

0238
JB.
1986

I.- CONSIDERACION PRELIMINAR

El presente documento no intenta abarcar todas las observaciones que, a juicio de la Comisión Política de la Unión Demócrata Independiente (UDI), merecería el proyecto de ley orgánica constitucional sobre partidos políticos.

Atendida la fase avanzada de su tramitación en que dicho proyecto se encuentra ya en el seno de la H. Junta de Gobierno y el largo tiempo transcurrido desde que ésta inició su debate, no resulta probable ni práctico pretender que su actual texto sea objeto de una revisión completa que pudiese alterar sustancialmente su estructura o contenido. Así se lo manifestó, por demás, el propio Sr. Ministro del Interior, don Ricardo García, a los dirigentes de nuestro movimiento que concurrieron a la reunión en que dicho Secretario de Estado nos requirió nuestro parecer sobre el proyecto en referencia.

Por consiguiente, la Comisión Política de la Unión Demócrata Independiente (UDI) ha estimado del caso circunscribirse aquí sólo a las observaciones y sugerencias que estima de mayor trascendencia práctica dentro del proyecto. Ellas están divididas, a su vez, en dos grupos. Uno se refiere a la forma de asegurar la efectiva representatividad de los partidos políticos y a la cual atribuimos prioridad fundamental, razón que nos lleva a extendernos algo más en el análisis ^{del tema} ~~de la materia~~. El otro conjunto de proposiciones abarca materias diversas entre sí y se ha considerado preferible, en virtud de la naturaleza de su contenido, limitarse a enunciarlas, acompañándolas de una breve explicación en cada caso.

II.- OBSERVACION FUNDAMENTAL: REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS.

1.- El proyecto procura evitar la excesiva proliferación de los partidos políticos y la existencia o supervivencia de colectividades partidistas carentes de una representatividad ciudadana significativa. Tal objetivo nos parece deseable y no registrándose puntos de vista divergentes al respecto en la opinión pública, resultaría superfluo abundar en argumentos que lo justifiquen.

2.- El proyecto busca asegurar esa efectiva representatividad mínima de los partidos, a través de dos instrumentos. Por una parte, la exigencia de un mínimo de firmas de ciuda-

danos con derecho a sufragio para constituir un partido político. Por otro lado, la exigencia de que el partido ya constituido obtenga un porcentaje mínimo del electorado en cada elección parlamentaria y elija en ella a algún diputado o senador.

↓
3.- Juzgamos que la verdadera representatividad de un partido se mide por los resultados electorales que él obtenga. Una colectividad con un número reducido de militantes, pero con un porcentaje significativo de la votación, demuestra ser políticamente representativa. Desde luego, nos parece incuestionable que un partido con menos militantes pero más votos que otro, es más representativo que este último.

Sin embargo, comprendemos la aprensión de que no recabar ninguna exigencia mínima para que un partido se constituya y postule a una elección, aunque resultaría teóricamente más acorde con el integral respeto al derecho de asociación, acarrearía el riesgo de una multiplicidad de agrupaciones partidistas que podrían confundir la vida política -y muy especialmente la participación ciudadana en los procesos electorales- con eventuales inconvenientes para el prestigio y el buen funcionamiento del régimen democrático, al menos en una realidad como la que vivirá Chile en un futuro próximo.

↓
4.- Por ello, concordamos con la idea del proyecto de consagrar como requisito para la constitución de un partido, que éste reúna un mínimo de ciudadanos con derecho a sufragio que adhiera a ello con su firma ante notario público.

Creemos, eso sí, que dicha cifra mínima de firmas debe fijarse en la cantidad estrictamente suficiente para excluir los partidos de mera fachada o "de papel", carentes de todo respaldo ciudadano serio y efectivo. Ir más lejos no sería apropiado, por cuanto la verdadera representatividad de los partidos -como ya lo señalamos- se mide en las elecciones. Incluso, si este mínimo de firmas se elevase más allá de una magnitud razonable, cabría tachar tal exigencia de inconstitucional, a tenor del número 26 del artículo 19 de la Constitución Política, por establecer ella un requisito o una condición que afectaría al derecho de asociación en su esencia o impediría su libre ejercicio.

En mérito de lo expuesto, sugerimos que la cifra mínima de firmas para consti-

tuir un partido político se fije por la ley en la cantidad de 20 mil ciudadanos con derecho a sufragio. Estimamos razonable que dicha exigencia ^{podría} pudiese eventualmente establecerse en una cifra algo superior que, en todo caso, no excediera de 30 mil.

5.- Con todo, lo más importante de nuestra sugerencia apunta a otro aspecto.

Proponemos modificar el predicamento del proyecto en cuanto él asimila la calidad de patrocinante de un partido con la de militante del mismo. En otras palabras, conforme al proyecto, las personas que firmen para constituir un partido político, pasan a ser -necesaria y automáticamente- militantes de éste, realidad que consideramos inadecuada, innecesaria y, más aún, seriamente peligrosa e inconveniente.

En efecto:

a) Se tiende a forzar una militancia artificial o de ficción.

Sabida es la reticencia de los chilenos a la militancia partidista. Las circunstancias jurídicas o de hecho que impiden a muchas personas ser militantes de un partido político resultan múltiples. A ello se agregan las realidades que frecuentemente se lo hacen perjudicial para sus intereses personales y el hecho -aún más amplio y respetable- de que la militancia activa en un partido político resulta ajena a las inclinaciones vocacionales de la gran mayoría de los ciudadanos.

Habría muchas personas dispuestas a firmar en pro de la constitución de un partido que suscite su adhesión o simpatía, siempre que ello no les implique quedar como militantes de éste y les permita mantener su calidad de independientes.

La asimilación automática que el proyecto realiza entre patrocinante y militante de un partido, puede derivar en dos hipótesis posibles.

En los casos en que ello termine convirtiéndose en un obstáculo para que lleguen a existir partidos que lo merecerían desde el prisma de su representatividad, resulta evidente que la norma legal se habría demostrado equivocada.

En los casos en que, por el contrario, los organizadores de los partidos logren superar dicho escollo, fatalmente lo harán sobre la base de una ficción, cual sería la de que personas que no han tenido ni tienen la voluntad de ser militantes ni de asumir

las responsabilidades consiguientes, habrían aceptado figurar como tales sólo para hacer posible la existencia del partido.

Nos parece ocioso extendernos sobre lo inapropiado de ambas hipótesis para los fines que esta ley debe perseguir, en el sentido de hacer posible la formación de partidos políticos representativos y de favorecerlo sobre bases serias, sanas y no de mera ficción.

↓
b) Se favorece la infiltración de los partidos por elementos totalitarios.

Con todo, quizás lo más grave de la fórmula del proyecto cuya enmienda proponemos, estriba en que ella favorece la infiltración de los partidos políticos por personas moral o políticamente indeseables para los principios y postulados de cada colectividad determinada.

Basta imaginarse el desafío de recolectar 20 o 30 mil firmas ante notario público a través de todo el país, en un plazo breve (el proyecto establece seis meses al efecto), para concluir que sería completamente imposible para los organizadores de un partido el controlar la confiabilidad ética y política de quienes suscriban la constitución legal de la colectividad correspondiente.

Además, se haría inevitable, por razones de la ^{e. 14} dinámica y la imagen políticas, que los organizadores de los partidos procuren obtener la mayor cantidad de firmas en el menor lapso de tiempo, lo que agravaría aún más lo anterior.

Ahora bien, si se tiene presente que la conformación legal del Partido Comunista, o de cualquier otro que se reconozca marxista-leninista, quedará constitucionalmente excluida, el comunismo dispondría de varios miles de disciplinados simpatizantes a quienes lógicamente instruiría para infiltrar todos los partidos democráticos. Ciertamente es que el proyecto permite a los organizadores de un partido rechazar la firma de cualquier persona en el proceso de constitución del partido, sin expresión de causa. Pero dentro del cuadro práctico descrito en que dicha realidad tendrá lugar, tal atribución sólo revestiría eficacia práctica respecto de dirigentes comunistas de clara connotación pública, pero no de la generalidad de su militancia hoy anónima.

Si el patrocinio de un partido no engendra de suyo los derechos de militante del partido para ^{el mismo} ~~el patrocinante~~, ^{quien lo patrocina, lo anterior} tal peligro pasa a ser inocuo. Pero si se mantiene el criterio actual del proyecto, ^{el peligro} él se presenta con caracteres francamente alarmantes.

Más aún, si se añade a lo anterior que el proyecto cumple el mandato constitucional de asegurar la democracia interna en los partidos, no vacilamos en sostener que asimilar la calidad de patrocinante y militante de un partido, hace que la infiltración ^{totalitaria} ~~comunista~~ de las colectividades democráticas que con ello se favorece, permitiría que la vida de éstas se viera seriamente perturbada en toda su primera etapa, hasta hacer imposible de que los organizadores y los militantes leales de cada partido puedan asegurar el razonable funcionamiento de éste en pro de los fines con que él se haya concebido.

c) No se obtiene ningún fruto positivo a cambio de los perjuicios señalados.

Finalmente, cabe argumentar que no se divisa ningún fruto positivo de la fórmula actual del proyecto que sugerimos modificar, a cambio de sus visibles inconvenientes o peligros.

Si el propósito válido del mínimo de firmas en referencia, apunta sólo a impedir que entren a la lucha político-electoral, los partidos que sean de mera fachada o "de papel", ello se consigue con la exigencia de 20 o 30 mil firmas, ante notario público, que patrocinen la formación del partido político, requisito suficiente para dejar fuera de la contienda a las colectividades carentes de toda representatividad. Pero ello no exige, en modo alguno, transformar ficticia y automáticamente a los patrocinantes de un partido en militantes de éste.

De igual modo, la democracia interna de los partidos -objetivo que compartimos ampliamente- se asegura con regulaciones adecuadas de los derechos y deberes de quienes libre y efectivamente resuelvan ser militantes de un partido y sean aceptados como tales por el órgano correspondiente de la colectividad respectiva, según la fase de desarrollo en que ésta se encuentre. Pero la democracia interna no implica recabar exigencia sobre la magnitud de la militancia de un partido, menos aún si ésta se encuentra

sujeta a los factores de ficción y a los peligros de infiltración antes reseñados.

El hipotético inconveniente de un grupo organizador de un partido que, tras obtener el patrocinio de 20 o 30 mil firmas, se ^{pretendiera} ~~propusiese~~ mantenerse como un grupo cerrado que dificultase al máximo el aumento de su militancia, tendiendo a conservarla ínfima o muy reducida, no se aviene con la realidad del quehacer partidista, que siempre necesita y busca crecer. Además el veredicto ciudadano al respecto se produciría en el resultado de las elecciones generales de parlamentarios, donde el partido necesitaría obtener un porcentaje mínimo de votos para sobrevivir.

6.- En cuanto al porcentaje mínimo del electorado que un partido debería obtener para sobrevivir, opinamos que el establecido por el proyecto (7 por ciento), es exageradamente alto.

Así como la excesiva proliferación de partidos aparece como dañina para una realidad democrática como la nuestra, tampoco debe olvidarse que la reducción forzada del cuadro partidista a muy pocas colectividades puede perjudicar el buen funcionamiento del sistema presidencial consagrado en Chile, ya que tendería a conferir un excesivo poder a esos demasiado pocos y grandes partidos frente al Presidente de la República, en la necesaria búsqueda del respaldo parlamentario que éste precisa.

En otros términos, sostenemos la ventaja de que se permita la supervivencia de partidos que -alcanzado un mínimo de representatividad razonable- pudiesen ser elementos de contrapeso frente a los más grandes, ofreciendo un mayor margen de movimiento al Presidente de la República en su tarea de concitar el apoyo ~~parlamentario~~ que aquél requiera.

Además, advertimos la inconveniencia de hacer prácticamente imposible el surgimiento de nuevos partidos, al favorecerse la estratificación política sólo en torno a las colectividades que en las primeras elecciones lograsen sobrepasar un porcentaje tan elevado como el del 7 por ciento.

Por lo expuesto, nos inclinamos por establecer como ~~porcentaje mínimo de la votación para la subsistencia~~ ^{requisito} ~~un porcentaje de entre el 3 por ciento y el 5 por ciento del electorado.~~ ~~un porcentaje mínimo del electorado.~~ ^{un porcentaje mínimo de votación que se fije entre el 3 y el 5 por ciento del electorado.}

Pensamos que ese porcentaje mínimo exigido podría ser algo más alto, si bien en ningún caso mayor del 5 por ciento. Además, sugerimos que la causal de disolución de un partido se producirá cuando una colectividad no alcance dicho porcentaje mínimo en dos elecciones parlamentarias consecutivas.

A nuestro juicio, esto último introduciría un factor de toda justicia, ya que no parece proporcionado que un partido quede disuelto por obra de un solo revés electoral serio, que bien puede no obedecer a una apreciación decantada de la ciudadanía. De allí que pensamos que debiera esperarse hasta la elección siguiente para observar el nuevo resultado y sólo si éste volviese a indicar que la colectividad respectiva no ha alcanzado el porcentaje mínimo requerido, proceder a su disolución por ley.

7.- En síntesis, y como sugerencias concretas para garantizar la existencia y supervivencia de partidos representativos, evitando una excesiva proliferación partidista sobre la base de muchos que no lo sean, proponemos:

a) Que para crear un partido político se requiera un mínimo de 20 mil firmas de ciudadanos con derecho a sufragio que patrocinen con su firma, ante notario público, la constitución de un determinado partido. (Podría considerarse una cantidad mínima de firmas algo más elevada, siempre que la exigencia no excediese la cifra de 30 mil).

b) Que los patrocinantes de un partido no puedan serlo de ningún otro, para obtener el indicio de representatividad de cada partido que esta exigencia busca obtener y evitar las negativas consecuencias prácticas de falta de seriedad en el sistema que se derivarían de que una misma persona estuviese facultada para patrocinar varios partidos simultáneamente.

c) Que el carácter de militante de un partido no se derive -obligada y automáticamente- de la calidad de patrocinante, sino que la militancia sea el fruto de una voluntad expresamente manifestada por aquellas personas que -siendo o no patrocinantes del mismo- deseen ser militantes del partido respectivo y sean aceptados como tales por las autoridades de la colectividad en formación, tal como habrá de ocurrir una vez que ésta se encuentre formada.

d) Que la publicidad de los registros de militantes se mantenga desde el momento mismo en que las solicitudes pertinentes sean aceptadas y que las normas sobre derechos y obligaciones de los militantes rijan desde el mismo instante en que el partido empiece su funcionamiento legal, pero sin que se exija una cantidad mínima de militantes por ley.

e) Que se suprima, por lógica consecuencia, la causal de disolución de un partido en razón de que su militancia haya descendido a menos de la mitad del mínimo legal requerido para constituir la colectividad, ya que tal mínimo no estaría ahora referido a la militancia.

f) Que un partido quede disuelto si no alcanza *un porcentaje mínimo del electorado, que la ley fijare entre el 3 por ciento y el 5 por ciento, o el 5 por ciento* el 3 por ciento del electorado (o un porcentaje algo mayor que se determine, no excediendo del 5 por ciento) en dos elecciones consecutivas, así como si quedare sin representación parlamentaria, también en dos elecciones generales consecutivas de diputados y senadores.

III.- OTRAS OBSERVACIONES

1.- Fines y funciones de los partidos.

Proponemos que se reformulen los dos primeros artículos del proyecto, pareciéndonos apropiado el contenido pertinente del anteproyecto original elaborado por el Consejo de Estado y la Comisión Asesora de las Leyes Orgánicas Constitucionales.

En su actual versión, el proyecto ha desmejorado mucho aquel texto, ofreciendo una innecesaria y confusa descripción de los partidos políticos en su artículo primero y un enunciado excesivamente restringido y pobre de sus finalidades en el artículo segundo.

2.- Funcionamiento interno de los partidos.

Juzgamos que el proyecto exagera la minucia y el detalle en la reglamentación de la vida interna de los partidos, hasta límites que no se avienen con la autonomía que debe reconocerse a cuerpos intermedios de la sociedad, como son los partidos políticos, en la prosecución de sus fines propios y específicos.

Al efecto, sugerimos una sustancial simplificación de tales normas, limitándose a lo que sea indispensable y suficiente para garantizar las bases de la democracia interna dentro de cada partido, en vez de pretender ceñirlos a una estructura rígida y uniforme que, además, puede caer en el descrédito de su no aplicación práctica.

3.- Federación y Confederación de partidos.

No vemos razón alguna para que se haya eliminado del anteproyecto original elaborado por el Consejo de Estado y la Comisión Asesora de las Leyes Orgánicas Constitucionales, la muy acertada forma en que -a nuestro juicio- ^{aquél} ~~ella~~ abordaba el tema de las eventuales federaciones o confederaciones de partidos.

Pensamos que dentro de una realidad pluripartidista de las características chilenas, esas federaciones o confederaciones de partidos, con carácter estable y permanente, pueden contribuir a ordenar nuestra vida política y a ser también el puente que ligue a colectividades afines, como paso intermedio hacia una eventual fusión que inicialmente no resulte factible.

Cierto es que la omisión de toda referencia en la ley a esta materia, no implicaría de suyo entender que las mencionadas agrupaciones de partidos no podrían constituirse. Pero aparte de que ello sería susceptible de controversia interpretativa, estimamos que la ley debe consagrar las exigencias de democracia interna aconsejables para decidir dicha materia en cada partido que se trate de federar o confederar con otro.

En consecuencia, proponemos que se restablezca la normativa sobre federaciones y confederaciones de partidos en los términos originalmente concebidos por el anteproyecto del Consejo de Estado y de la Comisión Asesora de las Leyes Orgánicas Constitucionales.

4.- Partidos regionales.

Consideramos que a la luz de nuestras proposiciones para las exigencias de constitución de los partidos políticos, no se justifica una normativa especial sobre partidos regionales, ya que en caso de corresponder éstos a realidades de real potencia en una región determinada, ellos debieran estar en condiciones de obtener el patrocinio de 20 mil ciudadanos con derecho a sufragio, sorteándose así el escollo de una iniciativa

cuyo rasgo polémico se ha comprobado como seria fuente de dificultades para el pronto despacho del cuerpo legal en cuestión.

FIG | Fundación Jaime Guzmán