proporcional corregido el término de sus opciones para crear agrupaciones políticas, aunque sean pequeñas y carentes de representatividad ciudadana. Pero agregaré que, entre otros factores, la facilidad con que podían actuar los partidos, por defecto de regulación jurídica adecuada, explica también su proliferación. Así, por ejemplo, diez mil firmas acreditadas ante notario, como exigía la antigua ley general de Elecciones para formar partidos políticos⁵, hoy puede parecer risible. Yo propongo, por lo tanto, que en la nueva legislación se implante el sistema electoral mayoritario o el proporcional corregido; sugiero, en seguida, prohibir los pactos electorales —y tengo dudas en cuanto a permitir alianzas de partidos para otros designios— y exigir un porcentaje mínimo, pero muy bajo⁶, del padrón electoral vigente para fundar partidos, sin perjuicio de privarlos de ciertos derechos —aportes estatales, por ejemplo— pero no disolverlos cuando, en una elección parlamentaria general, no obtengan el 5%, como mínimo, de los sufragios válidamente emitidos en ella o no logren elegir al menos un diputado.

VIII. IGUALDAD ENTRE PARTIDOS E INDEPENDIENTES

La Constitución agrega que los partidos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana.

Una importante concreción de este principio, aunque no la única, se halla en que el sistema electoral ha de asegurar siempre la igualdad de oportunidades entre los independientes y los miembros de los partidos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los procesos electorales y plebiscitarios.

Al respecto, sugiero a ustedes considerar las ideas siguientes, con las cuales, sin embargo, quedaremos todavía muy lejos de cumplir el precepto constitucional, cuyo contenido es más programático que práctico,

⁵ Artículo 20 inciso 4º de la ley N° 14.852, publicada en el Diario Oficial el 16 de mayo de 1962, denominada Ley General de Elecciones.

⁶ Dicho porcentaje no puede impedir la libertad de asociación, como sucedería si fuera alto, porque entonces la ley vulneraría sustantivamente el artículo 19 N° 15 inciso 1º y 26 inciso 1º de la Constitución, debiendo así declararlo el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, al actuar como mecanismos del control de la supremacía, preventivo y represivo, respectivamente, según los artículos 80 y 82 N° 1 de la Carta Fundamental.

Primero, que las candidaturas sólo puedan ser formalizadas por los partidos reconocidos o por un número determinado y mínimo de independientes que lo hagan como tales, prohibiendo por igual constituir simples asociaciones de independientes para el efecto indicado, como asimismo, que grupos intermedios distintos de los partidos u organismos públicos, como los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos de Desarrollo Comunal, puedan presentar candidaturas en elecciones políticas o apoyarlas en ellas. Es la ocasión de aclararlo, porque uno es el ámbito de la participación y representación política, mientras que otro, distinto y subordinado al anterior es el homónimo social. Puntualizo este tópico, con énfasis, porque creo que los señores miembros del Consejo de Estado y de la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales han tenido de sobra ocasión de conocer el debate suscitado por cierta ambigüedad que, según algunos —en mi concepto, ella no se plantea en la Constitución—⁷ existiría sobre el particular.

En segundo lugar, sugiero que cada candidatura, sea de independiente, en el estricto sentido de la palabra, o de militante en algún partido, pueda ser presentada sólo por un número mínimo e igual de ciudadanos con derecho a sufragio, y que quienes patrocinen la candidatura partidaria sean necesariamente militantes, prohibiéndose a un ciudadano patrocinar más de una candidatura en una mínima elección popular a menos que sea para cargos distintos, de senadores y diputados, por ejemplo.

En tercer término, sería conveniente considerar la posibilidad de que en las cédulas aparezcan impresos —en esto sólo soy un eco de lo manifestado en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución— los nombres de los candidatos independientes y de partidos, conjuntamente, ordenados en forma alfabética o al azar —podrá discutirse el método, pero es probable que el primero sea mejor y más simple— e indicándose al margen el carácter de independencia o de militante en la colectividad cuya identificación o emblema se señale.

Por último, a propósito de la igualdad de oportunidades entre los independientes y militantes de partidos, propongo que la designación de apoderados, sus funciones y derechos; los escrutinios y calificaciones; el financiamiento público de campañas, la propaganda y el acceso a los medios de comunicación social, sean regulados con igualdad de condiciones y oportunidades para todos los candidatos.

IX. EXCLUSIÓN DEL CORPORATIVISMO

Consecuente con lo expuesto, me parece claro que, con sujeción a la Carta Fundamental, en los procesos electorales y plebiscitarios podrán participar únicamente los independientes y los partidos políticos. Es necesario, por ende, que en el proyecto en estudio y en el afín al sistema electoral se contemplen normas sobre los siguientes puntos:

Inhabilidades, incompatibilidades, incapacidades, prohibiciones y sanciones aplicables a los grupos intermedios y sus dirigentes que intervengan en actividades político-partidistas, en especial tratándose de la participación en los procesos electorales y plebiscitarios.

Igual conjunto de impedimentos y sanciones para los partidos y sus dirigentes que interfieran en el funcionamiento de los grupos intermedios —la-

⁷ JOSÉ LUIS CEA EGAÑA, "Representación política y social en la nueva Constitución", IV *Revista de Ciencia Política* N° 2 (1982) pp. 5 ss.

borales, empresariales, estudiantiles, profesionales, culturales o de otra índole— que la ley señale, según lo dispone la Carta Fundamental.

Por último, regulación minuciosa del principio constitucional en virtud del cual son ilícitos las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos que persigan o realicen actividades propias de los partidos, sancionándolos de acuerdo con los preceptos de la ley orgánica en estudio. A propósito de esta regulación y para evitar cualquier duda, propongo que la ley declare que, si una asociación o grupo de los nombrados en los hechos se ajusta, circunstancial o habitualmente, a las normas propias de los partidos, incurra en la penalidad pertinente, sin que a su respecto sea posible sostener una tercera posición, distinta de la alternativa única que me parece legítima y válida dentro de la Carta Fundamental, a saber, o se trata de independientes o se trata de candidatos presentados por los partidos.

X. REGISTROS Y CONTABILIDAD

La Constitución exige que los registros de militantes sean públicos.

Cabe referirse, en primer lugar, a la importancia de esta publicidad, la cual percibo para los efectos de aplicar los artículos 8º y 16º Nº 3, de la Ley Fundamental, entre varios posibles, pero que repercute negativamente en el secreto del sufragio garantizado en el artículo 15º de ella.

Se facilita la aplicación del primero de aquellos artículos con registros públicos, particularmente si se tiene presente lo que dispone el inciso segundo respectivo. Pero esto es igualmente útil para el control financiero —al cual me referiré más adelante—, la presentación de candidaturas y otros actos inherentes a los procesos electorales y plebiscitarios. En fin, la exigencia incide también en la opinión pública, la cual tiene derecho a saber cuál es el potencial ciudadano o político real de las colectividades partidarias.

Los registros aludidos han de mantenerse actualizados y la ley debe regular el acceso a ellos de la autoridad y el público, lo cual parece razonable, pues de esta manera se evitaría ocasionar innecesarias o abusivas interferencias en la normal vida partidaria. Por ello, si a la autoridad competente debe estar siempre franqueado tal acceso para los fines que el ordenamiento jurídico señala, bien podría la ley limitarlo a ciertos períodos del año, por ejemplo, y establecer requisitos adicionales tratándose de un ciudadano cualquiera o de otro partido. No puedo silenciar, empero, que la publicidad registral puede ocasionar nocivas e indeseables consecuencias. Pienso, más que nada, en las persecuciones que posibilita y en la incidencia sobre el secreto del sufragio. Debe la ley, por ende, prever circunstancias del tipo aludido y castigar a quienes abusen de la publicidad comentada.

La Constitución dispone, asimismo, que la contabilidad partidaria sea pública, exigencia que me parece positiva y saludable. Resulta conveniente que la ley exija que tal contabilidad sea conservada, con todos sus comprobantes, durante un período determinado, por ejemplo de tres años. La ley, además, debe requerir la presentación y publicación periódica de estados de situación patrimonial y de balances, así como la práctica de auditorías externas y otros mecanismos tendientes a una adecuada e imparcial fiscalización. Por último, me parece que cuanto recién expuse sobre la publicidad de los registros es aplicable también, sin mayor dificultad, a la publicidad financiera de que ahora tratamos.

XI. FINANCIAMIENTO

En otra materia, aunque conexas con la recién explicada, la Carta Fundamental se refiere al financiamiento de los partidos para prohibir que éste provenga de fuentes, de la más variada naturaleza, de origen extranjero. Adhiero a tal criterio, porque pienso que contribuye a la independencia y representatividad de las colectividades políticas, a la vez que impide una indirecta, pero eficaz, forma de intervención por entidades y gobiernos foráneos en los asuntos internos propios de la soberanía de Chile.

Desde el momento en que las fuentes financieras nacionales son las únicas permitidas, abogo por que sean sólo de tres especies: primera, las cuotas de los militantes respectivos, para lo cual resulta importante el padrón partidario, es decir, el registro al día de sus integrantes; segunda, los subsidios o reposiciones de fondos que el Estado debe dar para cubrir los gastos electorales y plebiscitarios en igualdad de condiciones con los candidatos independientes, o sea, éstos han de tener el mismo derecho para recibir lo que se conceda por cada militante en un partido o cada voto que éste obtenga en una elección, por ejemplo; y tercera, los recursos que genere la administración de los bienes antes indicados o que provengan de donaciones que no sean entre vivos.

Justifico —no obstante percatarme que es un punto abierto a controversias— el aporte estatal a las colectividades. Creo que sería una innovación profundamente provechosa en nuestro Derecho Público, siempre que se cumplan los requisitos que he esbozado. ¿Y por qué los justifico? Precisamente, porque los partidos son órganos públicos al servicio de la ciudadanía, de los poderes públicos y del bien común, para lo cual se encuentran obligados a crear condiciones, montar instalaciones y efectuar otros procesos de elevado costo, más que nada en tiempos electorales que, con toda justicia, deben ser solventados por el Estado⁸.

En resumen, la ley ha de prohibir las fuentes de financiamiento externas y permitir sólo las internas siempre que no sean anónimas ni se trate de personas naturales, jurídicas o morales chilenas distintas de las tres categorías antes señaladas. Es decir, la legislación debe asegurar la independencia de los partidos frente a los intereses foráneos o sectoriales internos, independizándolos, en la mayor medida posible, de los grupos socioeconómicos y los entes corporativos.

Lo expuesto, respecto de la publicidad y fiscalización de los registros y contabilidad, procede aplicarlo, sin mayores tropiezos, en lo relativo al financiamiento partidario, de manera que me remito a las ideas oportunamente expresadas.

XII. DEMOCRACIA INTERNA

La Constitución declara que la ley en estudio debe contemplar las medidas que aseguren una efectiva democracia interna en los partidos. Percibo en esta disposición uno de los principios constitucionales de mayor trascendencia, pero,

⁸ EKKEHART STEIN, *Derecho Político* (Madrid, Ed. Aguilar, 1973), pp. 155-165; KHAYYAM ZEV PALTIEL, "Campaign Finance: Contrasting practices and reforms" en DAVID BUTLER et al. editores, *Democracy at the Polls. A comparative study of competitive national elections* (Washington, American Enterprise Institute for Public Research, 1981) pp. 139-172.

al mismo tiempo, de más compleja concreción, especialmente desde el punto de vista jurídico-formal, pues encontrará serios obstáculos en las costumbres y prácticas políticas de los chilenos.

El fundamento de tal exigencia me parece evidente. En efecto, una colectividad no puede predicar ni practicar la democracia si antes no la vive en su organización y funcionamiento internos, es decir, si hacia su interior no reproduce un micro sistema democrático-constitucional, un pequeño Estado de Derecho. Esto significa que la estructura y conducta partidarias deben fundarse en la efectiva participación de la base militante en las decisiones colectivas y proyectarse desde ésta hacia arriba, o sea, a las instancias directivas nacionales, regionales y locales.

Con respecto al principio de la supremacía de las mayorías, el partido debe organizarse de tal manera que sus órganos, sean nacionales, regionales o locales —entiendo que sólo estamos pensando en colectividades nacionales y, por motivo alguno, en agrupaciones de otro carácter que evocan fórmulas corporativas—, ejecuten la voluntad de las bases y no éstas las imposiciones de las directivas. Todo el flujo decisorio, por ende, va desde la base militante hacia arriba. La democracia interna exige, en suma, que la voluntad partidaria se forme, ejerza y controle por las bases, por ejemplo, en cuanto a la postulación y selección de los candidatos a todos los cargos de elección popular, a quiénes deben integrar los órganos directivos del partido, cuál será la línea programática vinculante para estos últimos, qué contenido tendrá su declaración de principios, estatutos, programas y planes concretos de acción. Y, evidentemente, el mismo criterio matriz debe aplicarse a las reformas respectivas.

¿Cómo lograr lo anterior?

Comencé aclarando que me parecía difícil conseguir una vida intrapartidaria efectivamente democrática, más que nada por la evidencia histórica de una persistente tendencia elitaria, cuando no oligárquica, en las agrupaciones respectivas. Creo, sin embargo, que es posible avanzar y, quién sabe, alcanzar la meta sólo en la medida en que los órganos partidarios tengan una composición tal, en los tres niveles geográficos que mencioné, que asegure la concordancia entre sus decisiones y la voluntad de la mayoría militante en cada nivel. Consecuentemente, la participación informada, regular y libre de los militantes en todos los asuntos que mencioné por vía ilustrativa, deviene esencial en las diversas estructuras y grados tanto deliberativos como decisorios de cada partido.

Y aquí deseo ser especialmente claro: no se trata de copiar modelos, como el norteamericano con elecciones primarias que puede venirnos a la mente. A mi juicio, por lo menos en ese rubro, son admirables los partidos demócrata y republicano y quién sabe si algún día sea posible imitarlos en Chile. Pero me parece que hacerlo está más allá de nuestras posibilidades concretas y mediatas. Sin embargo, ruego a ustedes que perciban que en mi planteamiento hay mucho más que eso, pues trátase de vivir la democracia permanentemente como forma de gobierno, estilo de vida y método para resolver conflictos, en la estructura y operación cotidiana del partido, y no sólo durante los procesos electorales internos o en los comicios electorales externos y plebiscitarios.

El tema es complejo. Pienso que una de las dificultades más serias reside en conciliar dos axiomas políticos aparentemente antagónicos. Me refiero, en primer lugar, a la disciplina que el partido tiene que ejercer respecto de sus miembros; y lo subrayo: *“que el partido tiene que ejercer respecto de todos sus miembros”*, pues trátase de una fuerza política típicamente organizada y disciplinada. Y, en segundo término, pienso en el mandato libre que el soberano

nacional ha conferido a sus representantes. He aquí la contradicción, pues si el Presidente de la República, los Senadores y Diputados representan a la comunidad nacional toda y deben, por ende, bregar por la realización de los intereses del país en su conjunto y no sólo de quienes sufragaron por ellos ¿cómo, entonces, si son militantes elegidos por sus partidos, pueden desvincularse después de la línea política y la disciplina trazada por éstos? Es decir, dichos representantes del soberano son libres y no deben acatar órdenes partidarias, o bien, son militantes disciplinados que cumplen las instrucciones impartidas por sus respectivas colectividades partidarias.

¿Cómo resolver ese dilema, respecto de cuyas consecuencias los especialistas en Derecho Político, Derecho Constitucional y Ciencia Política no se han percatado o indagado con suficiente atención? No pretenderé aquí resolverlo, sino tan sólo indicar tres alternativas posibles, a las cuales pueden agregarse otras.

Una primera respuesta se funda en la prohibición absoluta de las órdenes de partido, con la pérdida o lesión inevitable —fácil de captar, como ustedes comprenderán— de la disciplina partidaria. Esta alternativa me parece más teórica que práctica, porque los subterfugios serán pronto imaginados más aún a los efectos de eludir las sanciones. Creo, además, que esta alternativa pugna con la naturaleza intrínseca de los partidos.

Por lo tanto, veamos una segunda alternativa, a la cual anticipo que considero por entero indeseable. Consiste ella en que las órdenes de partido sean siempre procedentes, en todo momento, materia y militante. Este mecanismo, que fue no rara vez aplicado en Chile hasta 1973, incluso en asuntos en que los parlamentarios votaban en conciencia por imperativo de la Constitución, conlleva la desaparición del mandato libre. Es la implantación fáctica del mandato imperativo, inherente a las fórmulas corporativas y funcionales, con lo cual la teoría de la soberanía nacional y del gobierno representativo queda sin sentido. Piénsese, asimismo, en la profunda alteración que el expediente criticado introduce al régimen presidencial que la Carta Fundamental contempla, por ejemplo, cuando las órdenes recaen en la prohibición de que un militante acepte un ministerio o se aleje del que sirve.

Y llegamos, así, a una tercera alternativa, la más trabajosamente formulada pero que parece la más justa y sensata. Tal vez —lo digo dubitativamente— la solución resida en regular la materia, con sujeción a los tres criterios siguientes:

Primero, prohibir las órdenes partidarias cuando la Constitución o las leyes —por ejemplo, la ley orgánica— exijan actuar en conciencia o en términos semejantes. Es la oportunidad, por lo tanto, para detenerse a pensar en qué otras ocasiones, además de las señaladas en la Carta Fundamental, podrían ser pertinentes tales prohibiciones, verbo y gracia, los asuntos tratados en sesiones secretas.

Segundo, prohibir también las órdenes partidarias cuando el representante sostenga, oportunamente y ante la autoridad respectiva, objeciones de conciencia respecto de aquéllas. Fúndase tal hipótesis en el respeto a un derecho esencial que emana de la naturaleza humana y que no puede ser avasallado, ni siquiera con el pretexto de la disciplina partidaria, no siendo por tal motivo el representante víctima de expulsión o de otra sanción disciplinaria.

Tercero, permitir que dichas órdenes, con ese carácter o como simples recomendaciones, pero siempre reguladas por la ley, puedan ser impartidas exclusivamente tratándose de los parlamentarios, y esto sólo cuando, refiriéndose a materias directamente ligadas al bien común, los intereses generales del Estado y la seguridad nacional, sean coherentes con la Constitución, las leyes, la decla-

ración de principios y los estatutos del respectivo partido, interpretados no con sujeción a la letra sino a su espíritu. En consecuencia quedarían abolidas atribuciones tales como el permiso para que los militantes acepten cargos ministeriales, diplomáticos o administrativos, o bien, la orden que el partido les imparta con el objeto que renuncien a esas posiciones. Con mayor énfasis aún, percibo la necesidad de contemplar tal proscripción para las órdenes que pudieran los partidos impartir a los Presidentes de Chile, cualquiera fuera la materia en que ellas incidieron, la forma de dictarlas o el medio con que se pretenda llevarlas a la práctica.