

DEMOCRACIA INTERNA Y FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS *

Teodoro Ribera Neumann

Profesor de Derecho Internacional Público
Universidad Católica de Chile

PRÓLOGO

Quienes en una democracia poseen prerrogativas particulares deben como contrapartida estar regulados en forma especial. Los partidos políticos ejercen una función determinante en el sistema democrático moderno, ya que unen y encauzan intereses sociales dispersos, preparan cuadros directivos, facilitan la alternancia en el poder, activan la participación ciudadana y plantean alternativas concretas de gobierno. Considerando su rol e importancia en la vida social, no puede ser para el legislador indiferente la forma en que un partido político adopta sus decisiones internas y obtiene su necesario financiamiento. La Constitución de 1980 (CP) visualizó la importancia e interrelación entre la estructura interna y el financiamiento, al referirse a ambas materias en forma conjunta en el art. 19 N° 15 inc. 5°. Esos dos elementos —que influyen en forma determinante en la marcha del partido y, consecuentemente, en el sistema político— requieren de una especial normativa para evitar desviaciones antidemocráticas y salvaguardar un funcionamiento correcto del partido.

La Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP) regula la organización interna y el financiamiento de los partidos políticos, buscando evitar influencias ilícitas en el sistema político. Siendo los partidos organizaciones “cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional”

(art. 1º, LOCP), debe considerarse que su reglamentación ha de tener por objeto obtener de ellos un mayor y mejor cumplimiento de sus actividades propias, y no una restricción o entorpecimiento de su actuar.

A. LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. IMPORTANCIA Y FINALIDAD DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA

1. *Importancia de la organización interna democrática*

Los partidos políticos juegan un rol protagónico en una democracia constitucional occidental, al aglutinar voluntades, constituir alternativas de gobierno y, entre otras funciones, fiscalizar a los detentadores del poder. Especialmente la facultad de presentar candidatos para los cargos públicos de Presidente de la República, senadores y diputados, como la de controlar las elecciones populares y plebiscitos, destacan el carácter y derechos especiales con que están dotados los partidos. Lógico resulta concluir que una organización que ejerce tales derechos y funciones deba, como contraparte, someterse a un estricto control jurídico y público de sus relaciones internas. La importante función de estas agrupaciones dentro del sistema constitucional fundamenta, por ello, el especial interés del legislador por evitar conductas reñidas con el sistema democrático al interior de las organizaciones políticas. En otras palabras, al legislador y a la sociedad no puede serles indiferente lo que sucede en

* Este trabajo contó con la colaboración del Sr. *Andrés Bernasconi Ramírez*, ayudante en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

y con los partidos, pues un acuerdo político adoptado sin considerar a la mayoría de los afiliados influye en el funcionamiento del sistema político desfigurando la voluntad popular. Por otro lado, es menester reconocer que la exigencia de una efectiva democracia interna genera una cierta rigidez del partido, que le impide adaptarse rápidamente a nuevas situaciones, de por sí cambiantes en nuestro mundo actual. Esta falta de maniobrabilidad se acrecienta en la medida que participen diversos órganos y personas e la toma de decisiones, circunstancia que es consustancial al buen funcionamiento de la democracia.

2. Finalidad de la reglamentación de la organización interna

La reglamentación de la organización interna de los partidos políticos está destinada esencialmente a garantizar que la participación de sus afiliados se realice sobre una base de igualdad y libertad. Se busca, de esta manera, permitir que la opinión de los afiliados se exprese democráticamente y evitar que grupos oligárquicos manejen a su antojo la estructura partidista¹.

¹ Como lo indican diversos investigadores nacionales, la democracia interna de los partidos pretende que se legitimen y controlen las autoridades partidistas (Enrique BARROS, Aspectos Jurídicos del Estatuto de los Partidos Políticos, Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 10, diciembre de 1983, p. 23); ella busca "transformarlos en genuinos intérpretes y representantes de los intereses en conflicto" (Francisco CUMPLIDO, El Estatuto de los Partidos Políticos, Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 9, diciembre de 1983, p. 6). La misma tiene también como finalidad que "la generación de las autoridades del partido (sea realizada) por las bases, al igual que las decisiones políticas de mayor importancia sean resueltas también por la mayoría de los afiliados" (Luz BULNES, La Ley Orgánica de los Partidos Políticos, Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 8, diciembre de 1983, p. 14).

La democracia interna de los partidos limita, desde otra perspectiva, la autonomía de estas organizaciones, pues la exigencia de una determinada estructura o el respeto de ciertos postulados impide un actuar incontrolado, en beneficio de una participación individual más libertaria e igualitaria. Por ello, la doctrina iuspublicista trata el tema de la democracia interna de los partidos políticos al referirse a su libertad externa e interna. En este contexto se le visualiza como un sistema para proteger la libertad interna².

La regulación de la vida partidista y la interpretación de sus disposiciones deben tener por lo tanto presente que su finalidad es lograr que los partidos sean canales reales de participación por los cuales se expresan y asocian diversas voluntades ciudadanas interesadas en la cosa pública sobre la base de la igualdad y la libertad de todos los afiliados, evitando que camarillas partidistas se interpongan entre la ciudadanía y el Estado.

II. LA EXIGENCIA DE UNA EFECTIVA DEMOCRACIA INTERNA

1. El término "efectiva democracia interna"

La Constitución exige en el art. 19 N° 15 inciso 5° de los partidos una *efectiva democracia interna*. Como consecuencia de la vaguedad del término

Para Ana María GARCÍA (La regulación constitucional de los partidos políticos en las Constituciones políticas chilenas de 1925 y 1980, en: Revista de Derecho Público N°s. 37-38, enero-diciembre 1985, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 32), la finalidad de la reglamentación de la democracia interna es "asegurar la existencia de límites al poder de las autoridades del partido, de modo tal que las bases tengan efectiva participación en la elección de los dirigentes, así como en la mantención de éstos en los cargos partidarios".

² Por muchos, véase: Ekkehart STEIN, Derecho Político, Editorial Aguilar, Madrid 1973, pp. 155 y ss.

“democracia”, resulta interesante determinar en forma más precisa el mandato constitucional. Si bien es claro que una “efectiva democracia interna” es irreconciliable con un sistema de centralismo democrático o con un régimen interno fundado en el “Fuehrerprinzip”, es fundamental establecer el sistema de ejercicio del poder que efectivamente se pretende para los partidos políticos. En el caso chileno la finalidad del precepto constitucional y de la regulación legal es que las decisiones fundamentales del partido político sean resueltas por los afiliados directamente o por los órganos partidistas compuestos por representantes legitimados por las bases.

En lo que respecta al orden interno de los partidos, el legislador también previó una división de las funciones del poder, contemplando órganos que ejercen las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales en forma separada. Esto no significa, sin embargo, que la organización de los partidos deba ser una copia del sistema estatal, aun cuando éste influye sobre la organización partidista. Por ejemplo, en un Estado unitario y no descentralizado, la organización partidista tenderá a no prever una presencia muy activa en las diversas regiones geográficas del país; por el contrario, si el Estado es federal, la organización partidista adoptará una forma federal para lograr una mayor eficacia política. En este sentido, la regionalización de los partidos políticos chilenos, que incorporó la Ley en la etapa final de su estudio, es una base fundamental para la actual y futura regionalización nacional³.

2. El concepto “democracia” y su aplicación a la estructura partidista

Plantéase la interrogante si el término “democracia interna” puede o no ser idéntico al concepto de democracia que se aplica a nivel estatal. De por sí, la palabra “democracia” no es plenamente aplicable al ordenamiento interno de los partidos, toda vez que la totalidad de los afiliados no representan el pueblo y la finalidad de los partidos —y que cons-

tituye también un elemento de diferenciación respecto de los grupos de presión— es que deban servir no sólo a los intereses de sus afiliados (su “pueblo”) sino que al bien común⁴. Especialmente respecto a la función de la oposición existen diferencias notables entre el rol que debe ejercer en una democracia constitucional y al interior de los partidos políticos. Mientras que en un Estado es conveniente y necesario que existan diversos planteamientos ideológicos representados por una importante y preparada oposición, en un partido político deben existir primordialmente unidad y cohesión ideológica⁵. Esto no quiere decir que en un partido debe existir una unidad ideológica monolítica, pero sí que existen acuerdos claros sobre aspectos esenciales. La democracia interna de un partido no puede concebir una oposición política tal como está prevista y es conveniente a nivel estatal. Esta disidencia debilitaría la organización partidista y le imposibilitaría adoptar posiciones claras, vale decir, reales alternativas al electorado, al presentar un mismo partido políticas diversas posturas ideológicas o prácticas a la ciudadanía. La estructura partidista está dotada por ello de instrumentos para rechazar incorporaciones de nuevos afiliados y para separar a los miembros que postulan concepciones ideológicas opuestas a la partidista. Esta cohesión ideológica será más férrea, mientras más claros y definidos sean la doctrina y programas partidistas. El grado de tolerancia de opiniones ideológicas diversas al interior de los partidos políticos es, de esta manera, más restringido que a nivel constitucional, para que un partido político, como una parte del espectro ideológico general, pueda distinguirse claramente de otras agrupaciones políticas y constituir una clara alternativa de gobierno⁶.

⁴ STEIN, ob. cit., p. 160.

⁵ Así también Karl DOEHREING, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt, a.M. 1984, p. 154.

⁶ STEIN, ob. cit., p. 161, indica al respecto: “Cuanto más cerrada es la concepción de los partidos, tanto más efectiva es la democracia, porque ofrece a

³ Véase luego bajo A, III, 4.

Las características antes mencionadas conducen a aceptar leves modificaciones en la estructura y en el funcionamiento de los partidos en comparación con la estructura democrática estatal. Por ello, el concepto de "democracia interna" de los partidos no puede asumir sino más bien adaptar el concepto "democracia", salvaguardando en todos los casos sus elementos más esenciales, tales como la igualdad y libertad de los afiliados para adoptar decisiones, la renovación periódica de las autoridades y la responsabilidad de éstas ante los afiliados.

III. LA DEMOCRACIA INTERNA EN LA LEY DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Ambito de la regulación legal*

Al organizar la vida partidista, el legislador tuvo que garantizar la autonomía de los grupos intermedios para que cumplieran sus fines específicos como también, especialmente en el caso de los partidos políticos, "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional" (art. 1º incs. 3º y 5º, Constitución Política (CP)). A este último mandato constitucional debía, además, concedérsele prioridad por la disposición expresa de asegurar una efectiva democracia interna. El Tribunal Constitucional buscó conciliar en la sentencia recaída sobre la Ley de los Partidos Políticos la tensión existente entre la autonomía de los partidos y la libertad e igualdad de los afiliados para decidir el actuar de la organización.

los electores alternativas claras. Y, a la inversa, cuanto más amplio es el espectro de las posibilidades políticas que un partido representa, tanto menor es el valor de la elección, porque la decisión de los electores en favor de un determinado partido apenas permite conocer cuál es su verdadera voluntad política. En el caso extremo de que todos los partidos representen todas las posibilidades políticas, sería irrelevante la decisión de los electores. Por ello, en relación con los partidos, rige el principio contrario: "tanta unidad como sea posible".

El Tribunal sólo aceptó "las normas mínimas, precisas y objetivas conducentes a dicho fin", rechazando el simple establecimiento de postulados generales, por no otorgar "una mayor certeza jurídica, finalidad primordial del derecho"⁷. En sí, la regulación contemplada en la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos pudo quizás haber sido más escueta, pero sin duda la fórmula intermedia adoptada por el legislador de contemplar disposiciones sobre la estructura partidista mínima y también principios democráticos contribuye a otorgar una mayor probabilidad de que pueda desarrollarse una vida partidista democrática⁸.

2. *Ambito de la regulación estatutaria*

El artículo 22 LOCPP resaltó la facultad de los partidos políticos de regirse por sus propios estatutos, los que en todo caso deben conformarse a las normas del título IV de la Ley. Esta disposición merece dos aclaraciones importantes. Por un lado, debe recalarse que la facultad de los partidos para organizarse y para

⁷ Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N° 43, considerandos 52 y 55.

⁸ El Estatuto de los Partidos Políticos redactado por el Grupo de Estudios Constitucionales prevé principalmente principios democráticos y técnicas electorales, dejando una regulación más precisa a los estatutos partidistas. Se privilegia la autonomía de estas corporaciones, pero se debilita la seguridad de que efectivamente consagren una democracia interna. La práctica política nacional, marcada por un fuerte caudillismo y desorden al interior de los partidos, no hace más que justificar la normativa legal. Los escándalos recientes relativos a la renovación de directivas partidistas, a la adopción de acuerdos internos y otros, fortalecen las prevenciones legales. Sobre el Estatuto de los Partidos Políticos, véase Grupo de Estudios Constitucionales, Estatuto de los Partidos Políticos, texto mimeografiado, Santiago 1983, artículos 10 a 15, como también Marisol PEÑA, Estatuto de los 24: concordancias y comentarios, en prensa.

funcionar se deriva de su calidad de cuerpos intermedios, por lo que la referencia legal es meramente declarativa; por otro, la organización y el funcionamiento de los partidos deben conformarse a las normas del título IV, pero también deben subordinarse a todas las disposiciones legales y constitucionales. Consecuentemente, debe destacarse que los estatutos partidistas deben respetar la normativa antes mencionada y, en forma especial, el mandato constitucional de una efectiva democracia interna. La mera estructuración partidista, de acuerdo a los preceptos legales, no implica necesariamente que el partido político en verdad practique la democracia interna. Esta organización es sólo la base para su consagración, pero el mandato constitucional exige que ella sea "efectiva", tal es, que se manifieste en los hechos.

Las normas estatutarias pueden, entre otras materias, profundizar la democracia interna, contemplar nuevos órganos, establecer otros requisitos a los afiliados, reducir los plazos para la elección de las autoridades, pero les está vedado desfigurar o disminuir la participación mínima legal prevista en favor de los afiliados o de los órganos internos. La estructura legal mínima no puede, de esta manera, ser socavada por los estatutos, ya sea en cuanto al funcionamiento de los partidos, a las atribuciones de los órganos legales o a los derechos de los afiliados.

Lesivas a los principios antes mencionados son, por ejemplo, disposiciones estatutarias⁹ que permiten la delegación

de facultades de los órganos previstos en la Ley a otras instancias partidistas¹⁰; que someten las resoluciones sobre materias consagradas en la Ley como privativas de dichos órganos a la ratificación por otras instancias¹¹; o que reservan un número de cargos directivos para la elección exclusiva de los miembros fundadores del partido¹².

3. *La distribución vertical del poder*

La distribución vertical del poder se basa en la existencia de diferentes órganos partidistas que vienen a ejercer las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, los que de esta manera logran un contrapeso al interior del partido y, a través de la participación obligatoria de los afiliados en la decisión de ciertas materias y elección de las autoridades, se contrarresta la natural tendencia de los partidos a constituirse en grupos oligárquicos.

La Ley de los Partidos Políticos consagra en el artículo 23 la existencia de cuatro tipos de órganos partidistas, siendo tales la Directiva Central, el Consejo General, los Consejos Regionales y el Tribunal Supremo. La base de afiliados, si bien no constituye un órgano permanente del partido, debe ser considerada como una instancia resolutoria, en vista de las múltiples materias que requieren de la decisión o ratificación directa por las bases.

⁹ Las referencias a los estatutos de los partidos políticos citados en este trabajo fueron realizadas sobre la base de las escrituras de constitución presentadas al Director del Servicio Electoral. Lamentablemente, no fue posible obtener información sobre las modificaciones realizadas con posterioridad, para salvar ciertas ilegalidades. A la vista se tuvieron los estatutos de los Partidos Renovación Nacional (RN), por la Democracia (PPD), Avanzada Nacional (AN), Humanista (PH), Los Verdes (LV), Socialdemocracia Chilena (SD), Socialista de Chile (PSCH), Demócrata Cristiano (PDC), Radical de Chile (PR) y Nacional (PN).

¹⁰ Véase, por ejemplo, el art. 33 letra k) del Estatuto de RN, que consagra la delegación de ciertas competencias que la Ley confiere al Consejo General a la Comisión Política.

¹¹ Según lo establece el art. 17 del Estatuto del PV, los acuerdos, declaraciones de principios, estatutos y programas del Consejo General requieren de la ratificación por parte de la Convención Nacional. Cfr. con el art. 11 del Estatuto del PH.

¹² El art. 14 del Estatuto del PSCH dispone que dos de los cuatro miembros de la Directiva Central serán elegidos por los miembros fundadores del partido pertenecientes al Consejo General.

Sin perjuicio de esta estructura mínima, la Ley reconoció el derecho de los partidos de constituir, a través de sus estatutos internos, los órganos que visualicen como necesarios (art. 22 LOCPP). Los partidos políticos han estatuido especialmente comisiones políticas¹³, convenciones nacionales¹⁴, consejos provinciales o distritales¹⁵, consejos comunales¹⁶, como también organismos de carácter funcional (vecinal, laboral, estudiantil)¹⁷.

3.1. La Directiva Central

La Ley hace recaer la función ejecutiva de los partidos políticos en la Directiva Central, "organismo máximo del partido, en receso del Consejo General"¹⁸ Este órgano colegiado está compuesto por a lo menos un presidente, un secretario y un tesorero. Los estatutos de los partidos políticos han aumentado el número de miembros considerablemente, en parte para integrar personalidades y facilitar el reparto de cuotas de poder¹⁹.

¹³ Así, RN, PSCH, AN, SD, PDC y PN. En cuanto a las atribuciones de este órgano en la estructura partidista, es fundamental considerar que el mismo no puede lesionar los derechos que la Ley reserva a otras autoridades.

¹⁴ Tal es el caso en el PH, PV, PSCH, PDC y SD.

¹⁵ Como en los Partidos RN, PPD, PV, SD, PDC y PN.

¹⁶ Véase, RN, PPD, PAN, PH, PV, SD, PDC, PN.

¹⁷ Así, RN, PPD, AN, PH, PV, SD, PDC, PP y PN.

¹⁸ De igual o similar manera se refieren a la Directiva Central los estatutos de los Partidos PPD (art. 16), PC (art. 19) y PR (art. 29).

¹⁹ En los partidos analizados, las Directivas Centrales están compuestas por el siguiente número de miembros: RN, PSCH y PDC, seis miembros; AN, PV y SD, siete miembros; PN, ocho miembros; y PH, diez miembros. Los Partidos PPD y PR tienen directivas compuestas por treinta y dos y quince miembros, respectivamente. En estos casos, eso sí, los estatutos prevén la existencia

A esta Directiva le corresponden las funciones del artículo 25 LOCPP, entre las cuales destaca el dirigir al partido en conformidad con los estatutos, su programa y las orientaciones que imparta el Consejo General; esta circunstancia recalca su carácter colegiado y su relativa dependencia del Consejo. La Ley no contempla disposiciones para regular las relaciones de poder al interior de la Directiva Central, pero reserva como materia exclusiva del presidente la representación judicial y extrajudicial de la organización, mientras que a la dirección política del partido le corresponde hacerla "con arreglo a los estatutos" (art. 24 inc. 1º frase 2, LOCPP). Importante es que la normativa interna del partido clarifique esta materia, sea fortaleciendo el carácter colegiado de la Directiva Central, sea estableciendo una jerarquía o una distribución de funciones²⁰. La práctica política, por su parte, fortalecerá la influencia política del presidente, al personificar éste al partido, como también la del secretario (general), por tener este cargo el control directo sobre la estructura interna del partido.

El artículo 24 inc. 2º LOCPP entregó a decisión estatutaria si la Directiva Central es elegida por los afiliados o por los miembros del Consejo General. Los partidos políticos analizados en este trabajo han consagrado como órgano elector al Consejo General²¹, lo que limita la par-

de un Comité Ejecutivo para facilitar la marcha del partido (arts. 20 y 32, en cada caso).

²⁰ Ciertos estatutos han determinado claramente las competencias de algunos miembros de las directivas, dejando otros esta materia sin regular o sujetas a las normas que se dicten con posterioridad por los órganos competentes. Los partidos políticos que contemplan disposiciones sobre este particular en sus estatutos son los siguientes: RN (arts. 44 y ss.; PSCH (arts. 22 a 26); PDC (arts. 77 a 80) y PN (arts. 44 y ss.).

²¹ Véase RN (art. 41); PPD (art. 18); AN (art. 17); PV (art. 17); SD (art. 27); PSCH (art. 14); PDC (art. 70 letra "d"); PR (art. 30) y PN (art. 31 letra "g"). En cuanto al PH, el art. 20 con-

ticipación de las bases partidistas y fortalece los acuerdos oligárquicos en la distribución de los cargos. La posibilidad de que la elección de la Directiva Central fuera realizada directamente por los afiliados, al estilo de las "primarias" en los Estados Unidos de América, fue rechazada unánimemente.

3.2. *El Consejo General*

El Consejo General, regulado en los artículos 26, 29, 30 y 31 LOCPP, es la autoridad máxima del partido²² y su principal órgano resolutor. Entre otras funciones le corresponde designar a los miembros del Tribunal Supremo y a los candidatos a senadores y diputados, o brindarles a estos últimos su apoyo electoral; impartir orientaciones al presidente de la Directiva Central y tomar acuerdos sobre cualquier aspecto de la marcha del partido. El Consejo General es el órgano legislativo del partido, mientras que la Directiva Central, y especialmente su presidente, dirigen la organización y ejecutan sus directrices. Por ello el legislador se refiere a "impartir orientaciones al presidente", tal es, fijar puntos fundamentales que deben ser considerados por éste. A pesar de las importantes funciones de que está dotado el Consejo General, la dinámica partidista hará resaltar y fortalecer la figura del presidente del partido y de la Directiva Central. El hecho de que la contienda política se desarrolle cada vez más a través de los medios de comunicación social aumenta la personificación de la política y disminuye la importancia de los órganos colegiados. Este evento, unido a la necesidad en el antagonico mundo de la política de dar respuestas rápidas ante las situaciones cambiantes, hará disminuir la importancia del Consejo General, el que tenderá a limitarse a adoptar posturas fundamen-

tales para el partido, pero no así sobre aspectos coyunturales corrientes. La Ley, además, no parte del supuesto de un asambleísmo constante al interior de los partidos, ya que indica que el Consejo General se reunirá "a lo menos una vez al año" (art. 26 inc. 1º LOCPP). Este Consejo, por ello, no es un organismo que esté constantemente constituido, sino que se convoca para determinadas oportunidades.

Según el artículo 26 inc. 1º LOCPP, son parte del Consejo General los senadores y diputados del partido y un número de consejeros elegidos por cada uno de los Consejos Regionales, de entre sus respectivos miembros. La Ley es taxativa en este sentido, no dando posibilidad a una composición distinta a la descrita. Es materia estatutaria determinar el grado de representación de los Consejos Regionales, mas no puede la normativa interna impedir la participación de alguno constituido de acuerdo a la normativa legal y estatutaria. Los partidos políticos han establecido diversos sistemas de representación, primando aquel que otorga a cada Consejo Regional un número mínimo de representantes que aumenta luego según la cantidad de afiliados del partido en la región respectiva²³.

Dada la composición del Consejo General, que tiende a fortalecer a las autoridades partidistas a nivel nacional y regional, el legislador contempló que importantes materias políticas y partidistas

templa la elección de la Directiva Central por una Convención Nacional, situación que debe haber sido corregida por la ilegalidad de la disposición respecto del art. 24 inc 2º LOCPP.

²² Lo designan de esta forma textualmente los estatutos de los Partidos PPD (art. 11), PV (art. 13) y PR (art. 29).

²³ Cfr. PPD (art. 31), donde cada Consejo Regional tiene cinco delegados, más un representante por cada doscientos militantes o fracción superior a cien. Similar es la normativa en los estatutos de los Partidos PV (art. 31), SD (art. 18) y PN (art. 29). El PDC (art. 74), por su parte, estableció una proporción entre habitantes y militantes de cada región para determinar la cantidad de delegados por cada Consejo Regional. Un número fijo de dos representantes por Consejo Regional contempla AN (arts. 24 y 33 letra "a"), mientras que el PR (art. 18) le concede a cada Consejo Regional dos representantes, más uno por cada provincia que comprenda la región.

sean resueltas directamente por los afiliados o a proposición de éstos. Su finalidad es contrarrestar la tendencia de autotalimentación de las elites y "oxigenar", a través de la participación directa de los afiliados, la estructura partidista.

3.3. *Los Consejos Regionales*

El artículo 27 LOCPP exige que los partidos políticos tengan Consejos Regionales en todas las regiones en que estén constituidos de acuerdo a la Ley. Cada partido debe poseer, consecuentemente, a lo menos tres Consejos Regionales y un máximo de trece. Sin perjuicio del mandato legal de deber crear estos órganos en un número mínimo de regiones, bien puede el partido hacerlo en otras en que no esté constituido de iure. Ciertos partidos han limitado en los estatutos esta posibilidad, al establecer que únicamente existirán Consejos Regionales en aquellas regiones en que el partido esté legalmente constituido²⁴. Contando el partido con un Consejo Regional, no puede, eso sí, excluirlo de enviar representantes al Consejo General. La Ley sólo estableció la exigencia que los Consejos Regionales tengan a lo menos un presidente, un secretario y un tesorero, como que sus miembros sean elegidos por los afiliados de la región respectiva. Este sistema fortalece la participación de los miembros del partido a nivel regional. En lo demás, es materia estatutaria reglamentar el funcionamiento de los Consejos Regionales, como contemplar nuevos miembros u otros órganos regionales.

La Ley reservó a los Consejos Regionales la facultad de proponer al Consejo General la designación o apoyo de los candidatos a senadores y diputados, facultad que adquiere una notable importancia por el sistema de representación política previsto en la Constitución de 1980. Sin duda, el hecho de que la Carta Magna contemple únicamente 147 cargos de elección popular (26 senadores, 120 diputados y el cargo de Presidente de la República), acrecentará las luchas

intestinas en los partidos, al ser el número de aspirantes muy superior a los cargos disponibles. Igualmente, la inexistencia de cargos públicos de elección popular a nivel comunal y regional no permitirá satisfacer las aspiraciones públicas a otro nivel que no sea el nacional. Por otro lado, la circunstancia de que los cargos públicos sean por plazos prolongados (ocho años en el caso de los senadores), aumentará la dureza de las luchas internas por conseguir una nominación. Conveniente sería, por ello, que esta importante función tenga lugar luego de una amplia participación de las bases del partido. El hecho de que la organización de estas elecciones sea —como lo establece el art. 31 LOCPP— responsabilidad de los respectivos Consejos Regionales denota que el legislador parte del supuesto de una elección masiva por parte de los afiliados.

3.4. *El Tribunal Supremo*

La Ley instituyó en el artículo 28 un Tribunal Supremo como instancia judicial máxima del partido. Los miembros de este Tribunal son elegidos por el Consejo General, correspondiéndole al propio Tribunal designar su presidente, vicepresidente y secretario. Los partidos han aumentado su número mayoritariamente a cinco o siete miembros²⁵, exigiendo algunos estatutos también determinadas cualidades para desempeñar estos cargos, tales como experiencia política previa o una prolongada militancia en la organización²⁶. Si bien la Ley no estableció una incompatibilidad entre miembros del Tribunal y otros cargos del partido, esta circunstancia se deriva de la propia función judicial. Por ello es que no cabe

²⁵ Un Tribunal Supremo compuesto por siete integrantes consagran los estatutos de RN (art. 48), PPD (art. 38) y SD (art. 49). Cinco miembros tienen estos Tribunales en los Partidos AN (art. 38), PH (art. 36), PV (art. 36), PSCH (art. 28), PDC (art. 112) y PN (art. 46). En el PR (art. 26), el Tribunal Supremo está compuesto por tres personas.

²⁶ Véase el art. 113 del estatuto del PDC.

²⁴ Cfr. PPD (art. 17), AN (art. 32), PV (art. 27), PR (art. 14) y PN (art. 28).

la participación de los integrantes del Tribunal Supremo en otras instancias²⁷. Sin perjuicio de este Tribunal, bien pueden los estatutos de los partidos establecer Tribunales Regionales como órganos judiciales de primera instancia, subordinados, por lo tanto, al Tribunal Supremo²⁸.

Considerando las funciones que la Ley le otorga al Tribunal Supremo en el artículo 27 inc. 3º, puede concluirse que este Tribunal es más que un simple órgano judicial destinado a resolver los litigios surgidos al interior del partido. En este sentido le compete "interpretar los estatutos y reglamentos", vale decir, no sólo para el caso particular de la contienda sino que con fuerza vinculante para todo el partido. Igualmente está facultado para fallar las cuestiones de competencia entre las autoridades u órganos del partido, como controlar el correcto desempeño de las elecciones y votaciones internas, dictando instrucciones generales y particulares para tal efecto. El Tribunal es, de esta manera, también el principal órgano de la justicia electoral del partido. Esta circunstancia ha sido fortalecida por el fallo de fecha 26 de septiembre de 1988 del Tribunal Calificador de Elecciones recaído sobre las presentaciones de las dos fracciones que se disputan el Partido Socialdemocracia Chilena, al estimar este órgano constitucional que carece de competencias para zanjar conflictos internos de los partidos, los que deben ser resueltos por cada colectividad, teniendo únicamente competencias para resolver sobre la integración defectuosa de los Tribunales Supremos de los partidos.

El poder del Tribunal Supremo ha quedado demostrado en las luchas internas del Partido Renovación Nacional y del Partido Nacional, donde ha sido este Tribunal quien ha resuelto contiendas con un fuerte contenido político. En la medida que exista una polarización de intereses al interior de los partidos como

una capacidad reducida de negociación, existirá una tendencia a utilizar al Tribunal Supremo como instancia resolutoria, lo que genera una innecesaria politización de la justicia partidista y un reemplazo de las instancias democráticas de decisión por parte del órgano supremo de justicia. No debe perderse por ello de vista que el Tribunal Supremo es un órgano judicial del partido y no una instancia política de él. Ello conduce a que no le compete hacer política, sino que resolver —mediante la aplicación de criterios jurídicos y técnicas de hermenéutica legal— las contiendas sometidas a su decisión. Esta institución bien merece a futuro un detallado análisis, especialmente para establecer el campo de acción propio de la justicia partidista.

4. La distribución horizontal del poder

La división horizontal de la estructura partidista, otro de los fundamentos de la Ley de los Partidos Políticos, tiene por finalidad una regionalización de los partidos, tanto en lo que respecta a su presencia territorial efectiva como en cuanto a su orden interno. La regionalización de los partidos surgió como una alternativa para superar opiniones contrarias entre el Ejecutivo y el Legislativo en la etapa final de elaboración de la Ley y persigue establecer una concordancia entre la estructura nacional y la de las organizaciones políticas. El legislador reconoció y profundizó el mandato constitucional de la regionalización administrativa y del fortalecimiento de la representación política de las regiones. Para ello tuvo presente que tal regionalización no tiene a la larga sentido, si los partidos políticos —entes que colaboran en la intermediación entre las autoridades políticas y la ciudadanía— no están estructurados en forma similar. Sin perjuicio de lo consignado, es necesario reconocer que la regionalización del poder político partidista presenta en un país como Chile serias dificultades, pues la Región Metropolitana es y seguirá siendo, al menos en el mediano plazo, el centro del poder político, económico y periodístico. La inexistencia de instancias de representación política a nivel

²⁷ Esta incompatibilidad la consagra expresamente el art. 51 del estatuto de RN.

²⁸ Tal es el caso en los estatutos de RN, PDC y PN.

comunal, distrital y regional trae como consecuencia, además, que los intereses locales no puedan ser canalizados y representados por los partidos políticos a nivel regional sino que nacional, lo que redundará en una falta de incentivo al ciudadano común de participar en ellos. Estos elementos debilitan indudablemente la importancia de los partidos a nivel comunal y regional, como también la descentralización del poder político.

4.1. *La exigencia de una efectiva presencia regional mínima*

La ley exige de los partidos políticos una presencia regional mínima, en el sentido de que para constituirse legalmente deben hacerlo "en a lo menos ocho de las regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueren geográficamente contiguas" (art. 3º inc. 1º LOCPP). El requisito de formarse como partido político en un mínimo de regiones conduce a una verdadera "nacionalización" de la estructura partidista, ya que el partido debe necesariamente estar presente, para ejercer plenamente sus derechos en todo el país, en la totalidad del territorio nacional (art. 3º inc. 2º LOCPP). La presencia territorial mínima es indudable uno de los aspectos más novedosos de la ley, al obligar a los centros poblacionales más importantes del país a contar con el apoyo y colaboración de otras regiones para expresarse políticamente²⁹.

El legislador no se conformó con que el partido tenga una mera presencia en un número mínimo de regiones, toda vez que exigió una presencia efectiva basada en tres aspectos fundamentales: El número mínimo de afiliados, un apoyo electoral regional mínimo y una estructura partidista regionalizada. El número mínimo de afiliados que todo partido

debe reunir por región es a lo menos el 0,5% del electorado que haya sufragado en la última elección periódica de diputados en la región respectiva, porcentaje que asegura que el partido deba contar con dirigentes y con una base partidista. El porcentaje mínimo regional, por otro lado, resguarda una efectiva igualdad de los ciudadanos de formar partidos políticos, al no exigírseles cifras o porcentajes calculados sobre la población nacional, lo que hacía que las regiones menos densamente pobladas fueran discriminadas respecto de los centros poblacionales del país. Igualmente el apoyo electoral regional mínimo contemplado en el art. 42 Nº 2 LOCPP, ascendente al 5% de los sufragios emitidos en una elección periódica de diputados para evitar la disolución del partido, los obliga a mantener una presencia regional amplia para poder subsistir, lo que fomenta una presencia en todas las regiones del país.

4.2. *La exigencia de una estructura partidista regionalizada*

La estructura partidista regionalizada es otra de las consecuencias que se derivan de la regionalización de los partidos. Habría sido un contrasentido que el legislador exigiera una presencia regional mínima efectiva y no contemplara mecanismos para facilitar una armónica participación de estas unidades territoriales en las decisiones del partido.

En cada región donde el partido esté legalmente constituido debe contar éste con un Consejo Regional³⁰, cuyos miembros, como los afiliados que los elijan, deben estar inscritos en los registros electorales de esa región. La Ley procura, de esta manera, que los Consejos Regionales tengan una real vinculación con las bases del partido, como que las autoridades sean elegidas de entre los afiliados de su región y no impuestos desde afuera. Esta normativa guarda así concordancia con la disposición constitucional que exige que tanto los diputados

²⁹ Sobre la regionalización y la tendencia al centralismo: Sergio VILLALOBOS, La conformación histórica del centralismo, en: Editorial Andrés Bello, y Fundación Hanns - Seidel (editores), La Regionalización, Santiago, 1988, pp. 109 y ss.

³⁰ Sobre la posibilidad de poder contar con Consejos Regionales en otras regiones del país, véase arriba en el punto A, III, 3.2.

como senadores tengan residencia en la región respectiva (arts. 44 y 46 CP).

Interesante es destacar que los Consejos Regionales participan en la composición del Consejo General (art. 26 LOCPP), aun cuando está abierta la interrogante sobre el tamaño de la representación³¹. Refuerza también el carácter regional de los partidos el hecho de que sean los propios Consejos Regionales a quienes les compete organizar las elecciones y someter a la decisión del Consejo General la designación o el apoyo a candidatos a senadores y diputados dentro de su región. El Consejo está facultado para rechazar las personas o la proposición, pero no a imponer al Consejo su propia voluntad (art. 31 LOCPP).

5. *Los principios y técnicas democráticas*

Fuera de la distribución vertical y horizontal del poder, la ley contempló una serie de principios y técnicas democráticas para fortalecer un efectivo funcionamiento de una democracia interna.

Merece destacarse sobre este particular la importante participación de la base partidista prevista en el artículo 2º LOCPP, la cual se consagra como una instancia resolutoria en materias fundamentales para la marcha del partido. Entre ellas destacan la modificación a la declaración de principios, la reforma de los estatutos, la disolución del partido y la fusión con otro, como decidir sobre el nombre del candidato a Presidente de la República. La Ley no aceptó, consecuentemente, que la decisión sobre ciertas materias pueden ser delegadas por las bases a los órganos del partido, ya que exige que sobre estos aspectos decidan directamente los afiliados. Estos "plebiscitos" internos buscan dificultar acuerdos entre los detentadores de cargos partidistas a espaldas de la base e incorporar decididamente a los afiliados en la decisión sobre la marcha del partido. La democracia directa al interior de los partidos es, por lo tanto, un contrapeso a la natural tendencia de la organización a independizarse de las bases.

La Ley incluyó expresamente la exigencia que deban celebrarse elecciones para los cargos partidistas previstos en ella, salvo respecto del Tribunal Supremo, a lo menos cada tres años (art. 23 inc. 2º LOCPP). Finalidad de tan importante disposición es velar por la legitimación y la alternancia democrática de las autoridades partidistas. La democracia interna también presupone un mandato de representación limitado en el fondo y en el tiempo, al cabo del cual requiere de una necesaria ratificación por los afiliados para perdurar. Sin perjuicio de la tendencia natural al interior de los partidos de anquilosamiento de los grupos dirigentes, las elecciones periódicas brindan la posibilidad para que grupos en desacuerdo con la marcha del partido manifiesten su disconformidad. Por ello, no cabe considerar como conforme con la Ley y la finalidad del mandato constitucional de una "efectiva democracia interna" la no celebración de elecciones por no presentarse otros candidatos a los cargos directivos³². Algunos partidos políticos han establecido en sus estatutos la misma duración para los cargos de la Directiva Central, del Consejo General como de los Consejos Regionales, mientras otros contemplan lapsos distintos que varían según el tipo de éstos, y que van de uno a tres años³³. El

³² En este caso, la cantidad de rechazos e incluso los votos nulos, en blanco y las abstenciones son una demostración de la voluntad política de las bases. Según informes de prensa, esta situación habría tenido lugar en la elección de seis directivas regionales del Partido Avanzada Nacional, en las cuales, como hubo consenso, no habría habido elecciones. Cfr. *El Mercurio* de Santiago, 14 de junio de 1986, p. C 2.

³³ En los Partidos PH y PV, un año; AN, PDC y PR, dos años, y en PSCH, tres años. Duraciones diversas según el tipo de cargo tienen los demás partidos. Las Directivas Centrales duran dos años en los Partidos RN, PPD y PN y tres años en el Partido SD; ejercen sus cargos un año los miembros electos por las regiones ante el Consejo General en los Partidos RN, PPD y SD, mientras que los miem-

³¹ Véase arriba en nota 23.

lapso máximo de duración de los cargos de miembros del Tribunal Supremo ha sido fijado, por otro lado, en cinco años³⁴.

El hecho de que estas elecciones tengan lugar mediante sufragio personal, igualitario y secreto como ante un ministro de fe designado por el Director del Registro Electoral (art. 30 LOCPP), son mecanismos para velar por un correcto desempeño de las elecciones. Sin perjuicio de estas normas fundamentales, es materia de los estatutos (art. 30 inc. 2º LOCPP) y del Tribunal Supremo (art. 28 inc. 2º letra e) LOCPP) regular mediante otras disposiciones el desarrollo de las elecciones y votaciones partidistas. Con todo, ciertas conductas partidistas, tales como las elecciones por "aclamación" y la sustitución de las elecciones por los "consensos", atentan contra una efectiva democracia interna y contra la igualdad y el secreto del sufragio.

B. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. IMPORTANCIA Y FINALIDAD DE LA REGLAMENTACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARTIDISTA

1. *Importancia de la regulación del financiamiento partidista*

Al igual que en el caso de la estructura democrática de los partidos, el financiamiento de los partidos políticos no es un problema interno de estas organizaciones sino que una cuestión de interés público. Esto es tal, pues la forma como los partidos políticos cubren sus costos ejerce una fuerte influencia sobre su estructura y su vida organizativa, sobre su posición en la sociedad y sobre su actuar político concreto. El rol de los partidos políticos en el régimen constitucional democrático hace que el finan-

ciamiento partidista adquiera, consiguientemente, una importancia político-constitucional. Esta importancia se acrecienta en la medida que los partidos ejerzan funciones de interés público, tal como fiscalizar el correcto desarrollo de las elecciones a través de sus apoderados. El otorgamiento de un financiamiento estatal directo o indirecto justifica aún más su reglamentación, considerando que se hace uso de bienes públicos que requieren de una especial fiscalización.

El hecho de que el constituyente prescribiera en el art. 19 N° 15 inciso 5º CP, junto con la referencia a una efectiva democracia interna, determinadas pautas para el financiamiento partidista no hace sino resaltar la estrecha relación que guardan ambas materias. El financiamiento partidista es uno de los elementos fundamentales para concretizar y fortalecer o para debilitar y corromper una organización interna democrática, lo que destaca la importancia de esta temática.

2. *Finalidad y premisas del financiamiento partidista*

Al tratar las finalidades perseguidas con la regulación del financiamiento partidista, normalmente se hace hincapié en lo que se desea evitar, siendo que en realidad dicho aspecto es de menor o, a lo sumo, de igual importancia de lo que sí se desea lograr: que el financiamiento partidista permita a los partidos políticos tener ingresos suficientes para cumplir cabalmente sus funciones constitucionales y legales, sin derivar o perder su carácter de instituciones democráticas aglutinadoras de voluntades, tendientes a la prosecución del bien común. En la medida que el legislador no pierda de vista este presupuesto básico y facilite a los partidos la obtención de recursos económicos, desincentivará la tendencia a financiarse de fuentes prohibidas y a asumir los riesgos de hecho y de derecho que ello conlleva.

Sobre este particular podemos establecer cuatro grandes premisas del financiamiento partidista, siendo tales:

a) Que las fuentes de financiamiento permitidas como las formas para obtener los ingresos permitan a los partidos de-

bros de los Consejos Regionales ejercen sus funciones por un año en RN y PPD; dos años en el PN y tres años en la SD.

³⁴ Un año se mantienen en sus cargos en la SD; dos en los Partidos PPD, AN, PH, PV y PDC; cuatro años en el PR y cinco en el caso de RN.

sarrollar sus funciones constitucionales y legales. La exigencia de una organización mínima horizontal y vertical implica la existencia de cuantiosos gastos como de fuentes de ingresos suficientes. En la medida que la ley exija, como lo hace la Ley de los Partidos Políticos, órganos centrales como regionales y la participación constante de los afiliados en las elecciones internas, ello presupone que el legislador prevea las fuentes de financiamiento necesarias para cumplir con las exigencias legales. En caso contrario estaría atentando contra la esencia del derecho de asociación política consagrado en el art. 19 N° 15 inc. 5° y protegido por el art. 19 N° 26 de la Constitución, al imponerse condiciones y requisitos que impiden su libre ejercicio.

b) Evitar una influencia ilícita desde el punto de vista democrático, aspecto que se busca prohibiendo, como en la LOCP, las fuentes de origen extranjero y limitando las exenciones tributarias en el caso de las donaciones hasta cierto monto, y, muy especialmente, a través de la publicidad de la documentación financiera.

c) Mantener la igualdad existente entre los partidos políticos, no estando facultado el legislador a desvirtuarla, sea otorgando en una determinada forma financiamiento estatal directo o indirecto, y

d) Preservar una situación de igualdad entre los ciudadanos, limitando las exenciones tributarias en caso de aportes al partido hasta un determinado monto.

II. ÁMBITO DE LA REGULACIÓN LEGAL Y ESTATUTARIA

Si bien con respecto al financiamiento de los partidos políticos el legislador no se refirió —tal como se hizo en el art. 22 LOCP relativo a la organización y funcionamiento— a la relación entre la regulación legal y estatutaria, debemos indicar que un partido político lógicamente puede regular mediante disposiciones de sus órganos competentes o por estatuto lo referente a su financiamiento. En todo caso, el partido deberá conformarse a lo que prescriben la Constitución Política y la Ley de los Partidos Políticos y, en cuanto a la forma de llevar

ciertos libros de contabilidad y efectuar el balance, a las instrucciones generales que dicte el Director del Servicio Electoral con consulta del Tribunal Calificador de Elecciones (art. 34 inc. 2° LOCP). En lo demás, compete al propio partido la organización de su financiamiento, situación que los partidos han realizado en forma muy general, contemplando especialmente normas referentes a la administración por parte de la Directiva Central o a la responsabilidad y atribuciones del tesorero³⁵.

III. EL FINANCIAMIENTO DE ORIGEN PRIVADO

1. Las fuentes de origen privado

El financiamiento de los partidos políticos proveniente de fuentes de origen privado puede considerarse como una forma especial de participación y de expresión política, toda vez que el aportante pretende de esta manera apoyar una postura ideológica o programática fortaleciendo una organización política determinada. De ahí entonces que en períodos preelectorales y plebiscitarios aumenten normalmente los ingresos partidistas provenientes de estas fuentes. Los ingresos de origen privado independizan al partido de la estructura estatal y lo acercan a las bases. Presupuesto para ello es que los donantes sean muchos, para que de este modo ninguno adquiera una influencia notable sobre la marcha del partido. Es dable reconocer, a pesar de ello, que uno de los mayores males de la democracia partidista se encuentra en el déficit financiero crónico de estas agrupaciones, lo que las hace recurrir a financiamientos vedados por la Ley.

Esta carencia de financiamiento como el riesgo de influencias antidemocráticas aumenta en países donde no exista un bienestar social generalizado y sólo un

³⁵ Sobre la administración financiera en favor de la Directiva Central, véase art. 17 del estatuto del PSCH, y respecto de las funciones del tesorero, el art. 47 del estatuto de RN y el art. 37 del PR.

grupo proporcionalmente reducido esté en posibilidad de cooperar con la manutención de los partidos. De esta manera, su poder de decisión al interior del partido aumenta considerablemente, al detentar la posibilidad de lograr o no el quiebre económico de la entidad política. La circunstancia, por otra parte, de que la representación política sólo exista a nivel nacional (Congreso Nacional y Presidente de la República) y no en el ámbito comunal y regional, producirá un desincentivo de los pequeños donantes de realizar aportes al partido, al no visualizar ellos que con su apoyo realmente pueden influir en impulsar la concreción de sus aspiraciones locales.

2. Tipos de fuentes de origen privado

El artículo 33 LOCPP prevé cuatro tipos de financiamiento privado, siendo tales las cotizaciones de los afiliados, las donaciones que se hagan en su favor, las asignaciones testamentarias y los frutos y productos de su patrimonio.

Las cotizaciones de sus afiliados constituyen una expresión de su voluntad de contribuir al financiamiento del partido³⁶. Siendo estas cotizaciones consecuencia de la afiliación voluntaria a un partido, no cabe establecer su obligatoriedad para personas que no pertenezcan a la agrupación política. La Ley resalta este elemento al establecer que son cotizaciones de sus afiliados. Los partidos políticos son libres para regular el monto de las cotizaciones, su periodicidad como las consecuencias que se derivan del hecho de cancelarlas o de estar moroso. En este sentido, los partidos han establecido cuotas mensuales como anuales determinadas en el mismo estatuto o concediendo dicha atribución a uno o más órganos internos³⁷. Interesan-

te es destacar que diversos partidos señalan como requisito para participar en las elecciones internas el estar al día o el haberlo estado durante un lapso prolongado en el pago de las cotizaciones³⁸.

Las donaciones y las asignaciones testamentarias realizadas en favor de los partidos, reguladas en el art. 36 inc. 3º LOCPP, pueden provenir tanto de los afiliados como de los no afiliados. El texto legal definitivo incluyó dos medidas tendientes a incentivar los ingresos privados de los partidos y especialmente las donaciones. Respecto de estas últimas, la Ley las liberó del trámite de la insinuación consagrado en el Código Civil hasta un monto de treinta unidades tributarias mensuales, medida favorable pero sin gran efecto práctico ante el desuso de la norma de Derecho Privado. A estos aportes y a las cotizaciones y asignaciones testamentarias las eximió del pago de todo tipo de impuestos, pero no estableció montos máximos a las donaciones como medida eficaz para impedir un rol protagónico de ciertos donantes en el partido³⁹.

La Ley contempló a los *frutos y productos de su patrimonio* como otra de las fuentes de ingresos de los partidos políticos. Cabe a futuro dilucidar si por éstos debemos entender únicamente ciertas rentas o productos derivados de bienes muebles o, también, ingresos provenien-

(art. 35) es, en este sentido, el más rígido en esta materia, al exigir como cotización el 5% del ingreso mensual de cada miembro.

³⁸ La mayoría de los estatutos analizados exigen estar al día en las cotizaciones para elegir y ser elegidos (PR, PPD, PH, PV, SD, PR y PN). En el caso del PN (art. 59) se requiere incluso estar al día con las cuotas y haberlo estado permanentemente durante los últimos seis meses anteriores a la votación, para evitar así que por la cancelación apresurada de cotizaciones se aumente el potencial electoral de un sector del partido.

³⁹ El Estatuto de los Partidos Políticos, ob. cit., prevé una limitación porcentual calculada sobre el presupuesto anual del partido ascendente al 5% en su art. 20 inc. 1º.

³⁶ En forma expresa resaltan este deber los estatutos de los Partidos RN (art. 4º letra "d"), PH (art. 4º), PV (art. 3º), PDC (art. 14 letra "e"), PR (art. 8º letra "e") y PN (art. 5º letra "f").

³⁷ En el Partido PPD (art. 44) las cotizaciones son anuales, mientras que en el PH (art. 41) son mensuales y fijadas por cada Consejo Comunal. El PSCH

tes de actividades comerciales realizadas por el partido, tales como la venta de periódicos, la elaboración de técnicas de propaganda o la confección de encuestas. Al respecto, deberán considerarse las limitaciones que se derivan de la finalidad del partido y también que es un deber proporcionar al partido posibilidades reales de lograr un financiamiento lícito.

IV. EL FINANCIAMIENTO DE ORIGEN PÚBLICO

1. *Las fuentes de origen público*

El financiamiento público no puede constituir la forma natural y constante de financiamiento partidista, pues los partidos políticos son en una democracia constitucional instituciones distintas al Estado y deben gozar por ello de libertad frente a él. Con todo, y teniendo presente que este financiamiento no debe conducir a una "estatización" de los partidos, el Estado puede brindarles cierto apoyo, liberándolos del pago de ciertos impuestos, concediéndoles exenciones tributarias para fomentar su financiamiento privado, o asumiendo algunos costos indispensables para su buen desempeño electoral, considerando el rol fundamental que los partidos políticos desempeñan en la democracia.

El financiamiento público de los partidos favorece la representación de los más variados intereses políticos y aumenta de esta manera el control democrático del Estado. Estos ingresos disminuyen, además, la influencia de los grandes donantes sobre los partidos. Eso sí, el financiamiento estatal conduce a impermeabilizar el sistema político y a favorecer las oligarquías partidistas, al no necesitar los partidos ni sus líderes del apoyo económico de las bases. Este financiamiento, fuera de ello, tiende a cimentar las estructuras partidistas y a acrecentar considerablemente su poderío. En países con grandes necesidades sociales surge también la interrogante si es dable desviar recursos fiscales para subvencionar estas instituciones, dejando de esta manera de solventar otras necesidades más apremiantes.

2. *Tipos de fuentes de origen público*

La Ley de los Partidos Políticos contempla únicamente fuentes indirectas de financiamiento público a través de la *exención de impuestos*.

El art. 36 inc. 1º LOCPP libera del pago de impuestos a los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites legales para la formación o fusión de un partido, o que se relacionen con la modificación del nombre, declaración de principios o de sus estatutos. El inciso tercero del mismo precepto exime a las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se realicen en favor de los partidos políticos del pago de impuestos hasta un monto de treinta unidades tributarias mensuales. Interesante será determinar en la práctica a qué segmento poblacional y, consecuentemente, a qué tipos de partidos políticos beneficia más este último tipo de ingreso. El monto de la exención tributaria no puede ser determinado en forma arbitral por el legislador, ya que una exención muy amplia conduce a favorecer a los partidos políticos que, por su postura proclive al capital, tienen sobrerrepresentados a los grupos económicamente más altos.

La Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios consagró el financiamiento indirecto en favor de los partidos políticos, brindándoles facilidades para su propaganda electoral. En este sentido, las municipalidades están obligadas a proporcionar a los partidos en forma gratuita tableros o murales especiales ubicados en sitios públicos donde puedan colocar su propaganda (art. 32 inc. 2º). De mayor importancia y trascendencia fue la incorporación del art. 31 bis a dicho cuerpo legal, que instituyó la propaganda televisiva gratuita tanto para los plebiscitos como para las elecciones populares en favor de los partidos políticos y los grupos independientes organizados⁴⁰. La circunstancia, además,

⁴⁰ Ley N° 18.733, publicada en el Diario Oficial de fecha 13 de agosto de 1988. Véase igualmente la interesante fundamentación del fallo del Tribunal Constitucional recaído al respecto en: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia Rol

que se prohíba todo otro tipo de propaganda televisiva es, a pesar de las muchas posibilidades de socavar este precepto, un paso concreto para establecer una igualdad de oportunidades de los partidos políticos.

Una reposición de los costos electorales, tal como lo considera el art. 24 del Estatuto de los Partidos Políticos en base a los sufragios obtenidos, no fue establecida en la Ley de los Partidos Políticos. Es necesario recalcar, con todo, que la tendencia a utilizar los resultados electorales por cada agrupación política como parámetro para la distribución de recursos fiscales presenta serias desventajas. Este sistema favorece de esta manera a los grandes partidos políticos, en desmedro de los pequeños, y conduce consecuentemente a dificultar el surgimiento de agrupaciones que aglutinen nuevas ideas, como también a modificar las relaciones de poder entre los partidos ya formados.

V. EL CONTROL FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. *La supervisión por el Servicio Electoral*

Los artículos 35 y 36 LOCPP consagran una serie de medidas para regular y controlar el financiamiento partidista. Un rol especial detenta el Director del Servicio Electoral, funcionario que le compete ejercer tanto el control financiero como dictar las instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar los libros y efectuar el balance. En este aspecto, al Director sólo le compete reglamentar las disposiciones legales en términos que cumplan su objetivo, pero no puede solicitar o imponer a los partidos políticos requisitos o exigencias contables más allá de las necesarias. Especialmente, le está vedado influir por esta

vía en la marcha interna del partido en su estructura o en su accionar, o dictar instrucciones aplicables únicamente a ciertos partidos políticos.

El Director debe, además, solicitar los libros y documentación anexa para su revisión a lo menos una vez en cada año calendario (art. 34 inc. 3º LOCPP), lo que no impide que pueda realizar revisiones más seguidas.

2. *La documentación financiera*

El legislador exige de los partidos una contabilidad documentada a través de un libro de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance para facilitar la fiscalización del control financiero (art. 34 inc. 1º LOCPP). En este sentido debe entenderse también el balance por cada año calendario que deben practicar y remitir al Director del Servicio Electoral. Este balance puede ser rechazado por el Director si no se ajusta a las anotaciones de los libros antes mencionados o si contiene errores u omisiones manifiestas. No es competencia de este funcionario, por consiguiente, realizar una evaluación de las anotaciones desde un punto de vista distinto al contable.

3. *La publicidad como sistema de control y problema constitucional*

La Ley de los Partidos Políticos no se contentó sólo con el control estatal del financiamiento de los partidos políticos, pues reglamentó, siguiendo el mandato constitucional, su amplia publicidad. La finalidad perseguida es, por lo tanto, fomentar el control social de los partidos en un aspecto tan controvertido como lo es el financiamiento partidista. La Ley reguló esta materia en el sentido de que el público tiene acceso a las copias de la documentación original que estén en poder del Director del Servicio Electoral. A este funcionario le compete dictaminar la forma en que las personas pueden ejercer el control público, lo que implica su obligación de mantener copia de los antecedentes financieros de los partidos, en forma tal que posibilite una fiscalización sin contratiempos. La regulación del derecho a la inspección financiera no le habilita, eso sí, a imponer trabas que

56, considerando 12, en que se indica que la plena igualdad entre los independientes y los partidos políticos en los procesos electorales y plebiscitarios "no se conseguirá si la ley permitiera un uso ilimitado de la televisión en períodos electorales".

impidan un correcto control por parte del público. La publicación del balance en el Diario Oficial ordenada por el Director del Servicio Electoral es, en este sentido, únicamente una medida más de control de corte general, la que puede incentivar un control financiero más profundo.

Si bien la publicidad es una medida apropiada de control del financiamiento partidista, ella desincentiva considerablemente los aportes al partido. Normalmente los donantes no desean que se les individualice, interés que se acrecienta cuando en el medio social no existe un consenso político básico o si un aporte es contraproducente social, laboral o políticamente. Desde el punto de vista constitucional, la publicidad de la contabilidad del art. 19 N° 15 inc. 5° CP, establece una tensión con el derecho a emitir opiniones del art. 19 N° 12 inc. 1° CP, que incluye también el derecho a no opinar. Cuando una persona realiza una donación a un partido expresa por este acto una opinión política a una persona jurídica concreta. En la medida que la Ley exija una publicidad de esta volun-

tad, lesiona la libertad de opinión de los donantes que desean permanecer en el anonimato. Conveniente es, por lo tanto, que el Director del Registro Electoral sopesa los dos bienes jurídicos protegidos, tales son, la libertad de opinión (y de no opinar) y la publicidad del financiamiento partidista, y dicte instrucciones generales que permitan tanto un efectivo control financiero como un respeto de la voluntad de anonimato de los donantes. Una solución intermedia que permite dar el mayor cumplimiento a las dos normas constitucionales mencionadas es exigir en el caso de las donaciones y asignaciones testamentarias hasta un monto de treinta unidades tributarias mensuales la identificación del aportante únicamente a través de su cédula de identidad. Ello es tal, pues en el caso de montos pequeños no existe el riesgo de que a través del financiamiento se ejerza una fuerte influencia sobre el partido. Respecto de los grandes donantes, sin embargo, adquiere una mayor importancia el mandato constitucional de la publicidad del financiamiento como instrumento para evitar una alteración de la democracia interna.