

CONSIDERACION SOBRE LA LEGISLACION ELECTORAL Y DE PARTIDOS EN CHILE

HUMBERTO NOGUEIRA ALCALA *
FRANCISCO CUMPLIDO CERECEDA **

* Abogado, licenciado en Ciencias del Desarrollo con mención en Ciencia Política, ILADES; Doctor en Derecho de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica; profesor de Derecho Político de la Universidad Central e investigador del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Entre sus trabajos pueden mencionarse: *El régimen semi-presidencial*, Ed. Grupo de Estudios Constitucionales, Santiago, Chile, 1984; *Regímenes Políticos Contemporáneos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile, 1986; *Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos*, Ed. ICHEH, Santiago, Chile, 1986; *Las fuerzas políticas, en el hecho y el derecho*, en colaboración con Francisco Cumplido, Ed. ICHEH, Santiago, Chile, 1986.

** Abogado, profesor de Instituciones Políticas de la Universidad Diego Portales, Director Académico del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos; ex profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile. Entre sus obras recientes se encuentran: *Estado de Derecho en Chile*, Ed. ICHEH, Santiago, Chile, 1983; *Teoría de la Constitución*, en colaboración con Humberto Nogueira, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile, 1986.

I. INTRODUCCION

Normalmente, el análisis de la legislación electoral y del sistema de partidos, es uno de los factores relevantes que permiten conocer el tipo de régimen político que tiene un país. En el caso de Chile, tal análisis constituye un desafío difícil, debido a la situación política y jurídica por la que atraviesa la sociedad chilena.

Durante 140 años, nuestro país vivió uno de los regímenes más estables y desarrollados de América Latina, caracterizado por una continuidad constitucional y una sucesión política presidencial y parlamentaria ajustada al Estado Democrático de Derecho. Bajo el imperio de las Constituciones de 1833 y 1925 se realizaron tres sistemas de gobierno: presidencialismo, régimen pseudo parlamentario o de Asamblea y presidencialismo de Ejecutivo vigorizado. Este último, fue la opción aprobada en el plebiscito de 1925 y se realizó plenamente, garantizando el ejercicio efectivo de los derechos humanos, dentro de un Estado de Derecho, el que comenzó a hacer crisis en la segunda mitad de la década de los años sesenta.¹

-
1. Cumplido, Francisco. "Crisis de las instituciones jurídico-políticas chilenas". *Revista Estudios Sociales* No. 17. Santiago, Chile. 1978.
Del mismo autor, *¿Estado de Derecho en Chile?* Ed. ICHETH, Santiago, Chile. 1983, pág. 17 y sgtes.
Nogueira A., Humberto *Les formes de gouvernement au Chili. Traditions, crises et évolution*. Tesis doctoral en derecho. Universidad Católica de Lovaina. Facultad de Derecho. Lovaina la Nueva, Bélgica. Volumen 1, pág. 85 y sgtes.

Tal situación desemboca en el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, realizado conjuntamente por las tres ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

La situación posterior no es más que el resultado de la destrucción del Estado de Derecho, que se ha traducido en la inseguridad jurídica permanente de los gobernados y la reiterada violación de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas y sus pactos complementarios.

El Bando No. 5 de la Junta de Gobierno del mismo 11 de septiembre de 1973 señalaba que la Junta asumía el *Mando Supremo de la Nación* y el Decreto Ley No. 1 del mismo día establecía que *la Junta, en el ejercicio de su misión, garantizará la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial y respetará la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permita para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone*. El Decreto Ley No. 128 del 12 de noviembre de 1973 precisó el alcance del DL No. 1 interpretando que la Junta de Gobierno había asumido el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los poderes Constituyente, Ejecutivo y Legislativo y que el ordenamiento jurídico contenido en la Constitución y en las leyes de la República continuará vigente mientras no sea o no haya sido modificada por la Junta.

El DL No. 527, del 17 de junio de 1974, reguló la forma como la Junta de Gobierno ejercería las potestades constituyente, legislativa y ejecutiva. Las potestades constituyente y legislativa se radicaron en la Junta de Gobierno, las que debían ejercerse por unanimidad. El Poder Ejecutivo quedó radicado en el Presidente de la Junta, que pasó a tener el título de Presidente de la República, de acuerdo al DL No. 806, del 16 de diciembre de 1974.

El Decreto Ley No. 788 del 2 de diciembre de 1974 prescribirá el **sanear** de todos los Decretos Leyes contrarios a la Constitución de 1925, que se habían dictado con anterioridad y privó a la Corte Suprema de la posibilidad de declarar inaplicables por inconstitucionales los preceptos contenidos en los 787 Decretos Leyes anteriores.

El Decreto Ley No. 1319 de 9 de enero de 1976, establece el Acta Constitucional que crea el Consejo de Estado, integrado por personeros designados por el Presidente de la República. El DL No. 1551, de 13 de septiembre de 1976, aprueba el Acta Constitucional No. 2, sobre bases esenciales de la institucionalidad chilena. Esta establecía que la soberanía residía en la nación, la cual era ejercida de acuerdo al Acta de Constitución de la Junta de Gobierno y a todas las normas que se hayan dictado o se dicten en conformi-

dad con ella. Vale decir, la soberanía siguió ejerciéndola plenamente la Junta de Gobierno.

El DL No. 1552 dio origen al Acta Constitucional No. 3 "De los derechos y deberes constitucionales", mejoró la regulación de algunos derechos humanos y restringió otros, creando el **recurso de protección**, además del tradicional recurso de amparo, para garantizar tales derechos. Sin embargo, el DL 1553, del 13 de septiembre de 1976, que estableció el Acta Constitucional No. 4, "Regímenes de Emergencia", en su artículo 14 prescribió que los recursos de protección y amparo sólo serían procedentes en la medida en que fueran íntegramente compatibles con las disposiciones legales que regían las situaciones de emergencia. Más tarde, ante la interposición de un recurso de protección ante los Tribunales por una radioemisora, la Junta de Gobierno para evitar un pronunciamiento del Tribunal sobre el fondo del asunto, dicta el DL 1684 de 1977 en que declara explícitamente improcedente el recurso de protección en situaciones de emergencia.²

El 5 de abril de 1978, en un mensaje a la nación, el General Pinochet comunica la próxima terminación y entrada en vigencia de una nueva Constitución completa y definitiva.³ La Constitución de 1980 fue elaborada y estudiada por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política del Estado⁴/y el Consejo de Estado.⁵ A su vez, el General Pinochet envió a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución las directrices fundamentales que orientarán su trabajo, a través de un oficio de fecha 10 de noviembre de 1977. El texto entregado por la Comisión de Estudios contiene un proyecto de Constitución permanente que reemplazaría a la Constitución de 1925.

El proyecto de Constitución prosiguió con su consideración por el Consejo de Estado a solicitud del General Pinochet, el 31 de octubre de 1978. Las deliberaciones del Consejo de Estado y sus acuerdos tuvieron un carácter de reservado. El informe entregado y hecho pú-

-
2. Sobre otros casos similares; Cumplido, Francisco. *¿Estado de Derecho en Chile?*, op. cit. pág. 26 y sgtes.
 3. Diario El Mercurio, 12 de septiembre de 1978. Cuerpo C., págs. 10-11.
 4. Comisión designada por Decreto Supremo No. 1064 de 25 de octubre de 1973, publicado en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1973. El texto propuesto por la Comisión fue publicado en el Diario "El Mercurio" de Santiago, el 7 de septiembre de 1978.
 5. Organo al cual el General Pinochet decidió consultar por oficio CMPR No. 6583/13, de fecha 31 de octubre de 1978.

blico en la prensa del miércoles 9 de julio de 1980 proponía reformar distintas materias del proyecto de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política del Estado,⁶ además establecía un período de transición de cinco años, regulado por disposiciones transitorias que regiría desde la aprobación y entrada en vigencia del texto, entre ellos, se encontraba una disposición que prescribía el establecimiento de una Cámara de Diputados de 120 miembros designada por la Junta de Gobierno y un Senado de 41 miembros más los ex presidentes de la República, designados por el Jefe de Estado.

A su vez, los sectores disidentes del régimen se agrupan en el **Grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24.**⁷

La Junta de Gobierno, por Decreto Ley No. 3464 publicado en el Diario Oficial del 11 de agosto de 1980, aprobó el texto definitivo de la nueva Constitución, reformando en aspectos substanciales el proyecto propuesto por el Consejo de Estado y lo sometió a ratificación plebiscitaria por el DL No. 3465 publicado en el Diario Oficial del 12 de agosto de 1980.

El texto del DL No. 3465 señalaba: *La Junta de Gobierno de la República de Chile, en ejercicio de la potestad constituyente, ha acordado aprobar como nueva Constitución Política de la República de Chile, sujeta a ratificación por plebiscito, el siguiente...* Así, la legitimidad de la Constitución se vinculaba a la legitimidad de la Junta de Gobierno, constituida por los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros.

El plebiscito fue convocado para el 11 de septiembre de 1980, pudiendo sufragar todos los chilenos mayores de 18 años y los extranjeros residentes en el país, para lo cual sólo debían exhibir su Cédula de Identidad, pudiendo votar en cualquier parte del país, en las mesas receptoras de sufragios instaladas por los alcaldes, funcionarios designados por el Jefe de Estado y de su exclusiva confianza. Las cédulas en blanco debían escrutarse en favor de la preferencia **Sí**, que indicaba aceptación de la Constitución.

6. El análisis detallado de estos aspectos se encuentra en ANDRADE G., Carlos. La Constitución de 1980, su estudio y aprobación. Gaceta Jurídica No. 52. 1984.

7. El apelativo "Grupo de los 24" fue utilizado por la prensa debido al hecho de que sus convocantes fueron 24 personalidades destacadas en el ámbito político y académico del país, provenientes de los más diversos horizontes políticos, entre ellos, el Partido Republicano, la socialdemocracia, el Partido Radical, la Democracia Cristiana, los socialistas, el MAPU, la Izquierda Cristiana y el Partido Comunista. El Grupo de Estudios Constitucionales fue fundado en 1978, aboga por la elección de una asamblea constituyente y ha elaborado su propia alternativa constitucional y leyes complementarias como aporte a dicha futura Asamblea Constituyente.

El plebiscito fue impugnado por la disidencia aglutinada en el Grupo de Estudios Constitucionales, por las siguientes razones:

1. *No hay registros electorales, ni censo actualizado, por lo tanto nadie puede saber realmente cuál es el número de votantes, ni tampoco controlar en forma eficaz que una persona vote más de una vez.*
2. *No existen libertades públicas lo que impide a la ciudadanía hacer uso de sus legítimos derechos. De esta manera, se prohíbe a los chilenos reunirse, expresarse e informarse como debe hacerse en caso de un verdadero plebiscito.*
3. *Existe un Estado de Emergencia permanente, que mantiene atemorizada a la población, con medidas represivas, ejercidas directamente por el gobierno, sin intervención alguna de los Tribunales de Justicia.*
4. *No existe un acceso igualitario a los medios de comunicación social; mientras el gobierno y los grupos oficialistas dan a conocer sus opiniones y su propaganda en forma masiva, quienes discrepan del proyecto oficial que se intenta imponer, tienen las puertas cerradas en la mayoría de los medios de comunicación, especialmente en los canales de televisión.*
5. *El país está sometido a una intensa campaña de propaganda destinada a convencer a la ciudadanía para que apruebe esta maniobra del gobierno militar. Resulta evidente que esta campaña que dirige el propio general Pinochet —sin contrapeso alguno— constituye una abierta y descarada intervención electoral en favor del proyecto oficial.*
6. *No se permite plantear alternativa al proyecto gubernamental; por lo tanto, se obliga a los chilenos a decir Sí en un acto que es propio de los Estados totalitarios.*
7. *No existe control alguno del acto plebiscitario; el lugar de funcionamiento así como el número de mesas, las determina el alcalde de la comuna. No puede pensarse que el alcalde sea un fiscalizador del acto porque se trata de un funcionario de la exclusiva confianza del general Pinochet.*
8. *El escrutinio comunal, es decir, el recuento de votos emitidos en una comuna, será realizado por el Alcalde y el Acta será firmada por el secretario municipal. El gobierno estableció claramente el papel que jugarán estos dos funcionarios de la exclusiva confianza del general Pinochet, pero no determinó que el escrutinio comunal fuera público.*
9. *El escrutinio provincial, es decir el recuento de votos emitidos en una provincia, será realizado por el gobernador provin-*

cial, otro funcionario de la confianza del general Pinochet. En esta etapa tampoco se establece un recuento de votos que sea público.

- 10. Tanto el escrutinio regional como el escrutinio nacional se realizarán tomando únicamente en cuenta las actas enviadas por el gobernador provincial y los alcaldes, es decir, por los funcionarios designados por el general Pinochet.*
- 11. No existe un Tribunal Calificador de Elecciones, por lo tanto, no se contempla —como sucede en todo acto eleccionario limpio— que la ciudadanía pueda formular los reclamos que corresponda frente a eventuales irregularidades.*
- 12. Se impide la participación en el Acto a cerca de un millón de chilenos que se encuentran fuera del país —ya sea obligada o voluntariamente— y por lo tanto, no podrán emitir su opinión en un asunto que los afecta tanto como a quienes vivimos dentro del territorio nacional.*

A su vez, el Comité Permanente del Episcopado hizo un llamado al gobierno para que modificara algunos aspectos del procedimiento establecido por estimar que afectaban gravemente la conciencia de los ciudadanos, no reuniendo el Acto las condiciones morales necesarias que buscaba legitimar una nueva Constitución y la designación del general Pinochet para ocupar por otros ocho años la Presidencia de la República, período en el cual actuaría de acuerdo con las normas de transición, establecidas en las disposiciones transitorias de la Constitución.⁸

El gobierno del general Pinochet no acogió ninguna de las sugerencias propuestas y el plebiscito se efectuó el 11 de septiembre de 1980, con arreglo a las disposiciones ya analizadas.

El gobierno dio los siguientes resultados del plebiscito: un 67,54% para el *Sí*, y un 29,62% para el *No*.

Frente a las críticas sobre la realización del acto plebiscitario, el Ministro Subsecretario del Interior, general Enrique Montero Marx, señaló *si hay cargos concretos, que se denuncien a los tribunales*.⁹

El ex Presidente del Senado, señor Patricio Aylwin Azócar, en un documento suscrito por 49 personas relevantes de la vida nacional, presentó a la consideración del Colegio Escrutador Nacional un documento con las críticas que merecían las condiciones en que se

8. La declaración del Comité Permanente del Episcopado fue publicado por el diario "El Mercurio" de Santiago, el 24 de agosto de 1980.

9. Diario "El Mercurio" de Santiago, 28 de septiembre de 1980, cuerpo D, pág. 1.

efectuó el plebiscito del 11 de septiembre, como *presuntas irregularidades y anomalías*.

El Colegio Escrutador Nacional en el acta de su 17a. reunión, del 14 de octubre de 1980, señaló que el artículo 29 del Decreto Ley No. 3.465, *instituyó este Colegio para practicar el escrutinio general de la República, en la forma que se ha ponderado en el acta de su constitución*, añadiendo en el punto No. 6, *que en dicho precepto ni en ningún otro del ordenamiento jurídico a que él pertenece, se contienen atribuciones para emitir pronunciamientos sobre reclamaciones de tipo político electoral, como la que ha sido propuesta, la que, desde luego, tendrá que someterse a las formalidades y sujetarse a la tramitación que indicará la ley, eventualidades imposibles por inexistencia de esas precisas regulaciones*.

De esta forma, el texto sometido a ratificación plebiscitaria fue promulgado por el Presidente, General Augusto Pinochet, publicado en el Diario Oficial No. 30.798 del 24 de octubre de 1980, por Decreto Supremo No. 1.150, que lleva la firma del Presidente Pinochet, de los miembros de la Junta de Gobierno y de los ministros de Estado. La Constitución entró a regir el 11 de marzo de 1981.

La Constitución es considerada como ilegítima por las fuerzas políticas democráticas de oposición al régimen autoritario militar.

Así, en Chile hoy existe una crisis política y jurídica que ha producido un desacuerdo. El régimen militar exige a la oposición reconocer la legitimidad de la Constitución y de las autoridades constituidas para conversar sobre algunas modificaciones al texto vigente; mientras la oposición rechaza estas pretensiones y exige elecciones y término del régimen militar, para lo cual hace uso de la presión social, a fin de llegar a negociación política con el régimen, destinados al restablecimiento de la democracia.

Por su parte, el gobierno continúa un proceso de desarrollo de los órganos e instituciones establecidas en la Constitución de 1980, mientras la oposición sigue elaborando un proyecto alternativo de institucionalidad democrática para ser propuesto a la Asamblea Constituyente o a los legítimos representantes del pueblo que emanan a través de elecciones libres y democráticas.

Así, el país se divide en un **Chile oficial** que opera bajo los marcos de la Constitución de 1980 y un **Chile disidente** que elabora sus propias propuestas de régimen político e institucionalidad democrática.

La situación descrita nos obliga lamentablemente a tener que considerar en este documento los contenidos de la legislación electoral y de partidos políticos vigente hasta el momento de la ruptura del ordenamiento constitucional el 11 de septiembre de 1973, los

contenidos de la Carta de 1980 y los proyectos de leyes orgánicas políticas¹⁰ que buscan complementarlas, como asimismo, las propuestas alternativas disidentes que han sido desarrolladas por el Grupo de Estudios Constitucionales.

II. EL REGIMEN DEMOCRATICO, LOS ORGANOS ELECTIVOS DEL ESTADO Y SU RESPECTIVO SISTEMA ELECTORAL

A. LA CONCEPCION REPUBLICANA DEMOCRATICA Y LA SOBERANIA NACIONAL

Desde la declaración definitiva de su independencia, en 1818, Chile ha establecido en sus cartas fundamentales los principios de soberanía nacional, Estado unitario y gobierno republicano.

En efecto, la Constitución provisoria de 1818 dispuso en el artículo único de su título tercero que *Perteneciendo a la nación chilena en sociedad, por un derecho natural e inalienable, la soberanía o facultad para instalar su gobierno y dictar las leyes que le han de regir, lo deberá hacer por medio de sus diputados reunidos en Congreso; y no pudiendo esto verificarse con la brevedad que se desea, un Senado proveerá, en vez de leyes, reglamentos provisionales en la forma que más convenga para los objetos necesarios y urgentes.*

La Constitución de 1822 aprobada por la Convención Constituyente, estableció en su artículo primero que *La Nación chilena es la unión de todos los chilenos :en ella reside esencialmente la soberanía, cuyo ejercicio delega conforme a la Constitución,* a su vez, el artículo doce señalaba que *El gobierno de Chile será siempre representativo,* los cuales son retomados por la Carta Fundamental de 1823.

La Constitución de 1828 obra del Congreso Constituyente del mismo año, retoma perfeccionando las disposiciones ya señaladas en las dos Constituciones anteriores, expresando su artículo 10.: *La nación chilena es la reunión política de todos los chilenos naturales y legales. Ella es libre e independiente de todo poder extranjero. En ella misma reside esencialmente la soberanía, y el ejercicio de ella en los poderes supremos conforme a las leyes. Ella no puede ser el patri-*

10. Las leyes orgánicas constitucionales, creadas por la Constitución de 1980, no existen con anterioridad en Chile. De acuerdo a la Carta de 1980, ellas se establecen en el período de transición al ser aprobadas por la unanimidad de la Junta de Gobierno. Una vez que entren a regir plenamente las disposiciones definitivas de la Constitución de 1980 en 1990, ellas requerirán para su aprobación y reforma el quórum de tres quintos (3/5) de los diputados y senadores en ejercicio.

monio de ninguna persona o familia. El artículo 21, agregaba que *La nación chilena ha adoptado, para constituir su gobierno, la forma de República representativa popular, de la manera que esta Constitución lo señala.*

A estas tres leyes fundamentales del período de formación del Estado chileno, sigue la Constitución de 1833, que regirá por noventa años los destinos de la nación. La Carta de 1833 asume los principios de las Constituciones anteriores dándoles una nueva ordenación y una mejor redacción, pero bastante deficiente todavía. En efecto, el Capítulo 2o. referente a la Forma de Gobierno, señala en su artículo 2: *El gobierno de Chile es popular representativo*; el artículo 3o. expresaba que Chile es un Estado republicano unitario; y el artículo 4o. concluía que *la soberanía reside esencialmente en la nación que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución.*

La Constitución y sus leyes complementarias rigen hasta 1924, fecha en que un golpe de Estado pone fin al régimen constitucional e inaugura un gobierno de facto. Frente a la grave crisis que vivía el país se solicitó al último presidente constitucional que se encontraba en el exilio en Europa, que retomara sus funciones, quien aceptó bajo la condición de que se estableciera un nuevo régimen constitucional democrático, elaborado por una Comisión Constituyente representativa de todos los sectores políticos y sociales del país, la cual culminó con su aprobación por un plebiscito con plenas garantías democráticas.

Esta Constitución es la Carta Fundamental de 1925 que rigió los destinos de nuestro país en forma estable y continuada desde 1932 hasta 1973, bajo cuyas disposiciones se desarrolló una de las democracias políticas más estables y ejemplares de nuestra América moderna.

Respecto a los principios en análisis, la Carta de 1925 perfecciona las disposiciones contempladas en la Constitución de 1833. Su artículo 1o. prescribe que *El Estado de Chile es unitario. Su gobierno es republicano y democrático representativo.* El artículo 2o. agrega que *La Soberanía reside esencialmente en la nación, la cual delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece.* Complementando estos principios se encuentran dos importantes disposiciones, el artículo 3o. que establece *Ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos, ni hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición*; como asimismo, el artículo 4o. el cual señala que *Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido*

por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo.

La nueva Constitución de 1980, aprobada por la Junta de Gobierno y sujeta a ratificación plebiscitaria en las condiciones ya señaladas en la introducción a este trabajo, mantiene cierta continuidad en la materia en análisis, con la Constitución precedente, aun cuando difiere en algunos aspectos de su redacción, cuyas consecuencias pueden ser trascendentales en el futuro.

La Constitución en su artículo 3o. establece que *El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada.* Esta disposición introduce en la Constitución el principio de la descentralización administrativa tanto territorial como por servicios o descentralización técnica. Ello constituye un avance respecto de la centralización burocrática que se dio, en la práctica, durante toda la vigencia de la Constitución de 1925, donde el destino del país se jugaba por seis años en cada elección presidencial. Sin embargo, en Chile se ha debatido y discutido sobre si sólo debe darse al país una descentralización administrativa o debe avanzarse más resueltamente hacia un Estado unitario descentralizado política y administrativamente,¹¹ con autoridades emanadas directamente de la voluntad popular de las respectivas regiones, las cuales detentarían competencias legislativas, de gobierno y administración propias. En tal sentido, el Grupo de Estudios Constitucionales dentro de su proyecto alternativo de institucionalidad política democrática, ha incorporado esta segunda perspectiva, adaptando algunos rasgos de procesos similares desarrollados en Italia, Francia, Bélgica, Portugal y más recientemente en Perú, con la Constitución de 1979 y la Ley Orgánica de Regionalización del 1982.

El artículo 4o. de la Constitución de 1980, sostiene que *Chile es una república democrática.* Tal artículo suprime el calificativo de **democrático REPRESENTATIVO** que tenía el gobierno bajo la Constitución de 1925, esta supresión puede obedecer a una doble perspectiva, la de suprimir el carácter representativo del gobierno, lo cual coincide con el hecho de que una parte del Senado es designado y no elegido por el pueblo o puede deberse a la voluntad del constituyente de que la calificación del tipo de democracia que la Constitución establece sea realizada por la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los Tribunales de Justicia, cuando cono-

11. Estatuto de la Regionalización. Grupo de Estudios Constitucionales. Santiago, Chile. 1985.

Desde un punto de vista conceptual el número especial destinado a "Reflexiones sobre el desarrollo regional en Chile" de la Revista EURE del Instituto de Estudios Urbanos. Vol. XII Nos. 34-35. Universidad Católica de Chile. Diciembre de 1985.

can materias relacionadas con el punto analizado. En todo caso, no queda claro el concepto de república democrática y la supresión del principio del gobierno democrático representativo.

Finalmente, el artículo 50. prescribe: *La soberanía reside esencialmente en la nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.*

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

La nueva formulación del artículo 50. de la Constitución presenta una concepción de la soberanía nacional nueva en el constitucionalismo chileno, al establecer que la soberanía puede ser ejercida por las autoridades que la Constitución establece. Esta redacción del artículo permite a las autoridades y órganos de generación no democrática como es el caso por ejemplo del **Consejo de Seguridad Nacional** contemplado en el artículo 95 de la Constitución, compuesto mayoritariamente por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros (policía uniformada), ejercer la soberanía nacional, incluso en contra de los órganos constitucionales emanados directamente de la voluntad popular. Es el caso del Consejo de Seguridad Nacional, quien tiene entre otras atribuciones: *b) Representar, a cualquier autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional* (Art. 96 de la Constitución. El subrayado es nuestro).

Esta perspectiva orientada por la **doctrina de la seguridad nacional** institucionalizada en la Constitución a través del órgano ya analizado, se complementa con el rol otorgado por la Constitución en el artículo 90, a las Fuerzas Armadas, las cuales *son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República*. Así, las Fuerzas Armadas, aunque la Constitución exprese el principio contrario en el mismo artículo, inciso 4, por las funciones que se les otorga y el rol que juegan sus Comandantes en Jefe en el Consejo de Seguridad Nacional, desarrollan una deliberación política, ajena a la naturaleza del constitucionalismo democrático y al principio de supremacía del poder civil sobre el poder militar, adquiriendo este último un carácter autónomo del primero, garantizado por los artículos 93 y 95 de la Constitución.¹²

Por otra parte, el principio mismo de la soberanía nacional se

12. En efecto, el artículo 93 de la Carta de 1980 prescribe:
Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el Gene-

encuentra ampliamente cuestionado por el constitucionalismo democrático posterior a la segunda guerra mundial, el cual ha tendido a adoptar el principio de la soberanía popular o a lo menos ha combinado en una fórmula mixta ambas concepciones. En América Latina y Europa esta tendencia recibe una aceptación generalizada en las Constituciones más recientes, entre las cuales pueden señalarse las Cartas Fundamentales de Italia (1947), Francia (1958), Alemania Federal (1949), España (1978), Portugal (1976), Costa Rica (1949), Venezuela (1961), Brasil (1967), Ecuador (1977), Perú (1979), Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985).

En efecto, la concepción de soberanía nacional lleva implícitas algunas consecuencias sobre el tipo de régimen político democrático distintas de si se adoptara la concepción de la soberanía popular. La primera, fuera de no poder explicarse lógicamente, en la medida que supone un mandato entre una representada (la nación) y sus representantes, sin embargo, la nación que preexista al acto de representación no puede expresar su voluntad sino a través de los representantes, lo cual en la práctica, significa que no existe una voluntad distinta de la de los representantes, como decía Duguit, la nación no existe independientemente de sus representantes. Dicha situación identifica así la representación con los representantes. Las consecuencias lógicas y jurídicas de dicha concepción son que el cuerpo político de la sociedad sólo puede participar a objeto de elegir los representantes que tienen por rol definir el interés de la nación y decidir por ella. Dicha concepción es incompatible con las técnicas de democracia semi-directa, no puede explicar la naturaleza y el rol de los partidos políticos, y el mandato semi-representativo de los parlamentarios, los cuales constituyen una realidad política indesmentible.¹³

ral Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo.

En casos calificados, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso.

El artículo 95 de la Constitución, establece un Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros. Vale decir, siete miembros, de los cuales cuatro son de los mandos de las fuerzas armadas y carabineros. Requiere de la mayoría absoluta de sus miembros para funcionar, lo que establece el posible bloqueo de las Fuerzas Armadas a su funcionamiento, aun cuando estén de acuerdo los tres poderes clásicos del Estado. Las decisiones se adoptan por mayoría simple.

13. Nogueira A., Humberto. Regímenes políticos contemporáneos. Ed. Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile. 1986, pág. 28 y sgtes.

En tal sentido, todos los sectores políticos disidentes del régimen autoritario están acordes en sustituir el principio de soberanía nacional por el de soberanía popular. Así ocurre en el proyecto alternativo de Constitución Política del Grupo de Estudios Constitucionales. Esto permite introducir coherentemente con dicha concepción, la iniciativa popular de ley y de reforma constitucional, el plebiscito o referéndum para toda reforma constitucional, el reconocimiento constitucional del rol de los partidos políticos y la descentralización política regional; en definitiva, una democracia participativa y no meramente representativa y elitista.

B. LOS ORGANOS ELECTIVOS DEL ESTADO

La tradición constitucional chilena asumida por la Constitución de 1925, establecía la elección por sufragio universal del Presidente de la República, los diputados y senadores, los miembros de las Asambleas Provinciales y los regidores.

De ellos, sólo los miembros de las Asambleas Provinciales nunca fueron elegidos por los regidores de la respectiva provincia, ya que el legislador no desarrolló el órgano desobedeciendo el mandato constitucional recibido, entregando las atribuciones de dichas asambleas a los intendentes provinciales,¹⁴ designados por el Presidente de la República y removidos por éste discrecionalmente, los cuales eran la cabeza del Ejecutivo en cada provincia del país.

1. Sistema electoral para elegir el Presidente de la República

La Constitución de 1925, establecía en su artículo 63 que *el Presidente será elegido en votación directa por los ciudadanos con derecho a sufragio de toda la República, sesenta días antes de aquél en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones, y en la forma que determina la ley.*

El artículo 64, establecía que era electo el candidato que obtuviere la mayoría de los sufragios válidamente emitidos; si del escrutinio no resultare tal mayoría, el inciso 2o. del mismo artículo disponía que *el Congreso Pleno elegirá entre los ciudadanos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas; pero, si dos o más ciudadanos hubieren obtenido en empate la más alta mayoría relativa, la elección se hará sólo entre ellos.*

14. Ley No. 7.164 del 3 de febrero de 1942.

La situación establecida en el artículo 64 inciso 2o., fue aplicada en cuatro de las ocho elecciones presidenciales regulares realizadas desde 1932. En efecto, los cuatro presidentes elegidos por la voluntad popular por mayoría absoluta de sufragios fueron: Arturo Alessandri Palma en 1932, con un 54,6% de los sufragios; Pedro Aguirre Cerda en 1938, con un 50,26% de los votos; Juan Antonio Ríos en 1942, con un 55,96% de los sufragios; y Eduardo Frei Montalba en 1964, con un 56,09% de los votos. Los cuatro presidentes electos por mayoría relativa fueron: Gabriel González Videla con un 40,30% de los sufragios válidamente emitidos; Carlos Ibáñez del Campo con un 46,64% de los votos emitidos; Jorge Alessandri Rodríguez, con un 31,18% de los sufragios válidamente emitidos; y Salvador Allende Gossens con un 36,22% de los votos válidamente emitidos.

El Congreso Pleno siempre ratificó al candidato que obtuvo la primera mayoría relativa de sufragios en la voluntad popular. Así, González Videla obtuvo 138 votos, contra 46 de Eduardo Cruz Coke y 1 voto en blanco, en la sesión del Congreso Pleno del 24 de octubre de 1946; Carlos Ibáñez del Campo obtuvo 132 votos contra 12 de Arturo Matte Larraín y 30 votos en blanco, en la sesión del Congreso Pleno del 24 de octubre de 1952; Jorge Alessandri obtuvo 147 votos contra 26 de Salvador Allende y 14 votos en blanco, en la sesión del Congreso Pleno, del 24 de octubre de 1958; y Salvador Allende, quien obtuvo 153 votos contra 35 de Jorge Alessandri y 7 votos en blanco, en la sesión del Congreso Pleno del 24 de octubre de 1970.¹⁵

Esta situación presenta diferentes problemas. El primero de ellos es que el Presidente de la República, que es la cabeza del Estado y del gobierno, debiendo gozar de una legitimidad democrática incuestionable, en la mitad de los casos sólo representó un sector minoritario de la voluntad popular.

El segundo es que la elección del Presidente de la República por el Congreso Pleno no soluciona este problema de legitimidad democrática, ya que representa una realidad política anterior y diferente de la voluntad política expresada por el cuerpo electoral al momento de la elección del Presidente de la República. Además, cabe señalar que la decisión de los parlamentarios en el Congreso Pleno, no se entendía como un compromiso de apoyo al Presidente que se elegía, muchos de los cuales se situaban en la oposición del gobierno que ellos habían contribuido a elegir con su voto. Por tanto, la decisión adoptada en el Congreso Pleno por los parlamentarios no es una elección que comprometa su voluntad política como tampoco la de sus electores.

15. **Andrade Geywitz, Carlos.** Elementos de derecho constitucional chileno. Editorial Jurídica de Chile. Segunda edición. Santiago, Chile. 1971, págs. 517-520.

Esta situación plantea el grave problema en el régimen presidencialista multipartidista de presidentes sin respaldo mayoritario en el parlamento y el consiguiente bloqueo de poderes, que concluye en la actuación extra constitucional de uno de los dos órganos o del golpe de Estado.¹⁶

La toma de conciencia generalizada sobre este problema, ha llevado al convencimiento de establecer un sistema mayoritario uninominal a dos vueltas para elegir al Presidente de la República, solución que ha sido compartida por los sectores del gobierno militar como por la oposición y la alternativa constitucional del Grupo de Estudios Constitucionales.

Así la Constitución de 1980, establece en su artículo 26, que *el Presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. La elección se realizará, en la forma que determine la ley, noventa días antes de aquél en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones.*

Si a la elección de Presidente se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección que se verificará, en la forma que determine la ley, quince días después de que el Tribunal Calificador, dentro del plazo señalado en el artículo siguiente, haga la correspondiente declaración. Esta elección se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas.

Para los efectos de lo dispuesto en los dos incisos precedentes, los votos en blanco y los nulos se considerarán como no emitidos.

Sin lugar a dudas, esta solución otorga una legitimidad y autoridad democrática indiscutible al Presidente de la República, solución que es asumida en Europa por la mayoría de los regímenes semipresidenciales, entre los que pueden señalarse a manera de ejemplo, los casos de Austria, Francia y Portugal, entre otros.¹⁷ Como en diversas modalidades de presidencialismo en América Latina, como es el caso de Ecuador, Perú, El Salvador y Guatemala.

16. Cfr. Nogueira A., Humberto. Regímenes políticos contemporáneos. Ed. Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile, 1986, pág. 207 y sgtes. Del mismo autor, *Les formes de gouvernement au Chile. Traditions, crises et évolutions*. Volumen I. Tesis Doctoral. Universidad Católica de Lovaina. Facultad de Derecho, Lovaina La Nueva, Bélgica. 1983, pág. 85 y sgtes.

17. Nogueira, A. Humberto. El régimen semipresidencial. Ed. Grupo de Estudios Constitucionales. Santiago, Chile, 1984.

2. Composición del Congreso Nacional

Al órgano legislativo nacional, la Constitución de 1925 lo denomina Congreso Nacional. Está formado por la Cámara de Diputados y el Senado (Art. 24 de la Constitución). La Carta de 1925 mantiene al respecto el régimen bicameral igualitario de la Constitución de 1833, donde ninguna de las dos Cámaras tiene la última palabra en materia legislativa. Este criterio es mantenido también por la Constitución de 1980, artículo 42, que prescribe: *El Congreso Nacional se compone de dos ramas :la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.*

Las diferencias fundamentales de la Constitución de 1980 en relación a la Constitución de 1925, se encuentran en la composición y generación de la Cámara de Diputados y el Senado.

En efecto, la Carta Fundamental de 1925 dispone que *la Cámara de Diputados se compone de miembros elegidos por el departamento o por las agrupaciones de departamentos colindantes, dentro de cada provincia, que establezca la ley, en votación directa y en la forma que determine la ley de elecciones.*

Se elegirá un diputado por cada treinta mil habitantes y por una fracción que no baje de quince mil.

Así, los criterios para determinar las circunscripciones electorales de la Cámara de Diputados estaban compuestos por la población y el territorio.

El D.F.L. No. 232, de fecha 15 de mayo de 1931 fijó las circunscripciones electorales, las cuales sufrieron varias modificaciones sucesivas, llegando a ser 27 para las elecciones de marzo de 1973, eligiendo un total de 150 diputados. La distribución de los asientos entre las distintas circunscripciones, teniendo en consideración el factor población, se hacía de acuerdo a un censo decenal, realizado el 27 de noviembre de 1930 y aprobado por D.G.L. No. 115 del 30 de abril de 1931.

Los censos posteriores, efectuados en 1940, 1952, 1960 y 1970, nunca fueron aprobados, por lo que quedó fuertemente distorsionada la representatividad de los parlamentarios con una progresiva sobrerrepresentación de los sectores agrarios en relación a los sectores urbanos.

La Constitución de 1980 innova en esta materia, al establecer un número fijo de diputados, con independencia de la variabilidad de la población nacional, los que serán elegidos de acuerdo a las circunscripciones que establezca la ley orgánica constitucional respectiva (Artículo 43), aún no aprobada.

Por su parte, el proyecto alternativo del Grupo de Estudios Constitucionales, plantea una Cámara de Diputados compuesta de 150 miembros, elegidos por circunscripciones con base en el criterio regional. Las circunscripciones pueden subdividirse si el número de parlamentarios que elige cada región excede de 11, en tantas circunscripciones homogéneas como sean necesarias, manteniendo los criterios de contigüidad y del respeto de la división político-administrativa del país.

Respecto del Senado, la Constitución de 1925 en su artículo 40 reformado por ley 16.672, del 2 de octubre de 1967, aumentó de nueve a diez las agrupaciones provinciales, cada una de las cuales elegían un número fijo de 5 senadores.

Así, el constituyente de 1925 utilizó el criterio territorial para la determinación de las circunscripciones senatoriales con independencia del factor población, ya que cada agrupación de provincias, cualquiera fuere la cantidad de habitantes que tuviere, elegía 5 senadores. De esta forma, el Senado estaba compuesto de 50 senadores, todos ellos electos directamente por los ciudadanos. Las circunscripciones senatoriales correspondían a las diferentes regiones del país.

La Constitución de 1980, innova fundamentalmente la composición y el número de senadores. En efecto, el artículo 45 establece que, *El Senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.*

Sin embargo, el inciso 3o. del mismo artículo, integra también el Senado por:

a) *Los ex-Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua... Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo contempladas en los artículos 55, 56 y 57 de esta Constitución;*

b) *Dos ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos;*

c) *Un ex Contralor General de la República, que haya desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema;*

d) *Un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo por un período no inferior a dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional.*

e) Un ex rector de universidad estatal o reconocido por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un período no inferior a dos años continuos, designado por el Presidente de la República, y

f) Un ex Ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República.

Los senadores a que se refieren las letras b), c), d) y f) de este artículo durarán en sus cargos ocho años. Si sólo existieren tres o menos personas que reúnan las calidades y requisitos exigidos en las letras b) y f) de este artículo, la designación correspondiente podrá recaer en ciudadanos que hayan desempeñado otras funciones relevantes en los organismos, instituciones o servicios mencionados en cada una de las citadas letras.

De esta manera, la Carta de 1980 quiebra la tradición constitucional democrática chilena, en la cual todos los integrantes de ambas cámaras legislativas eran elegidos directamente por la ciudadanía en elecciones libres y sufragio universal.

La Constitución de 1980 introduce en el Senado, una cantidad de senadores designados superior al 25% del número total de senadores, cifra que nunca podrá precisarse con exactitud debido a la integración de los ex presidentes de la República.

Al menos puede señalarse que de los nueve senadores designados, cuatro de ellos lo son por el Consejo de Seguridad Nacional, órgano compuesto mayoritariamente por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, otros tres lo son por la Corte Suprema de Justicia y dos por el Presidente de la República. Ello permite concluir que siete de nueve son designados por órganos no vinculados directa ni indirectamente con la voluntad popular; con el agravante que cuatro de ellos pueden ser impuestos por las Fuerzas Armadas a los tres poderes del Estado, ya que fuera de los 4 jefes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, el Consejo de Seguridad Nacional está compuesto por el Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema y el Presidente del Senado (artículo 95 de la Constitución).

Tal Constitución fuera de romper el sistema democrático de composición del Senado, quiebra el principio de autonomía política de una de las Cámaras del Congreso Nacional.

Esta composición del Senado ha sido rechazada por los sectores democráticos del país y por la doctrina.¹⁸

18. Una salida político constitucional para Chile. Obra colectiva. Ed. ICHEH. Santiago, Chile, 1985.

El proyecto alternativo del Grupo de Estudios Constitucionales plantea un Senado compuesto de 50 miembros, elegidos por circunscripciones regionales. Cada circunscripción deberá elegir un mínimo de dos senadores y un número adicional de ellos de acuerdo a la población que tenga cada región.

3. Sistema electoral para el Congreso Nacional

La Constitución de 1925, en su artículo 25, disponía que *en las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos*.

El sistema electoral fue regulado por el Decreto Ley 542, de fecha 19 de septiembre de 1925, revisado por la Ley de Elecciones No. 4.763, de fecha 6 de enero de 1930, modificada a su vez por el Decreto Ley No. 638, del 21 de septiembre de 1932. La Ley Electoral estableció, en ejecución del mandato constitucional, un sistema de representación proporcional, optando por el método D'Hondt, el cual pese a las continuas modificaciones de la Ley Electoral, se mantuvo hasta el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. Las reformas posteriores de mayor importancia son las que establecen la cédula única (Ley 14.852) la ley de lapiz y la supresión de pactos electorales.

La Constitución de 1980, deja entregado el sistema electoral a la regulación de una ley orgánica constitucional, eliminando de la norma constitucional la exigencia del principio de la representación proporcional. La comisión gubernamental que estudia dicha ley ha propuesto cuatro modalidades diferentes de establecimiento de los distritos electorales que varían desde circunscripciones binominales a circunscripciones plurinominales, considerando sistemas electorales mayoritarios o proporcionales mayorizados por la conformación de circunscripciones trinominales o por circunscripciones que mayoritariamente no sobrepasan la elección de cuatro representantes.¹⁹

Dieter Nohlen sostiene que por la reducción del número de los

Cumplido C., Francisco. *¿Estado de derecho en Chile?* Ed. ICHEH. Santiago, Chile. 1983.

Nogueira A., Humberto. "La forma de gobierno en la Constitución de 1980: el presidencialismo autoritario y semi-competitivo". *Revista Gaceta Jurídica* No. 47. Santiago, Chile. 1984.

19. Informe de la Comisión de Estudio de leyes orgánicas constitucionales relativas al anteproyecto de la ley orgánica constitucional sobre sistema electoral público. Santiago, Chile. 29 de noviembre de 1985.

diputados que se eligen en una circunscripción, se alcanza una barrera por debajo de la cual la desproporción entre votos y escaños es tan grande que, en virtud de un efecto invertido el sistema comienza a corresponderse con la otra concepción de la representación, *la elección en circunscripciones tetranominales, trinominales, binominales y uninominales es una elección mayoritaria*.²⁰

El proyecto alternativo del Grupo de Estudios mantiene el principio del artículo 25 de la Carta Fundamental de 1925, de un sistema de representación proporcional con el método de reparto de los restos a la media más fuerte, pero sustituyendo el sistema D'Hondt por el método de Sainte Lague rectificado o método de la igualación. Tal modificación permite una proporcionalidad mayor entre el porcentaje de votos y el porcentaje de asientos obtenido por cada lista electoral, haciendo más efectivo el principio democrático: un hombre, un voto y cada voto con igual valor.²¹

4. Período del mandato presidencial y del Congreso Nacional

a. *El mandato presidencial*

La Constitución de 1925, artículo 62, estableció la duración del mandato presidencial en seis años, no pudiendo ser reelegido para el período siguiente.

La Constitución de 1980, artículo 25 inciso 2o., aumenta el período presidencial a ocho años, manteniendo el principio de la no reelección para el período siguiente.

Sin embargo, este principio de la reelección no se aplica al actual Jefe de Estado, el cual ha ejercido el gobierno de la nación desde el 11 de septiembre de 1975 de hecho y desde el primero de marzo de 1981 hasta el primero de marzo de 1989 de acuerdo a lo previsto en la disposición 13a transitoria de la Constitución, vale decir 16 años a dicha fecha. Sin perjuicio de ello, la disposición vigesimoséptima transitoria de la Carta de 1980, establece que no le será aplicable la prohibición de ser reelegido por un nuevo período presidencial de ocho años.²²

20. Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España, págs 96-97.

21. *Estatuto de la ciudadanía*. Grupo de Estudios Constitucionales. Santiago, Chile. 1986.

22. Nogueira A., Humberto. *El régimen semipresidencial ¿una nueva forma de gobierno democrático?* Ed. Grupo de Estudios Constitucionales. Santiago, Chile, 1984.

Cabe señalar, que el procedimiento establecido en la disposición vigesimoséptima para determinar la persona del Jefe de Estado no constituye una elección democrática, sino la plebiscitación de un nombre propuesto por la dirección de las Fuerzas Armadas y Carabineros. En efecto, tal disposición prescribe:

Corresponderá a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros, titulares, proponer al país, por la unanimidad de ellos, sujeto a la ratificación de la ciudadanía, la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente al referido en la disposición decimotercera transitoria.

Con este objeto —continúa el precepto— se reunirán noventa días antes, a lo menos, de la fecha en que deba cesar en el cargo el que está en funciones. La designación será comunicada al Presidente de la República, para los efectos de la convocatoria a plebiscito.

Si los tres Comandantes en Jefe del Ejército, la Marina y la Aviación, y el General Director de Carabineros no coinciden en el nombre que debe ser propuesto a la ciudadanía, el inciso 2o. de la disposición analizada, prevé :

Si transcurridas cuarenta y ocho horas de reunidos los Comandantes en Jefe y el General Director señalados en el inciso anterior, no hubiere unanimidad, la proposición se hará de acuerdo con lo prescrito en el inciso segundo de la disposición decimoséptima transitoria, y el Consejo de Seguridad Nacional comunicará al Presidente de la República su decisión, para los efectos señalados en el inciso anterior.

En lo que concierne, la disposición decimoséptima transitoria dispone:

Si transcurridas cuarenta y ocho horas de reunida la Junta de Gobierno no hubiere unanimidad para elegir Presidente de la República, la elección la efectuará el Consejo de Seguridad Nacional, por mayoría absoluta de sus miembros, integrándose a él para este efecto, el Contralor General de la República.

Para tales efectos, el Consejo de Seguridad Nacional, estará compuesto por ocho miembros, el Presidente de la República que lo preside (el General Pinochet), los Comandantes en Jefe de la Armada y la Fuerza Aérea, el General Director de Carabineros, el general designado por el Presidente de la República para integrar la Junta de Gobierno, los presidentes del Consejo de Estado y de la Corte Suprema y el Contralor General de la República.

Esta situación presenta varias cuestiones no previstas por la Constitución, el constituyente omitió determinar la forma de dirimir el empate que pudiere producirse, al estar constituido el cuerpo por un número par de miembros. Por otra parte, tampoco se prevé la fecha u oportunidad en que debe realizarse la reunión del Consejo de Seguridad. Finalmente, nada se establece en caso de inhabilitación, muerte o no aceptación dentro del plazo desde su nominación hasta el día en que debe producirse el plebiscito, *no antes de 30 ni después de 60 días de la proposición correspondiente*.

Fuera de esta situación, la Constitución prevé la posibilidad que el candidato propuesto sea rechazado por el plebiscito, en tal caso, la disposición vigesimonovena dispone que *se entenderá prorrogado de pleno derecho el período presidencial a que se refiere la disposición decimotercera transitoria, continuando por un año más el Presidente de la República en ejercicio y la Junta de Gobierno, con arreglo a las disposiciones que los rigen*.

Para la realización de esta elección, el inciso 2o. de la disposición en análisis establece que *noventa días antes de la expiración de la prórroga indicada en el inciso anterior, el Presidente en ejercicio convocará a elección de Presidente de la República y de parlamentarios en conformidad a los preceptos permanentes de esta Constitución y de la ley*.

Aquí nuevamente nos encontramos con una normativa generadora de conflictos, entre el inciso 2o. de la disposición 29a. transitoria y el inciso 1o. del artículo 26 de la Constitución de 1980. Como dice el profesor Alejandro Silva Bascuñán,²³ *en el inciso 1o. del artículo 26, contenido entre las reglas permanentes, se dispone que "la elección se realizará, en la forma que determine la ley, noventa días antes de aquél en que debe cesar en el cargo el que esté en funciones". Como puede observarse, el mandato transitorio fija oportunidad para convocar a elección; en el precepto permanente, oportunidad para realizar la elección*.

¿Cómo se concilian ambos preceptos?

*Si procede convocar a elección 90 días antes de expirar la prórroga del mandato presidencial ¿cómo puede realizarse la elección 90 días antes de la cesación en el cargo?*²⁴

La Constitución de 1980, rompe así el principio democrático básico del régimen presidencial de la elección abierta y competitiva

23. Silva Bascuñán, Alejandro. "Dilemas que la Constitución no resuelve". *Revista Hoy* No. 442, 6 al 12 de enero de 1986, págs. 11-12.

24. Silva Bascuñán, Alejandro. "Dilemas que la Constitución no resuelve". *Op. cit.*, pág. 12.

para la magistratura de Presidente de la República en 1989, además de presentar oscuridades y contradicciones en la operatividad de dicha designación.

Por otra parte, la Constitución de 1980 establece el período presidencial más largo conocido dentro del constitucionalismo democrático y de los regímenes presidencialistas latinoamericanos, al fijar éste en el lapso de ocho años, ampliando en dos años el que se encontraba fijado en la Constitución de 1925, artículo 62.

b. El mandato parlamentario

El período de duración de las dos ramas del Congreso Nacional, la Cámara de Diputados y el Senado, es distinta; tanto en la Constitución de 1925 como en la Carta de 1980.

El Senado está integrado por senadores que duran ocho años en sus cargos, tanto en la Constitución de 1925, artículo 41, como en la Ley Fundamental de 1980, artículo 45, observando como ya lo hemos hecho, con anterioridad, que en la Constitución de 1980, hay más de un 25% de senadores designados y no elegidos. En ambas Constituciones se establece la renovación parcial del Senado cada cuatro años, explicitando la Constitución de 1980 en el propio texto del artículo 45 inciso 2o., que se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la región metropolitana.

La Cámara de Diputados, de acuerdo a ambas Constituciones en análisis se renovará en su totalidad cada cuatro años. Sin embargo, la Constitución de 1980, artículo 43 inciso 2o. en armonía con el artículo 32 No. 5 de la Constitución, faculta al Presidente de la República para *disolver la Cámara de Diputados, por una sola vez durante su período presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año de funcionamiento de ella* (Art. 32 No. 5). El artículo 43 inciso 2o., agrega que *la nueva Cámara que se elija durará, en este caso, sólo el tiempo que le faltare a la disuelta para terminar su período*.

No es el momento de detenerse en el análisis crítico de estas disposiciones, el cual ya hemos realizado en otro trabajo, solamente cabe mencionar que ella rompe el equilibrio constitucional inherente al régimen presidencialista de separación de poderes en beneficio del detentor del poder ejecutivo, que dispone de una presión sobre la Cámara de Diputados si ésta no se subordina a sus criterios, sin

el contrapeso adecuado que sería la responsabilidad política del gobierno.²⁵

Así, la Constitución de 1925 como la Carta de 1980, no establecen la elección simultánea de Presidente de la República y del Congreso existente en otras Constituciones latinoamericanas, manteniendo la Constitución de 1980, el problema de la renovación parcial del Senado y de la superposición de realidades políticas de diferentes épocas en ésta, lo que contribuye a dificultar aún más el acuerdo entre Ejecutivo y Legislativo para el desarrollo legislativo de los programas de gobierno.

En esta materia, el Grupo de Estudios Constitucionales, propone la elección simultánea y la renovación total tanto de la Cámara de Diputados como del Senado. Asimismo, la alternativa de régimen presidencial plantea la elección simultánea de Presidente de la República como del Congreso; mientras la alternativa de régimen semi-presidencial, no la considera necesaria por el rol de moderador y árbitro del Presidente de la República y el desdoblamiento del Ejecutivo en dos órganos, de los cuales es el gobierno al que corresponde el desarrollo del programa gubernamental. En la alternativa de régimen presidencialista el mandato presidencial y parlamentario es de cinco años. En la alternativa de régimen semi-presidencial, el mandato del Presidente de la República es de siete años y el de los parlamentarios es de cuatro años.

c. Los regidores

Bajo el imperio de la Constitución de 1925, los regidores eran electos directamente por la ciudadanía, cuyos cargos consejiles tenían una duración de cuatro años. El número de regidores variaba de 5 a 15 según lo determinaba la ley.

La Constitución de 1980, elimina los regidores electos por la ciudadanía y los reemplaza por un **Consejo de Desarrollo Comunal**, presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes de la comuna, con excepción de aquéllas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública, según establece el artículo 109 de la Carta de 1980, debiendo establecer la

25. Nogueira A., Humberto. Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario. El artículo 32 No. 5 de la Constitución de 1980 y la clasificación de la forma de gobierno. Revista Chilena de Derecho, Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen II Nos. 2-3. Mayo a diciembre de 1984. Santiago, Chile, 1984, págs. 317 y sgtes.

ley orgánica constitucional de municipalidades el número, forma de designación y duración en el cargo de los miembros del Consejo y lo relativo a su organización y funcionamiento.

El proyecto alternativo del GEC, mantiene los principios de la Carta de 1925, en lo referente a la elección de regidores, pero establece además, la elección por sufragio universal y directo del alcalde comunal. Este último, de acuerdo a la Constitución de 1925, era designado por los regidores de la respectiva municipalidad, sin embargo, se establecía la excepción, que, en las municipalidades de más de 100.000 habitantes y aquellas que determinara la ley, el alcalde era nombrado por el Presidente de la República, el cual podía removerlo libremente, ya que las Asambleas Provinciales, que debían dar su acuerdo para la remoción, no tenían existencia jurídica.

d. Los representantes regionales

El proyecto constitucional alternativo elaborado por el Grupo de Estudios Constitucionales, establece a nivel regional, la elección de una Asamblea Regional elegida por sufragio universal de ciudadanos de la región, cuyos miembros son elegidos por un sistema electoral de representación proporcional bajo la modalidad del método de Sainte Lague rectificado o de la igualación, por un período de cuatro años. A esta asamblea le corresponde ejercer las atribuciones normativas que son de competencia de la región, como asimismo, proponer por mayoría de sus miembros en ejercicio una terna al Presidente de la República, de la que debe nombrar al gobernador regional, el cual puede ser revocado por voto de censura constructivo de la Asamblea Regional.²⁶

III. REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Introducción

Los partidos políticos en el constitucionalismo chileno aparecen sólo en la Carta Fundamental de 1925. Aunque su reconocimiento legal data desde la Ley Electoral de 1914.

En la versión original de la Constitución, los partidos eran consi-

26. Cfr. Estatuto de la Regionalización del Grupo de Estudios Constitucionales. 1985.

derados tangencialmente, al referirse el artículo 25, a que el sistema electoral garantizaba una efectiva representación proporcional en el Congreso a las opiniones y partidos políticos.

La reforma constitucional de 1971,²⁷ estableció por primera vez en un texto constitucional la naturaleza y funciones de los partidos políticos. En efecto, el artículo 9, inciso 2o. de la Constitución de 1925 reformada expresaba: *Todos los chilenos pueden agruparse libremente en partidos políticos, a los que se reconoce la calidad de personas jurídicas de derecho público y cuyos objetivos son concurrir de manera democrática a determinar la política nacional.* A su vez, el inciso 3o. del mismo artículo establecía y garantizaba los derechos de los partidos políticos, señalando al efecto: *Los partidos políticos gozarán de libertad para darse la organización interna que estimen conveniente, para definir y modificar sus declaraciones de principios y programas y su acuerdo sobre política concreta, para presentar candidatos a las elecciones de regidores, diputados, senadores y Presidente de la República, para mantener secretarías de propaganda y medios de comunicación y, en general, para desarrollar sus actividades propias. La ley podrá fijar normas que tengan por exclusivo objeto reglamentar la intervención de los partidos políticos en la generación de los Poderes Públicos.*

Esta norma constitucional se complementaba con las disposiciones de la Ley No. 14.852, denominada Ley de Elecciones, que regulaba los requisitos de formación de los partidos y su inscripción en un protocolo de la Dirección de Registro Electoral.

Tales disposiciones rigieron la actividad de los partidos políticos hasta el año 1973, cuando el Golpe de Estado militar del 11 de septiembre puso fin al régimen democrático y al funcionamiento regular de los partidos políticos, siendo unos disueltos²⁸ y otros declarados en receso.²⁹ Estos últimos más tarde también fueron disueltos.³⁰

La Constitución de 1980, obra del régimen militar, cuestionada en su legitimidad, tanto por el procedimiento y acto electoral ratificadorio como por su contenido, vigente desde marzo de 1981, menciona a los partidos políticos en el capítulo III: "De los Derechos y Deberes Constitucionales", artículo 19 No. 15, al referirse al derecho

27. Reforma aprobada por ley No. 17.398 de enero de 1971.

28. DL 77 de 13 de octubre de 1973, disuelve partidos de la Unidad Popular.

29. DL 78 de 17 de octubre de 1973, declaró en receso los partidos que no pertenecían a la Unidad Popular.

30. DL 1967 de 12 de marzo de 1977 ordenó la disolución de los partidos anteriormente declarados en receso.

de asociarse sin permiso previo; el inciso 4, establece los principios constitucionales de los partidos políticos, señalando:

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

Así, estos principios se entregan al desarrollo de una ley orgánica constitucional de partidos políticos, la que al mes de julio de 1986, se encuentra sólo en calidad de proyecto en la Junta de Gobierno. Ha surgido respecto de ella, un desacuerdo entre los miembros de dicho órgano y el Jefe de Estado, sobre algunos aspectos.

Por otra parte, cabe consignar que los sectores opositores, que desconocen la institucionalidad vigente, organizados en el Grupo de Estudios Constitucionales, elaboraron, a su vez, un Estatuto de los Partidos Políticos, diseñado dentro de su propia concepción del régimen político democrático que deberá suceder al régimen autoritario militar.

En la medida en que el país se encuentra ante una crisis de legitimidad del régimen político existente, nos permitiremos analizar los dos proyectos sobre partidos políticos; el oficial que se encuentra en trámite en la Junta Militar de Gobierno, y el proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales, hecho suyo por la oposición al régimen existente.³¹

A. LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Como ya hemos visto, la Constitución de 1980, establecida por

31. En adelante, el proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales lo denominaremos "proyecto GEC", y el proyecto oficial elaborado por la Comisión Asesora para el Estudio de Leyes Orgánicas Constitucionales, presidida por el Ex-Ministro del Interior, don Sergio Fernández, el que se encuentra sometido a la consideración de la Junta de Gobierno, lo denominaremos, en adelante, "Proyecto Junta".

el régimen militar, rompe con los principios sustentados en la Constitución de 1925, modificada en 1971.

En efecto, el Art. 9 de la Constitución de 1925, reconocía la calidad de persona jurídica de derecho público a los partidos políticos, aun cuando debemos precisar que dicha calidad no se obtenía por un acto de autoridad administrativa ni legislativa, sino por su registro ante el Director del Registro Electoral, acompañando el acta de su organización y copia autorizada de su programa de labor pública, el nombre de los componentes de la primera directiva nacional, y una nómina de 10.000 firmas de electores que adhirieran a la entidad (Artículo 20 de la Ley de Elecciones No. 14.852). El Director del Registro Electoral comprobaba el cumplimiento de los requisitos legales, pudiendo rechazar la inscripción sólo en caso de omisión de alguna de dichas formalidades jurídicas, de cuya resolución podía recurrirse ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

La Constitución de 1980, sitúa a los partidos políticos sólo como una forma más del derecho de asociación y el artículo 1o. del proyecto de la junta, establece que los partidos políticos se constituyen como personas jurídicas, sin pronunciarse sobre la calidad de dicha personalidad jurídica.

El proyecto GEC, por su parte, en su artículo 1o. reconoce, siguiendo la tradición constitucional democrática chilena, la calidad de personas jurídicas de derecho público al conceptualizar: *Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público, que se constituyen como asociaciones voluntarias de ciudadanos y que, a través de su doctrina y principios compartidos sobre el bien común, tienen como finalidad contribuir de manera democrática a la formación de la voluntad política del pueblo y participar en el Gobierno del Estado.*

En nuestra opinión, es preferible reconocer a los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público, con las modalidades particulares que han tenido en la realidad democrática chilena, vale decir, reconociendo que cumplen un servicio público y tienen un fin público, en cuanto sujetos auxiliares del Estado e instrumentos de intermediación política entre el ciudadano y el Estado (Gobierno y Congreso Nacional, a estos efectos). El aspecto *sui generis* de esta personalidad jurídica de derecho público está dado por el resguardo respecto de toda intervención gubernamental, y la constatación y requisitos de su constitución y existencia de órganos constitucionalmente autónomos.³²

32. Dirección General del Registro Electoral y Tribunal Calificador de Elecciones, como ya hemos visto.

B. REQUISITOS PARA LA FORMACION O CONSTITUCION DE UN PARTIDO POLITICO

En derecho comparado y en la doctrina podemos distinguir dos tipos de requisitos para la formación de un partido político: los requisitos formales y los requisitos materiales o substanciales.

En la regulación jurídica chilena, la Ley de Elecciones No. 14.852, que normaba estos aspectos durante la vigencia de la Carta de 1925, exigía como requisitos formales la presentación por escrito de una solicitud de inscripción en el Protocolo de Partidos Políticos que llevaba el Director del Registro Electoral, para lo cual debían acompañarse los antecedentes ya señalados del artículo 20 de la ley analizada. A dicha solicitud, se debía acompañar copia autorizada ante Notario del Acta Constitutiva, la que debía contener el texto íntegro de los Estatutos aprobados en la asamblea constitutiva y el nombre de los componentes de la primera Mesa Directiva Central de la colectividad; a ello debía agregarse, una nómina de por lo menos diez mil electores adherentes a la entidad, cuyas firmas debían estar autorizadas ante notario.

La resolución que se dictare sobre la aceptación o rechazo de la solicitud de inscripción, era apelable ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de cinco días desde su notificación.

Una vez que quedaba firme la resolución del Tribunal Calificador de Elecciones, rechazando toda oposición a la solicitud de inscripción del partido, o si no se deducía oposición alguna a dicha inscripción, el Director de Registro Electoral dictaba una resolución por la cual se declaraba la existencia legal del nuevo partido político, publicándola en el Diario Oficial y practicando con la misma fecha la inscripción pertinente en el Protocolo de Partidos Políticos.

La nueva "Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos" (LOCPP) de marzo de 1987, establece en su Título II, las regulaciones para la constitución de los partidos políticos.

El artículo 4o. señala que los partidos políticos quedan legalmente constituidos *una vez practicada su inscripción en el registro de Partidos Políticos y gozarán de personalidad jurídica desde la fecha de esa inscripción.*

Para constituir un partido político, sus organizadores, que deben ser a lo menos cien ciudadanos inscritos en los Registros Electorales, que no pueden pertenecer a otro partido existente o en formación, deben extender una escritura pública, con las siguientes menciones:

- a) Individualización completa de los comparecientes;

- b) Declaración de la voluntad de constituir un partido político;
- c) Nombre del partido y, si lo tuviere sigla, lema y descripción literal del símbolo;
- d) Declaración de principios del partido;
- e) Estatutos del mismo; y,
- f) Nombre y apellidos de las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo Provisionales; la constitución de un domicilio común para todas ellas y normas para reemplazarlas o subrogarlas.

Dentro del tercer día hábil de otorgada la escritura, una copia autorizada de ella y de la protocolización del facsímil del símbolo, de la sigla y del lema del partido, si lo hubiere, y un proyecto de extracto con las menciones a que alude este inciso, deberán ser entregados por la Directiva Central provisional del partido al Director del Servicio Electoral. Si la escritura contiene todas las menciones indicadas, el Director dispondrá publicar en el Diario Oficial, dentro del quinto día hábil de haber recibido los antecedentes, un extracto de la misma que contendrá las menciones de las letras c) y f), un resumen de la declaración de principios del partido y el lugar, fecha y notaría de su publicación. En caso contrario, ordenará que se subsanen los reparos que formule.

Desde la fecha de la publicación hecha por el Director del Servicio Electoral, se entiende que el partido se encuentra en formación, pudiendo divulgar a través de los medios de comunicación social los postulados doctrinales y programáticos de la entidad y llamar a los ciudadanos a afiliarse a ella. Todo ello consta en el artículo 5o. de la Ley Orgánica en análisis.

El artículo 6o. de la Ley, establece que el partido en formación tiene un plazo de doscientos diez días para proceder a la afiliación de sus miembros. Es necesario que se afilie al partido un número de ciudadanos inscritos en los Registros Electorales equivalente, a lo menos, al 0,5% del electorado que hubiere sufragado en la última elección periódica de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose, según el escrutinio practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.

Cumplidos los requisitos anteriores y reunido el número de afiliados señalado en el artículo sexto, en a lo menos ocho regiones o en un mínimo de tres de ellas, siempre que fueren geográficamente contiguas (el país está dividido en trece regiones), se solicitará al Director del Servicio Electoral que proceda a inscribir al partido en el Registro de Partidos, según dispone el artículo 7o. de la ley de partidos.

Si transcurridos tres días fatales desde la expiración del plazo de doscientos diez días no se hubiere dado cumplimiento a lo señalado precedentemente, caducará el derecho a inscripción.

El Director del Servicio Electoral, de acuerdo al artículo 9o. de la ley en análisis, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de inscripción, dispondrá la publicación de ella en el Diario Oficial, con el fin de que cualquier ciudadano o partido político pueda formular oposición a dicha inscripción dentro del plazo de un mes contado desde la fecha de la publicación en el Diario Oficial.

El Director del Servicio Electoral transcurrido el plazo de quince días hábiles desde el vencimiento del plazo de un mes, deberá pronunciarse sobre la solicitud de inscripción, acogiéndola o rechazándola en resolución fundada, publicada dentro del tercer día hábil en el Diario Oficial. (Ver Gráfico, página 184).

Si el Director del Servicio Electoral no efectuare la inscripción dentro del plazo de tres días hábiles, el presidente del partido podrá solicitar al Tribunal Calificador de Elecciones que le ordene practicarla, sin perjuicio de las responsabilidades del Director del Servicio Electoral (Artículo 14 de la ley de partidos).

La cifra de afiliados que se requiere para constituir un partido político, fue fijada por la ley orgánica constitucional en 0,5% del electorado que hubiere sufragado en la última elección periódica de diputados en cada una de las regiones en que está constituyéndose. A su vez, el artículo 1o. transitorio fija el número mínimo de afiliados para que un partido político pueda constituirse, mínimos que deben cumplirse en cada región del país:

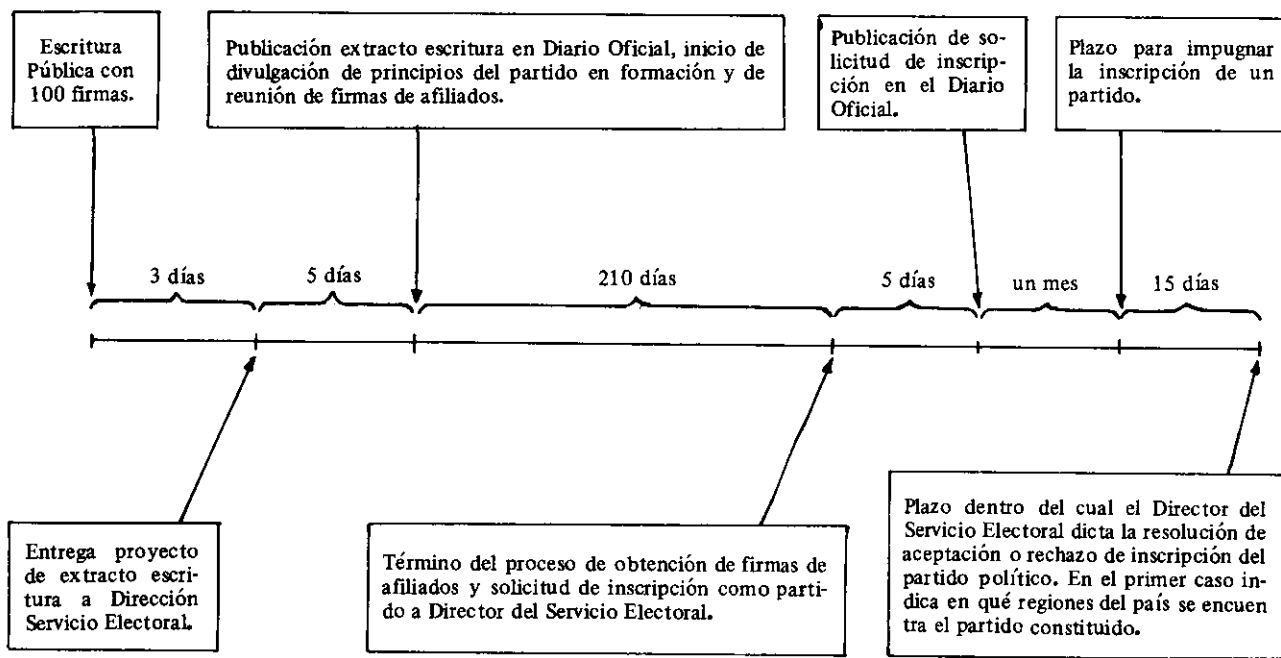
I Región: 800; II Región: 1000; III Región: 550; IV Región: 1200; V Región: 3700; VI Región: 1700; VII Región: 2100; VIII Región: 4400; IX Región: 2000; X Región: 2500; XI Región: 200; XII Región: 400; y Región Metropolitana: 13000.

El artículo 7o. de la ley de partidos prescribe que deben reunirse las cantidades de afiliados antes señaladas en 8 regiones del país o en tres regiones colindantes geográficamente, para que el partido se constituya legalmente.

Aún reunidos tales requisitos, el partido, una vez constituido legalmente, podrá ejercer las atribuciones exclusivas de partido político sólo en las regiones en que haya acreditado los números mínimos de afiliados ya señalados, en las regiones en que no lo logre no podrá:

- a) realizar actividades conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular;

Gráfico de pasos para constituir un partido político (Ley Org. Constitucional No.)



- b) participar en los procesos electorales o plebiscitarios en la forma que indique la ley orgánica constitucional respectiva;
- c) asistir, sólo con derecho a voz, mediante representante debidamente acreditado, a las actividades de las Juntas Inscriptoras.

Estos elementos tienden a limitar y restringir el accionar normal de los partidos políticos, estableciendo por primera vez en la historia nacional partidos que no pueden operar dentro del territorio nacional en toda su geografía, lo que además aparece incoherente e inadecuado dentro de un Estado unitario, sin proceso de descentralización política regional.

Por su parte, el proyecto GEC plantea en torno al problema de la afiliación mantener la cantidad de 10.000 adherentes establecida en la normativa vigente en la ley de elecciones anteriormente existente (Art. 5 del proyecto), sin perjuicio de plantear la disolución del partido, cuando en una elección general de parlamentarios, no alcanzare a obtener el cinco por ciento de los votos válidamente emitidos (Art. 38, letra b, proyecto GEC).

En nuestra opinión, la cifra de adherentes o afiliados para constituir un partido político, luego de la vigencia de un régimen autocrático, que ha disuelto los partidos políticos y mantenido un clima de sociedad disciplinaria, con ausencia de actividad y debate político debe ser baja. Por otra parte, consideramos que lo importante no es la cifra de adherentes al constituir el partido, sino la representatividad política de éste en las elecciones, por tanto, parece conveniente actuar más bien respecto de la disolución del partido o su representación parlamentaria en caso de una muy baja votación, como puede ser la barra del 5% de los votos válidamente emitidos, la cual se encuentra en aplicación en Alemania Federal, Brasil y Bolivia, para señalar sólo algunos ejemplos.

Los requisitos materiales o substanciales para la constitución de un partido político, si bien están presentes en distintos ordenamientos constitucionales (Constitución francesa de 1958, Art. 4; Ley Fundamental de Bonn 1949, Art. 21; Constitución de Grecia, Art. 29-1; Constitución de Portugal, Art. 3, complementada por Decreto Legislativo No. 59/1974, Art. 1-2; Constitución de Costa Rica, Art. 98; Constitución de Venezuela, Art. 114; Constitución de Ecuador, Art. 38; Constitución de Brasil, Art. 152 No. 1), no habían sido recogidas por el ordenamiento constitucional y legal chileno hasta el golpe de Estado de 1973.

La primera recepción de estos requisitos materiales o substanciales para la formación y existencia de un partido político, la encontramos en el artículo 80. de la Constitución de 1980:

Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o que por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

Corresponderá al Tribunal Constitucional conocer de las infracciones a lo dispuesto en los incisos anteriores.

Esta disposición de la Carta de 1980 tiene como modelo la Ley Fundamental de Bonn, artículo 21, inciso 2o., el cual establece que, los partidos que por sus fines o por la actitud de sus adherentes, buscan realizar un atentado al orden fundamental libre y democrático, a eliminarlo o a comprometer la existencia de la República Federal de Alemania son inconstitucionales.

En nuestra opinión, la disposición del Art. 8o. de la Constitución chilena, va más allá de la disposición de la Ley Fundamental de Bonn, al establecer principios demasiado ambiguos y sesgados, ya que ellos están orientados principalmente al sector de izquierda marxista del espectro político chileno, pero no toca a los sectores orientados por una concepción autoritaria de derecha.

En segundo lugar, la consideramos atentatoria respecto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 2 No. 1, que establece el derecho de toda persona *sin distinción alguna de opinión política* a gozar de los derechos y libertades consagradas en dicha Declaración. A su vez, el Art. 19 de dicho cuerpo universalmente reconocido de derechos humanos, garantiza el derecho a la libertad de opinión y expresión, el que incluye *el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*, como asimismo, el Art. 30 que proclama que: *nada de la presente declaración puede interpretarse en el sentido que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender o desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta declaración.*

Así, a nuestro parecer, el Art. 8 de la Carta de 1980 que establece exclusiones políticas de las personas organizadas en partidos políticos en virtud del derecho de asociación consagrado constitucionalmente, es contraria a la Declaración Universal de Derechos Humanos y, por tanto, a la democracia, en la medida que los derechos humanos constituyen su elemento substantivo y material esencial.

Por tanto, organizarse para emitir opiniones políticas, respetando los derechos de los demás miembros de la sociedad política y expresándose a través de las reglas del juego democrático, excluido el uso de la violencia, es un derecho dentro de una sociedad democrática, uno de cuyos elementos consubstanciales es el pluralismo ideológico y político, lo cual permite distinguirla de los regímenes totalitarios y autoritarios.³³

En un régimen democrático, sólo corresponde al pueblo en virtud del derecho a la autodeterminación y plena autonomía política, dar o denegar su confianza a los partidos políticos o a los miembros llevados en sus listas para realizar programas gubernamentales o legislativos. Cosa distinta es la sanción de las conductas antidemocráticas de los partidos, las cuales concordamos que deben ser sancionadas, no importando la orientación ideológica y política del partido o agrupación política que las cometa, sanción que puede llegar en su nivel máximo a la disolución del partido político.

En tal perspectiva, consideramos más adecuada la disposición del proyecto GEC sobre la materia, el cual establece que: *Todo partido político deberá consignar permanentemente en su Declaración de Principios su explícita adhesión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás Pactos Internacionales suscritos por Chile que se refieren a esta materia, su compromiso en la promoción de su efectivo cumplimiento y respeto al sistema democrático. Para estos efectos se entiende por sistema democrático aquel en que el pueblo es el único titular de la soberanía, reconociéndose a las mayorías el derecho a gobernar respetando los derechos de las minorías, con plena vigencia de un Estado de Derecho, en que las libertades y los derechos humanos logran su más eficaz reconocimiento y vigencia, donde existe distribución de las funciones estatales en órganos distintos generados libremente, en elecciones periódicas mediante el sufragio universal, libre, secreto e informado, el respeto por el pluralismo ideológico y político y el rechazo a la violencia armada como método de acción política.*

C. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1. Limitaciones y obligaciones de los partidos políticos

La Constitución de 1980, en su artículo 19 No. 15, establece ciertas obligaciones y limitaciones a los partidos políticos.

33. Nogueira, Humberto. "La forma de gobierno en la Constitución de 1980: El presidencialismo autoritario y semi-competitivo". *Revista Gaceta Jurídica*. Santiago, Chile. Mayo 1984. Anexo, págs. 1-10.

Las limitaciones se refieren al hecho de que los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana, como asimismo, que las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero.

La misma disposición constitucional establece dos obligaciones para los partidos que serán desarrolladas por el proyecto de la Junta: sus registros y contabilidad deberán ser públicos, sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna.

a. La efectiva democracia interna de los partidos políticos

El "proyecto Junta" que desarrolla el artículo 19 No. 15 de la Constitución Política, se refiere a la organización interna de los partidos en su artículo 23, buscando garantizar su democracia mediante la regulación orgánica y la fijación de atribuciones a los órganos internos.

En efecto, el artículo referido, establece que fuera de la instancia de todos los afiliados al partido, su estructura se debe componer de un Consejo Nacional, una Comisión Política, una Mesa Directiva Central y un Tribunal Superior, fijando en detalle los criterios para determinar sus integrantes y las atribuciones que corresponde a cada uno de dichos órganos; determinar la existencia de órganos regionales y locales.

El "proyecto Junta" se inscribe así dentro de la tendencia de consagrar una reglamentación básica común para todos los partidos políticos por igual.

La ley de partidos recientemente promulgada en marzo de 1987, establece como órganos definitivos del partido, según señala el artículo 23, una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo. El proyecto aprobado por la Junta de Gobierno establecía también Consejos Distritales, los cuales fueron eliminados por el fallo del Tribunal Constitucional por no encontrarse dictada la ley sobre sistemas electorales. El mismo fallo suprimió la mención del proyecto de ley de partidos, artículos 26 y 27, que prescribía que en los Consejos Regionales y Distritales no podría ninguno de ellos tener una representación que exceda del doble de la de otro, basándose en el hecho que *tales preceptos no resultan esenciales e indispensables para velar por la democracia interna de los par-*

*tidos, ya que invaden, por su naturaleza y su excesivo casuismo reglamentario, el campo propio y autónomo de estos cuerpos intermedios, vulnerando con ello la garantía constitucional del derecho de asociarse sin permiso previo y las normas que aseguren una efectiva democracia interna, artículo 19 No. 15, inciso 5o. de la Constitución,*³⁴ esto es, de la misma ley promulgada el 11 de marzo de 1987, establece una reglamentación de las formas de elección de los órganos ya señalados, como de sus atribuciones y plazos máximos de permanencia en el cargo. Asimismo, la ley establece que los parlamentarios del partido son miembros por derecho propio del Consejo General.

El "proyecto GEC", por el contrario, prescribe algunos principios que deben ser contemplados en el estatuto interno de cada partido, dejando un margen de libertad a los partidos para darse la estructura interna que consideran más adecuada. Así, el artículo 10 del proyecto GEC dispone: *La organización y funcionamiento de los Partidos Políticos se regirán por normas y procedimientos democráticos que hagan posible la participación y representación de todos los miembros de la colectividad.* Esta participación debe concretarse, al menos, dice el Art. 11, en la decisión sobre la Declaración de Principios y el Programa partidario; en la aprobación o rechazo de los cambios estatutarios y en las elecciones periódicas de las autoridades del Partido. El Estatuto del Partido es el que establece los organismos y procedimientos a través de los cuales se hace efectiva la participación mencionada. Los miembros por derecho propio de cada instancia partidaria deben estar expresamente señalados en los Estatutos y no pueden exceder del 10^o% de sus integrantes. Finalmente, se indica el período máximo que pueden durar las autoridades: cuatro años.

b. Registros y contabilidad de los partidos políticos

Esta obligación constitucional está desarrollada en la ley en sus artículos 20, 33 y siguientes.

El artículo 20 señala que cada partido político está obligado a llevar un rol de todos sus afiliados, a proporcionar un duplicado de ese rol al Director del Servicio Electoral para los efectos de su publicidad y a comunicar a dicho Director las nuevas afiliaciones y las desafiliaciones que por cualquier causa se produzcan.

El "proyecto GEC" no establece ninguna norma similar en su proyecto de estatuto, debido a que considera que la publicidad del

34. Cfr. Fallo del Tribunal Constitucional sobre proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos de fecha 24 de febrero de 1987, publicado en el Diario Oficial del 10 de marzo de 1987.

rol de afiliados se puede prestar para la persecución política de ellos en los servicios públicos y en el área privada a quienes se manifiesten contrarios al gobierno de turno.

El artículo 27 del "proyecto Junta" regula la obligación de los partidos políticos de llevar un libro de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance, debiendo ser conservada la documentación que respalde sus anotaciones. Corresponde al Director del Servicio Electoral, en consulta con el Tribunal Calificador de Elecciones, dictar las instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar estos libros. A su vez, el artículo 28 del "proyecto Junta" dispone la obligación de efectuar un balance por cada año calendario y remitir un ejemplar de él al Director del Servicio Electoral, el cual podrá solicitar a los partidos aclaraciones o información complementaria, que deberá serle entregada dentro del plazo que él fije. El Director del Servicio Electoral podrá rechazar el balance, de cuya resolución se puede apelar al Tribunal Calificador de Elecciones, el cual de confirmar el fallo del Director del Servicio Electoral, generará la sanción de multa y la inhabilitación del presidente y del tesorero del partido afectado para ocupar funciones directivas en esa u otra colectividad política.

Por su parte, el proyecto GEC, en su artículo 21, también propone la obligación de los partidos de presentar a la Dirección del Registro Electoral, dentro del primer trimestre del año siguiente, una relación que dé cuenta del origen e inversión de sus recursos, desglosando en ella los ítems de a) cuotas de militantes; b) cuotas de parlamentarios o miembros del Gobierno o de otras personas o instituciones; c) donaciones, indicando su origen; d) ingresos provenientes del patrimonio partidario; e) reposición de costos que efectúa el Estado por gastos de las campañas electorales y plebiscitos; f) ayudas provenientes de organizaciones internacionales, y g) otros ingresos. La Dirección del Registro Electoral procederá a examinar la relación y, con su aprobación u observaciones, ordenará dentro del primer mes del segundo trimestre de la presentación, su publicación en el Diario Oficial. La contravención de la obligación establecida en el artículo 21, dice el artículo 22 del proyecto GEC, *será sancionada con multa equivalente al doble del ingreso de que no se dio cuenta. Las multas ingresarán a una cuenta especial denominada "Fondo Partidario Permanente" a cargo de la Dirección de Registro Electoral.* Este Fondo se repartirá el 31 de diciembre de cada año, en partes iguales, entre los partidos políticos reconocidos legalmente. La aplicación de las multas las efectuará el Tribunal Constitucional, a solicitud del Director del Registro Electoral. Si el partido se niega a pre-

sentar la relación de origen e inversión de sus recursos, el Tribunal Constitucional podrá sancionarlo con la disolución.

2. Derechos y prerrogativas de los partidos políticos

El "proyecto Junta", luego de sufrir modificaciones en su artículo 2o., a su paso por el Gobierno y su debate en la Junta de Gobierno, establece las siguientes prerrogativas de los partidos políticos: *a) presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado, y ante aquéllos y las autoridades de gobierno, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público; b) participar en los procesos electorales y plebiscitarios; c) cooperar a la labor de senadores y diputados en el Congreso Nacional o fuera de él; d) contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas; y e) desarrollar las demás acciones que sean complementarias de las anteriores y que no les estén prohibidas por la Constitución y las leyes.*

La ley en su versión definitiva, artículo 2o., establece dos tipos de funciones o actividades de los partidos políticos: las reservadas y las compartidas.

El artículo 2o. inciso 1o., dice que *son actividades propias de los partidos políticos sólo las conducentes a obtener para sus candidatos:*

1. el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular;
2. participar en procesos electorales y plebiscitarios en la forma que indique la ley orgánica constitucional respectiva;
3. asistir, sólo con derecho a voz, mediante un representante debidamente acreditado en la forma que señale el Director del Servicio Electoral, a las actividades de las Juntas Inscriptoras.

Pese a indicarse que estas son actividades **propias** de los partidos, el inciso tercero faculta a las personas naturales a presentar candidaturas independientes para optar a cargos de elección popular.

Además, los partidos están facultados para desarrollar las siguientes actividades:

- a) Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la*

- Constitución y las leyes, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público.*
- b) Cooperar, a requerimiento de los Senadores y Diputados, en las labores que estos desarrollen.*
 - c) Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas.*
 - d) Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.*

Las actividades de las letras a), b) y c), pueden ser desarrolladas también por personas naturales o jurídicas, siempre que, como dice el inciso 3o. del artículo 2o., *ello no implique, por su alcance y su habitualidad, el funcionamiento de hecho de organizaciones con las características de un partido político.*

El sentido exacto de esta norma quedará, en definitiva entregado a la jurisprudencia del Tribunal Calificador de Elecciones, que es el órgano competente en la materia.

El artículo 2o. del proyecto GEC se pronuncia sobre las prerrogativas de los partidos políticos, en un sentido similar, con leves matices de diferencia, no importantes de consignar.

La Ley de Partidos, en su artículo 36, concede la exención de impuestos o contribuciones de cualquier naturaleza de los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites de formación de un partido político, como los que se relacionen con las modificaciones de su declaración de principios y estatutos. Se establece, además, que los partidos políticos están exentos de todo impuesto o contribución por las cotizaciones de sus afiliados y las donaciones o asignaciones testamentarias que se hagan a favor del partido. Asimismo, los inmuebles en que tengan sus sedes los partidos, y que sean de su propiedad, estarán exentos de todo impuesto o contribución fiscal o municipal, siempre que se encuentren destinadas exclusivamente a las actividades propias del partido.

Los mismos principios se encuentran consagrados en el proyecto GEC, en su título IX, artículos 42, 43 y 44. El proyecto GEC consagra, además de las prerrogativas señaladas, ciertos derechos a los partidos políticos, que no están contemplados en la ley, como es el de acceder a los medios de difusión y comunicación del Estado o controlados por éste, junto a la disposición de *espacios y tiempos en esos mismos medios en proporción a los sufragios obtenidos en la última elección general de diputados, todo con el fin de garantizarles una adecuada expresión de sus opiniones* (Art. 29). Un reglamento que deberá dictar el Presidente de la República dentro del plazo de

90 días de dictada la ley desarrollará esta materia, pudiendo los partidos políticos objetar el Reglamento, debiendo fallar el Tribunal Supremo Electoral (Tribunal Calificador de Elecciones).

D. LA REGULACION DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

La reglamentación del financiamiento de los partidos ha sido considerada como una exigencia instrumental, para prevenir y reprimir las desviaciones indebidas de la actividad de los partidos en relación a su finalidad de concurrir por el método democrático a la determinación de la voluntad política del Estado.

El financiamiento de los partidos políticos debe respetar los principios esenciales de la democracia, en esta perspectiva la libertad y una igualdad básica de los diferentes actores político-partidarios, garantizando la independencia de los partidos en relación a los grupos económicos o de interés.

Los diversos ordenamientos jurídicos y los estudios comparativos consideran esta materia separada en dos ámbitos, la regulación del financiamiento privado de los partidos y la regulación del financiamiento público de ellos.³⁵

1. Regulación del financiamiento privado de los partidos políticos

El financiamiento privado puede ser reglamentado en la perspectiva de prohibir a los partidos recibir determinados aportes, limitar éstos, y junto a uno u otra alternativa, otorgar publicidad al origen de los medios financieros de los partidos, como asimismo, limitar los gastos electorales.

En el ordenamiento jurídico nacional este es un tema nuevo, que aparece por primera vez tanto en el "proyecto junta" como en el proyecto GEC.

35. Cfr. Krahe, Rainer. *Le financement des partis politiques*. Ed. PUF. París, Francia. 1972.

López Guerra, Luis. "Algunas notas sobre la financiación de las campañas electorales". *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Complutense No. 49. Madrid, España. 1974.

Nogueira Alcalá, Humberto. "El Constitucionalismo burocrático moderno y el estatuto jurídico de los partidos políticos". *Revista Gaceta Jurídica* No. 39. Santiago, Chile. 1983.

Masclet, Jean Claude. "Cumul de mandats et financement des partis politiques". *Revue politique et parlementaire* No. 919. Francia. 1985.

En el “proyecto Junta”, el artículo 26 *prohíbe a los partidos inscritos o en formación aceptar cualquier ingreso o crédito proveniente de personas naturales o jurídicas extranjeras de organizaciones internacionales, de colegios profesionales, de asociaciones gremiales o empresariales, de sindicatos o de federaciones o confederaciones sindicales*. El inciso 2o. de este artículo agrega, *Sin embargo, podrán aceptar ingresos o créditos provenientes de personas naturales extranjeras siempre que ellas hayan tenido su residencia en Chile a lo menos durante los cinco años anteriores*.

El proyecto GEC, es bastante más riguroso en la regulación del financiamiento privado de los partidos políticos. En efecto, fuera de las prohibiciones contempladas en el “proyecto Junta” ya señaladas, las cuales están contempladas en el proyecto GEC, artículo 22, se establece la prohibición de aportes a los partidos de las instituciones bancarias, financieras, comerciales e industriales, de las personas jurídicas o naturales que tengan contratos o convenios con el Fisco o que reciban subvenciones del Estado. Un segundo elemento que agrega el proyecto GEC, es que el aporte de personas naturales o jurídicas privadas chilenas puede llegar a un cinco por ciento del presupuesto anual del respectivo partido (Art. 20). Un tercer elemento nuevo del proyecto GEC, es que el Art. 20, inciso 2o., permite las donaciones extranjeras sólo si provienen de corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, con el objeto preciso y determinado de que sean dedicadas al estudio, elaboración y difusión doctrinaria.

En nuestra opinión, en estas materias la eficacia de las prohibiciones es relativa o limitada, por lo que deben complementarse con un control de los gastos de los partidos y su publicidad.

La transparencia de las contribuciones electorales y la publicidad de ellas, contribuyen a dar una visión más precisa sobre la independencia y la acción de los partidos, que aquéllas que salen de sus estatutos o programas; como señalaba Gaudemet, nadie mejor que el análisis financiero puede mostrar su naturaleza profunda y sus objetivos reales.³⁶

En la ley de partidos recientemente aprobada, el Art. 35, establece la exigencia de un balance anual de los partidos y su publicación en el Diario Oficial. A su vez, el proyecto GEC, Art. 21, tiene la exigencia de presentar a la Dirección del Registro Electoral, una relación anual que dé cuenta del origen e inversión de sus recursos, los cuales están desglosados en siete rubros diferentes, una vez aprobada por la Dirección del Registro Electoral será publicada en el Diario Oficial.

36. Gaudemet, Paul Marie. “L'apport de la science financière a la science politique”. *Revue Française de Sciences Politiques*. Francia. 1965, páginas 629 y sgtes.

2. Regulación del financiamiento público de los partidos

La entrega por el Estado de un cierto financiamiento de los partidos políticos, supone en éstos la exigencia de estructuras democráticas abiertas a la participación de los ciudadanos. Asimismo, el criterio generalmente aceptado en esta materia es que, dicho financiamiento público debe buscar la igualación de oportunidades entre los diferentes partidos, debe estar legalmente establecido e imparcialmente garantizado a todos los partidos según criterios de equidad.

En el derecho comparado pueden encontrarse distintas fórmulas, entre las que pueden mencionarse el financiamiento público de las campañas electorales, el de los grupos parlamentarios o el financiamiento anual de los partidos directamente.³⁷

En el caso de los proyectos chilenos, el "proyecto Junta", Art. 29 señala la posibilidad de un financiamiento estatal, directo o indirecto, que se establecería en la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema Electoral Público respecto de las candidaturas a Presidente de la República y a diputados o senadores y de los plebiscitos. Sin embargo, el proyecto Ley Orgánica Constitucional mencionado, que fue dado a conocer públicamente en 1985, y promulgado en marzo de 1987, omite toda referencia al financiamiento estatal de los partidos políticos.

Por el contrario, el proyecto GEC, en su artículo 24 establece que *El Estado otorgará a los partidos políticos que participen en una elección general una subvención de reposición de gastos de campaña electoral, estimados en forma global, cuya cuantía será fijada conforme a las bases que determine la ley, entre las cuales deberá considerarse los sufragios obtenidos en la última elección general por cada partido*. Los recursos para estos gastos de reposición deberán ser fijados en un ítem especial dentro del Presupuesto de la Nación, señala el artículo 26. Por otra parte, el otorgamiento de recursos para las elecciones de Presidente de la República y de regidores deberá calcularse sobre la base de la última elección general parlamentaria, la misma disposición se aplicará para los plebiscitos (Art. 27).

La entrega de estos recursos está regulada en el artículo 25, que establece que con ciento ochenta días de anticipación a la elección,

37. Ver además de los trabajos antes citados, los siguientes:

Alexander, Herbert. *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*. Congressional Quarterly Press. Washington D.C. 1980.

Pankiewicz. *Finanziamento pubblico dei partiti*. Ed. Giuffré. Milán, Italia. 1981.

Zevv Paltiel, Khayyan. "Financiamiento de la campaña electoral. *Revista Estudios Públicos* No. 13. Santiago, Chile. 1984, pág. 99 y sgtes.

Peiser, Gustavo. "L'institutionalisation des partis politiques dans la République Allemande". *Revue de droit public*. Ed. L.G.D.J. Francia, 1972, págs. 671 y sgtes.

la Dirección del Registro Electoral anticipará a los partidos políticos que inscriben candidato, una suma global equivalente al 50% de lo que les correspondió en la última elección general. Verificada la elección y proclamados los electos se debe efectuar la liquidación definitiva, cancelándose dentro de los ciento ochenta días siguientes el saldo, si lo hubiere. A su vez, el artículo 28 del proyecto GEC agrega que *Los partidos políticos estarán obligados a rendir cuenta de la subvención para los gastos de reposición que provengan del Estado a la Contraloría General de la República, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la percepción general del aporte.*

E. DISOLUCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Normalmente los partidos políticos se disuelven y terminan su existencia legal por causales comunes a todas las personas jurídicas.

En el caso chileno, la Ley No. 14.852 de mayo de 1962 en el texto vigente al 11 de septiembre de 1973, sostiene en su artículo 20, que *la personalidad jurídica de un partido se extinguirá con la cancelación de la respectiva inscripción en el Protocolo de la Dirección del Registro Electoral.* Esta cancelación sólo procede en los casos de disolución o fusión de un partido político, o cuando éste no alcanzare representación parlamentaria, a menos que dicho partido conservare representación en el Senado.

En la actualidad, la Ley Orgánica Constitucional de Partidos de 1987, como el proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales, amplían las causales de disolución de un partido político.

El Proyecto GEC considera tres causales genéricas de disolución de un partido político en su artículo 38: a) cuando lo acordare el organismo máximo del partido; b) cuando en la elección general de parlamentarios no alcanzare a obtener el cinco por ciento (5%) del total de votos válidamente emitidos; y c) por sentencia del Tribunal Constitucional que así lo ordene por haber infringido las disposiciones sobre conductas antidemocráticas o por violar las disposiciones relativas al financiamiento de los partidos políticos (artículos 23 y 34 del proyecto).

La Ley Orgánica constitucional de partidos establece siete causales diferentes de disolución de los partidos políticos en su artículo 42, las cuales son las siguientes: *1o.) por acuerdo de los afiliados a proposición del Consejo General; 2o.) por no alcanzar el cinco por ciento del total de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados; 3o.) por fusión con otro partido; 4o.) por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al cincuenta*

por ciento del número mínimo exigido por la ley para constituirse; 5o.) por no haber constituido, dentro del plazo de seis meses, contados desde la inscripción del partido, los organismos internos de este último; 6o.) por excederse de las actividades y funciones propias o haber obtenido ingresos ilegales; y 7o.) por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido conforme al artículo 8o. y 82 No. 7 de la Constitución Política de 1980.

De las causales de disolución, la que encontramos en el proyecto GEC y la Ley Orgánica Constitucional de Partidos, que merece un mayor comentario, es la referente a la pronunciada por sentencia del Tribunal Constitucional ya sea conforme al artículo 8o. de la Constitución de 1980 o por conductas antidemocráticas según establece el proyecto GEC.

Este último proyecto en su artículo 33, establece que se considerarán conductas antidemocráticas *los hechos o actuaciones siguientes: 1o. los que manifiestamente procuren quebrantar el régimen constitucional de la República y contradigan abiertamente el compromiso de lealtad al régimen democrático de que trata el artículo tres de esta Ley; 2o. los que atentaren contra los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal y los Pactos Complementarios suscritos por Chile o en contra de sus libertades y derechos garantizados en la Constitución; 3o. las que consisten en el empleo de la violencia armada o inciten a ella, como asimismo, las prácticas terroristas en cualquiera de sus formas; 4o. la constitución de grupos partidistas armados o sujetos a disciplina para-militar o militar.*

Estas conductas son imputables a los partidos políticos cuando se expresen en acuerdos de sus organismos directivos nacionales o cuando se realicen por dirigentes de cualquier nivel o por parlamentarios, a menos que sean expresa y oportunamente desautorizados por la directiva nacional.

Según el proyecto GEC, el Tribunal Constitucional conocerá de las denuncias por conductas antidemocráticas, a requerimiento de más de un tercio de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, previa solicitud de un partido político o por el Defensor Público del Pueblo (especie de ombudsman).

El proyecto GEC establece así en forma precisa lo que se entiende por conductas antidemocráticas y señala un procedimiento de requerimiento que permite tener un mínimo de seguridad sobre la seriedad de la denuncia, sin restringir demasiado los actores que pueden iniciar el sistema que desencadene el procedimiento de requerimiento y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, a través de una sentencia definitiva sobre la especie.

La Ley Orgánica Constitucional de Partidos, recoge las causales

más genéricas del artículo 8o. de la Constitución de 1980 que trascienden las conductas, se trata de *todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases*. Basta en tal sentido, que se propague una de esas ideas por un partido político para que éste sea declarado inconstitucional. Además, en este proyecto, la acción para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de un partido político es una acción pública, vale decir, cualquier ciudadano puede presentar un requerimiento de inconstitucionalidad de un partido al Tribunal Constitucional.

Por otra parte, las causales justificatorias para declarar la inconstitucionalidad de un partido tienen un claro sesgo ideológico destinado a ser aplicado fundamentalmente contra los partidos marxistas leninistas, sin embargo, no hay ninguna referencia para aquellos partidos que tengan una concepción autoritaria de la sociedad, estas constituyen, junto con las concepciones totalitarias, las dos variantes de los regímenes autocráticos y por tanto, antidemocráticos.

Asimismo, el artículo 8o. de la Constitución de 1980 viola uno de los principios esenciales de toda sociedad civilizada al establecer un delito y pena constitucional con efecto retroactivo. En efecto, en la especie el inciso 4o. del artículo 8o. señala textualmente: *las personas que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente no podrán...* pasando a enumerar las sanciones que estas personas sufrirán. Ello es más grave aún, en cuanto el artículo 8o. se encuentra ubicado en el capítulo I de la Constitución de 1980, que se refiere a las "Bases de la Institucionalidad".

En nuestra opinión, es legítimo que el régimen democrático pueda defenderse de sus enemigos, pero en tal sentido, el bien jurídico protegido es la democracia, dentro de la cual el respeto de los derechos humanos y entre ellos, el pluralismo ideológico y político debe estar garantizado. El Estado democrático no puede prohibir *a priori* concepciones ideológicas, sino sólo puede sancionar las conductas antidemocráticas, vale decir, las conductas de personas, agrupaciones o partidos que violen los derechos humanos, que no respeten los procedimientos democráticos o que empleen la violencia armada para cambiar el orden social y político de carácter democrático. En tal sentido, nos parece más coherente con la concepción democrática y del Estado de Derecho la formulación del proyecto GEC que la versión de la ley de partidos, esta última es coherente con las disposiciones del artículo 8o. de la Constitución de 1980.

F. ALIANZAS Y COALICIONES DE PARTIDOS POLITICOS

La legislación electoral durante la vigencia de la Constitución de 1925 pasó por distintas fases respecto de la materia de alianzas o coaliciones de partidos políticos. Hasta la publicación de la Ley No. 12.889 de 1958 y su entrada en vigencia, en Chile se permitieron los pactos electorales, lo que posibilitó la sobrevivencia de diferentes colectividades políticas pequeñas a base de combinaciones heterogéneas en las diferentes circunscripciones o distritos electorales. La ley indicada puso fin a esta práctica prohibiendo los pactos electorales y obligando a cada partido a presentarse sólo ante el electorado y obtener la cantidad de parlamentarios que le permitía la acumulación de votos en su propia lista electoral.

La legislación que prohibió los pactos electorales permitió una reducción significativa del número de partidos, ya que como hemos visto anteriormente, el hecho de no tener representación parlamentaria era causal de disolución del partido político. En efecto, en la época en que se permitieron los pactos electorales (elecciones parlamentarias desde 1932 hasta 1957), el número de partidos representados en la Cámara de Diputados osciló de 16 a 11. Luego de la reforma a la ley electoral en 1958 el número de partidos con representación en la Cámara de Diputados descende bruscamente: en 1961 y 1965 sólo siete partidos obtienen representación en dicha corporación, y en 1969, los partidos con representación parlamentaria en la Cámara de Diputados descienden a cinco.

En el primer semestre de 1972, el Congreso Nacional aprobó el principio de reestablecer los pactos electorales de partidos para las elecciones pluripersonales, la alianza de partidos estaba sometida a una restricción, el pacto electoral entre los partidos debía ser **nacional**. Además, éste debía ser declarado ante la Dirección del Registro Electoral, por lo menos 30 días antes del vencimiento de los plazos establecidos por la Ley General de Elecciones para la inscripción de candidaturas, permitiéndose que el número total de candidatos presentados excediera hasta en un 50% al de puestos por elegir.

Terminado el debate parlamentario y aprobado el texto con el acuerdo de todos los partidos políticos, el proyecto fue enviado al Gobierno, mediante oficio No. 13.370 del Senado, de fecha 15 de junio de 1972.

Sin embargo, este texto nunca fue aprobado por el Gobierno, ya que el 6 de junio de 1972, el Tribunal Calificador de Elecciones dictó una sentencia acerca de la "Formación de partidos políticos federativos o confederativos", que fue publicada en el Diario Oficial No. 28.272 del 9 de junio de 1972.

Conocido este fallo por el Gobierno, éste envió al Senado el oficio No. 623 de fecha 14 de julio de 1972, del Ministerio del Interior, mediante el cual veta el proyecto de pactos electorales en todas sus partes por considerarlo *superfluo luego del pronunciamiento del Tribunal Calificador de Elecciones, que posibilitó la formación de Partidos Federativos, modalidad que, en el hecho, a través de las inscripciones correspondientes ya practicadas en el Registro Electoral, por diversas corrientes políticas, ha revelado ser satisfactoria.*

El fallo del Tribunal Calificador de Elecciones tuvo como fundamento para aceptar la existencia de partidos federados o confederados, el nuevo texto del artículo 9o. de la Constitución de 1925, introducido por la reforma constitucional contenida en la Ley No. 17.298 del 9 de enero de 1971 que ya hemos transcrito en la introducción a esta parte del trabajo, la cual establece la libertad de organización de los partidos políticos.

Así, las elecciones de marzo de 1973 se realizaron con una federación en que estaban todos los partidos de la Unidad Popular, y una Confederación formada, a su vez, por dos federaciones, una de ellas integrada por los partidos Demócrata Cristiano, Izquierda Radical y Democrática Nacional; la otra federación estaba compuesta por los partidos Nacional y Democracia Radical.

Estas elecciones parlamentarias de marzo de 1973, permitieron a través del sistema de federaciones y confederaciones que el número de partidos que obtuvieron representación en la Cámara de Diputados ascendiera de 5 en 1969 a 10 en 1973.

Los proyectos sobre la materia, vale decir, el Anteproyecto Oficial de la Comisión Fernández, en su última versión conocida considera a los pactos electorales como inconvenientes *al estimar que mediante tal instrumento se puede vulnerar el verdadero deseo del elector, en tanto que sin ellos se expresa en forma más fiel la representación de cada partido.*³⁸

Por su parte, el proyecto GEC sobre partidos políticos omite toda referencia a las federaciones de partidos y a los pactos electorales. A su vez el "Estatuto de la Ciudadanía" del mismo Grupo de Estudios Constitucionales no acepta la idea de pactos electorales en cuanto considera que éstos constituyen un fraude al elector, en la medida que el voto de un elector por un candidato de un partido político determinado podría servir para elegir un candidato correspondiente a otro partido político, por el cual el ciudadano no ha votado ni ha tenido la intención de favorecer con su sufragio.

38. Artículo Diario El Mercurio: "Sistema Electoral ¿decisión postergada?" Cuerpo D, página 4, 15 de diciembre 1985.

IV. NACIONALIDAD, CIUDADANIA Y SUFRAGIO

A. NACIONALIDAD Y CIUDADANIA

En esta materia, las Constituciones de 1925 y 1980 fijan normas similares. Ambas establecen como prerequisite de la ciudadanía, la nacionalidad.

En efecto, ambas constituciones establecen que son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad (Artículo 70. de la Constitución de 1925 y artículo 13 de la Constitución de 1980). La Constitución de 1980, artículo 7, no exige el requisito de la inscripción en los registros electorales para ser ciudadano, pero agrega por otra parte, como condición el no haber sido condenado a pena aflictiva (tres años y un día).

Desde el punto de vista del derecho electoral interesa especificar los derechos políticos que se obtienen al adquirir la ciudadanía. En esta materia, la Constitución de 1980 especifica tales derechos en el inciso 2 del artículo 13: *La calidad de ciudadanos otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.*

La vinculación entre nacionalidad y ciudadanía nos debe llevar a analizar cuándo se pierden los derechos ciudadanos al perder la nacionalidad.

La pérdida de nacionalidad en el ordenamiento constitucional chileno se produce por nacionalización en país extranjero, salvo el caso de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero por estar uno de sus padres al servicio de la República, o aquellos hijos de padre o madre chilenos, nacidos en el extranjero, que se avendren por más de un año en Chile. Constituye también excepción al principio general, el caso de chilenos que, en virtud de disposiciones constitucionales, legales o administrativas del Estado en cuyo territorio residan, adopten la nacionalidad extranjera como condición de su permanencia en él o de igualdad jurídica en el ejercicio de los derechos civiles con los nacionales del respectivo país (Artículo 11 No. 1 de la Constitución de 1980 y el No. 1 e inciso final del artículo 6 de la Constitución de 1925).

Una segunda causal de pérdida de nacionalidad está dada por la prestación de servicios durante una guerra, a enemigos de Chile o de sus aliados, en cuyo caso la pérdida de nacionalidad se produce por un decreto supremo (Artículo 11 No. 2 de la Constitución de 1980 y artículo 6 No. 2 de la Constitución de 1925).

Se pierde también la nacionalidad por cancelación de la carta de nacionalización (Artículo II No. 4 de la Constitución de 1980 y artículo No. 3 de la Constitución de 1925).

La Constitución de 1980, establece respecto de la Constitución de 1925 dos nuevas causales de pérdida de nacionalidad, por sentencia judicial condenatoria por delitos contra la dignidad de la patria o los intereses esenciales y permanentes del Estado, así considerados por ley aprobada con quórum calificado (Artículo 11 No. 3 de la Constitución de 1980), y por ley que revoque la nacionalización concedida por gracia (Artículo 11 No. 5 de la Constitución de 1980).

En caso de pérdida de la nacionalidad, por las causales antes señaladas, la rehabilitación sólo puede realizarse por ley.

Cabe agregar en materia de ciudadanía, que ella se pierde por las siguientes causas:

Por pérdida de la nacionalidad chilena y por condena a pena aflictiva, ambas causales establecidas en la Constitución de 1980 y de 1925. La Carta de 1980, agrega una causal nueva, al señalar que se pierde la calidad de ciudadano *por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista*. En este caso, la rehabilitación del afectado sólo puede lograrse en virtud de una ley de quórum calificado, una vez que se haya cumplido la condena.

En el caso de condena a pena aflictiva, pueden solicitar la rehabilitación al Senado, una vez cumplida su condena.

B. EL SUFRAGIO

El sufragio asegura el ejercicio de la plena autonomía del cuerpo político de la sociedad, vale decir, el autogobierno del pueblo, esencial a la concepción democrática.

A su vez, la extensión y características del sufragio tienden a reflejar la naturaleza del sistema político.

1. El desarrollo histórico del sufragio bajo la Constitución de 1925

De acuerdo al texto original de la Carta de 1925, el derecho a sufragio sólo podía ser ejercido por los nacionales que hubieren cumplido 21 años de edad y supieran leer y escribir.

El texto constitucional original no especificaba sexo para votar, sin embargo, quedó constancia en acta de la subcomisión de Defensa que era suficiente una ley para otorgar el sufragio femenino.

La ley No. 5.537 de 1934 otorgó el derecho al sufragio a las mujeres y los extranjeros para las elecciones municipales. Posteriormente, en 1949, la ley No. 9.292 otorgó derecho al sufragio a las mujeres para elecciones presidenciales y parlamentarias, creándoles

un registro separado del de los extranjeros. Finalmente, la ley 17.284 de enero de 1970, otorgó el derecho al sufragio a los mayores de 18 años y a los analfabetos, pero omitió señalar que ello debía aplicarse también para las elecciones municipales, para lo cual debió aprobarse una nueva reforma armonizando el artículo 7o. de la Constitución con el artículo 104 que regulaba las elecciones municipales, la que se concretó en la ley No. 17.420 del 31 de marzo de 1971.

Nuestro ordenamiento jurídico se ubica así ya bajo la Constitución de 1925, a la vanguardia de los países que han ampliado el cuerpo electoral bajando la edad necesaria para ser ciudadano a los 18 años, lo que permite la incorporación masiva de jóvenes al proceso electoral, hecho que, en países de población relativamente joven constituye un paso significativo.

Por otra parte, un problema que ha sido objeto de debate en nuestro medio es el voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y si la disciplina militar es compatible con el libre ejercicio del sufragio. En nuestro ordenamiento jurídico, bajo el imperio de la Constitución de 1925, en virtud de la ley, se prohibía el derecho de sufragio a los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros, con excepción de los oficiales. Al respecto, cabe señalar que no nos parece que existan argumentos de fondo válidos para excluir a dichos sectores de chilenos del ejercicio del sufragio, ya que hoy se encuentra ampliamente superada la concepción de que las personas que se encuentran en una relación de subordinación no pueden tener discernimiento propio para ejercer sus derechos políticos. En nuestra opinión, todos los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros deberían poder hacer uso del derecho al sufragio, sin la odiosa discriminación entre oficiales y tropa.

2. El sufragio obligatorio

En nuestro país, bajo el imperio de la Constitución de 1925, el sufragio era obligatorio, así lo establecía el artículo 62 de la Ley General de Elecciones No. 14.852: *Todo elector está obligado a sufragar, salvo el caso de impedimento legítimo. El que no lo hiciere incurrirá en la pena señalada en el artículo 156.* La pena aludida era la de prisión en sus grados medios a máximos, conmutable por multa a beneficio municipal evaluable por cada día de prisión. El juez debía proceder a petición de cualquier ciudadano o de oficio. Esta disposición es mantenida en el anteproyecto sobre sistema electoral público elaborado por la Comisión de Estudio de Leyes Orgánicas Constitucionales, de fecha 29 de noviembre de 1985, en adelante el

“Anteproyecto SEP”, en su artículo 141, aun cuando la pena por la omisión se baja a *prisión en su grado mínimo, conmutable en una unidad tributaria de multa de beneficio fiscal por cada día de prisión, conociendo de esta materia el juez de policía local del domicilio que conste en la inscripción electoral del afectado, a petición del Director del Servicio Electoral, de cualquier ciudadano, o de oficio.*

A su vez, el proyecto de Estatuto de la ciudadanía y sistema electoral del Grupo de Estudios Constitucionales consagra también el principio del sufragio obligatorio, habiendo consenso en esta materia de todos los sectores representativos de la sociedad chilena.

3. Limitaciones al sufragio en sentido pasivo o activo

El ordenamiento jurídico nacional establece límites o restringe el derecho al sufragio por razones de orden político, administrativo, biológico y de conveniencia en relación a determinadas instituciones o sectores de la sociedad. Los principales de ellos son:

a) **Los extranjeros.** El derecho del sufragio está vinculado a la nacionalidad, de donde emana la ciudadanía, de allí que naturalmente los extranjeros estén excluidos del derecho de sufragio activo como pasivo. En esta materia, la Constitución de 1925, artículo 104, inciso primero establecía una excepción al facultar para votar en la elección de regidores a los extranjeros que hayan residido por más de cinco años en el país, efecto para el cual se establecían registros particulares en cada comuna. Esta disposición fue modificada por la Constitución de 1980, artículo 14, al establecer que los extranjeros *avciados en Chile por más de cinco años, que hayan cumplido dieciocho años de edad y no hayan sido condenados a pena aflictiva, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.*

El “anteproyecto SEP”, artículo 4, clarifica la norma constitucional, al prescribir que tales extranjeros *podrán ejercer el derecho de sufragio en las elecciones para Presidente de la República y para senadores y diputados, con arreglo a las disposiciones de esta ley.* El mismo artículo 4 inciso 2o., se encarga de precisar lo que debe entenderse por “avciarse en Chile”, requisito que se considera cumplido *con la posesión de la permanencia definitiva con una antigüedad de cinco años, a lo menos, a la fecha de la inscripción en el registro electoral.*

Esta disposición quiebra el principio general seguido por la Constitución de 1925, de que los derechos ciudadanos sólo podían ser ejercidos por chilenos, en especial el derecho de sufragio para

elecciones de claro contenido político, como eran las elecciones presidenciales y parlamentarias.

b) **Nacionalizados.** Los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalidad chilena, adquieren los derechos de ciudadanía, pero pueden optar a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización, materia en que concuerdan la Constitución de 1925, artículo 5 No. 4, con la Carta de 1980, artículo 10 No. 4. Asimismo, los ciudadanos no nacidos en el territorio de Chile, no pueden ser elegidos Presidente de la República, materia en la cual se muestran en armonía el artículo 61 de la Constitución de 1925 y el artículo 25 de la Carta de 1980.

c) **Menores de edad.** De acuerdo con las normas constitucionales que regulan la ciudadanía están excluidos del derecho de sufragio los chilenos menores de 18 años, edad que se considera convencionalmente, como aquélla en que se adquiere el discernimiento y madurez suficiente para hacer uso de los derechos ciudadanos.

d) **Los no inscritos en los registros electorales.** El ordenamiento jurídico nacional exige para hacer efectivo el derecho de sufragio estar inscrito en los registros electorales, estando excluidos de tal derecho los chilenos que habiendo cumplido 18 años no se hayan inscrito en ellos. En efecto, el artículo 6 de la Ley No. 14.852 o Ley General de Elecciones, establece que *el requisito establecido en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado (de 1925), de ser ciudadano con derecho a sufragio se cumple con la inscripción vigente en los Registros Electorales y con la posesión de las demás calidades indicadas en el artículo 7o. de la misma Constitución.* El mismo principio se establece en el "anteproyecto SEP", artículo 2, el cual señala que: *Para el ejercicio de los derechos de sufragio y de optar a cargos de elección popular será necesario encontrarse inscrito en los registros electorales que establece esta ley con noventa días de anticipación, a lo menos, a la fecha de realización de la elección o plebiscito.*

En definitiva, la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales No. 18.556, artículo 2o., estableció la inscripción en Registros Electorales para acreditar el cumplimiento de los requisitos de los Artículos 13 y 14 de la Constitución.

Sin excluir esta fórmula, el proyecto de estatuto de la ciudadanía, registro y sistema electoral del GEC deja abierta la posibilidad de eliminación del registro manual y su reemplazo por un registro computarizado y automático, más acorde con el estado de desarrollo tecnológico actual, el cual además es considerado más seguro, ofreciendo menos posibilidades para el desarrollo de inscripciones fraudulentas. En un sentido similar, se ha pronunciado la tercera comisión legislativa de la Junta de Gobierno. El proceso de constitución

manual del Registro Electoral, constituye además un proceso más lento, que aplaza la convocatoria de elecciones o de un plebiscito, para solucionar la grave crisis jurídica y política que vive actualmente el país.

e) **Las Fuerzas Armadas.** De acuerdo con el régimen jurídico existente bajo la Constitución de 1925, todos los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros están excluidos, mientras estén en actividad para optar a cargos de elección popular. Además, como ya lo hemos mencionado, salvo el cuerpo de jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, el resto de éstas, vale decir, el cuerpo de suboficiales y tropa estaban excluidos del derecho de sufragio activo y pasivo. La Constitución de 1980, otorga derecho a sufragio a las Fuerzas Armadas en su conjunto, vale decir, el cuerpo de jefes y oficiales, suboficiales y tropa.

f) **Indignidad penal.** La Carta de 1980, artículo 13, ha elevado a rango constitucional, la pérdida de derecho de sufragio de quienes hayan sido condenados a pena aflictiva (3 años y 1 día). La Constitución de 1980, establece nuevas causales de indignidad penal en sus artículos 8o. y 9o. En efecto, el polémico artículo 8,³⁹ prescribe que las personas *que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente no podrán optar a... cargos públicos, sean o no de elección popular, por el término de diez años contado desde la fecha de la resolución del Tribunal (Constitucional).* Agregando el inciso 5o. que, *si las personas referidas anteriormente estuvieron a la fecha de la declaración del Tribunal, en posesión de un empleo o cargo público, sea o no de elección popular, lo perderán, además, de pleno derecho.*

A su vez, el artículo 9 de la Constitución de 1980, inciso 2, prescribe que los responsables de conductas terroristas quedarán inhabilitados por el plazo de quince años no pudiendo, entre otras materias, optar a cargos de elección popular. Por otra parte, a los ciudadanos afectados por sanción del Tribunal Constitucional en virtud del artículo 8o. de la Constitución, se les suspende el derecho de sufragio por el término de diez años, contados desde la declaración del Tribunal (Art. 16 de la Constitución de 1980). A su vez, los condenados por delitos que la ley califica de conducta terrorista pierden la calidad de ciudadanos y, por tanto, el derecho de sufragio. Estos últimos sólo pueden ser rehabilitados por ley de quórum calificado (Art. 17, Constitución de 1980).

39. El artículo 8 de la Carta de 1980 lo reproducimos en anexo, al término del presente trabajo.

V. ORGANISMOS POLITICO-ELECTORALES

A. EL TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES

1. Competencia

La Constitución Política de 1925 estableció un órgano especial, denominado Tribunal Calificador de Elecciones, cuyo objetivo fundamental era conocer de la calificación de las elecciones de Presidente de la República y parlamentarias, vale decir, de Cámara de Diputados y Senado, como asimismo, las reclamaciones de nulidad que se interpusieren, respecto de ellas (artículos 79 y 26). Además, debe calificar los plebiscitos y comunicar su resultado al Presidente de la República. La Constitución de 1980, mantiene básicamente las mismas atribuciones del Tribunal Calificador (artículo 84).

2. Composición

El Tribunal Calificador de Elecciones que estableció el artículo 79 de la Constitución estaba constituido de cinco miembros, los cuales se renovaban cada cuatro años, a lo menos quince días antes a la fecha de la primera elección que debían calificar.

Tales miembros debían ser elegidos por sorteo, de entre las siguientes personas:

Uno, entre los individuos que hayan desempeñado los cargos de presidentes o vicepresidentes de la Cámara de Diputados por más de un año;

Uno, entre los individuos que hayan desempeñado los cargos de presidentes o vicepresidentes del Senado por igual período;

Dos, entre los individuos que desempeñen los cargos de ministro de la Corte Suprema de Justicia, y

Uno, entre los individuos que desempeñen los cargos de ministros de la Corte de Apelaciones de la ciudad donde celebre sus sesiones el Congreso, la cual fue siempre la ciudad de Santiago.

Esta composición del Tribunal equilibraba una dosis de integración política, representada por los ex presidentes o vicepresidentes de la Cámara de Diputados y del Senado, con una cuota de representantes provenientes de la jurisdicción ordinaria, dos ministros de la Corte Suprema y uno de la Corte de Apelaciones. El procedimiento del sorteo permitía que cualquiera de las personas que reunía los requisitos que exigían la Constitución y las leyes pudiera integrar en cualquier oportunidad la función en análisis.

La Constitución de 1980, si bien mantiene el número de miembros que deben integrar el Tribunal Calificador de Elecciones, cambia el criterio para determinar su composición y las formas en que deben ser integrados sus miembros.

En efecto, los cinco miembros deben ser designados, tal como lo estipula el artículo 24 de la Constitución, de la siguiente forma:

a) Tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas por la mayoría absoluta de sus miembros.

b) Un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada en la letra a), que tenga a lo menos quince años de título, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública y no tener impedimento alguno que lo inhabilite para desempeñar el cargo de juez.

c) Un ex Presidente de la Cámara de Diputados o del Senado que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo.

Tal composición merece algunos comentarios.

El primero es que se reduce a un solo miembro que tiene experiencia política, en vez de los dos que establecía la Constitución de 1925, además de exigir el ejercicio del cargo de ex presidente o vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por **tres años** en vez de uno que exigía la Constitución de 1925, este último hecho tiene repercusiones importantes para el corto plazo, puesto que no hay ningún ex presidente o vicepresidente de cualquiera de las dos ramas del Congreso Nacional que se haya desempeñado por tres años en el cargo, bajo la Constitución de 1925, ya que normalmente éstos renunciaban al año, para posibilitar así, una mayor cantidad de miembros habilitados para desempeñar el rol de miembros del Tribunal Constitucional, que correspondieren a la orientación política de la mayoría parlamentaria de cada Cámara durante dicho período legislativo. Así, hoy no hay persona alguna que cumpla los requisitos exigidos por la Constitución para integrar el Tribunal Calificador de Elecciones, de la proveniencia analizada, con lo cual el Tribunal queda sin poder operar con dicho miembro.

La segunda observación, es el aumento del rol de la Corte Suprema de Justicia en la integración del Tribunal Calificador, puesto que ella designa cuatro de sus cinco miembros, y en el corto plazo, la totalidad por la situación precedentemente analizada.

La tercera observación es que los miembros que debe designar la Corte Suprema ya no son sorteados sino elegidos de manera tal, que sólo es posible la designación de miembros que responden al criterio de mayoría de dicha Corte, ya que el procedimiento exige "vo-

taciones sucesivas y secretas por mayoría absoluta” para la integración estipulada en la letra a) del artículo 84 de la Constitución; el mismo procedimiento está señalado para el caso del abogado que debe integrar el Tribunal Calificador, según la letra b) del mismo artículo 84. Tal perspectiva, margina de toda posibilidad de elegir a algunos miembros por los Ministros de la Corte Suprema que sostengan posiciones minoritarias.

A su vez, el proyecto del GEC sobre “Estatuto de la ciudadanía, inscripciones y sistema electoral”, establece un Tribunal Supremo Electoral, el cual, de acuerdo al artículo 1 del proyecto, ejercerá *la dirección superior, organización y vigilancia de los procesos de formación, mantenimiento y utilización de los registros electorales y la calificación de los actos electorales*. Así entendido, el Tribunal Electoral tiene atribuciones que exceden a la calificación de elecciones constituyéndose en el órgano rector autónomo relacionado con el ejercicio del derecho de sufragio en general, del cual, el Director del Registro Electoral es un órgano dependiente y subordinado.

La composición del Tribunal Supremo Electoral propuesto en el proyecto del GEC es diferente, tanto de lo establecido en la Carta de 1925 como en la de 1980. El Tribunal se compone de cinco miembros elegidos cada cuatro años de la siguiente forma: uno designado por sorteo de entre los individuos que desempeñen los cargos de Ministro de la Corte Suprema; uno elegido por el Tribunal Constitucional por sorteo de entre los individuos que desempeñen o hayan desempeñado las cátedras de Derecho Constitucional o Administrativo en las Escuelas de Derecho de las universidades del Estado o reconocidas por éste, que estén o hubieren estado a lo menos cinco años en el ejercicio del cargo; tres miembros elegidos por el Senado de la República de entre los ex presidentes y ex vicepresidentes de la Cámara de Diputados o del Senado incluidos en ternas que presentarán cada uno de los partidos políticos que hubieren obtenido las tres primeras mayorías de sufragios en las últimas elecciones ordinarias. El Senado debe elegir uno de cada una de estas ternas.

El proyecto del GEC introduce dos elementos nuevos en relación a las Constituciones de 1925 y de 1980; uno de ellos, es la introducción en el Tribunal de un académico del área del derecho público, en específico, de derecho constitucional o administrativo; por otra parte, está el rol que se asigna a los tres principales partidos de proponer ternas de cada una de las cuales el Senado elegirá por mayoría un miembro del Tribunal Supremo Electoral.

3. Procedimiento para apreciar los hechos y fallar las causas

El procedimiento para apreciar los hechos y fallar los asuntos sometidos a su conocimiento es igual en la Constitución de 1925 como en la Carta de 1980, según disponen los artículos 79 y 84, respectivamente. Este es el de proceder como jurado en la apreciación de los hechos, y sentenciar con arreglo a derecho.

Ambas Constituciones entregan la regulación de la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador a la ley, con la única diferencia que la Carta de 1980 exige que sea una ley orgánica constitucional, mientras que la Constitución de 1925, no establecía tal tipo de ley especial, la que requiere de un quórum de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio para su aprobación, modificación o derogación, según lo dispone el artículo 63 de la Carta de 1980. Bajo la Constitución de 1925, la Ley General de Elecciones (No. 14.852), regulaba tales aspectos, mientras que ellos son regulados bajo la Carta de 1980 por la ley orgánica constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones de 1985.

B. LOS TRIBUNALES ELECTORALES REGIONALES

La Constitución de 1980, establece en su artículo 85, un órgano electoral inédito en el ordenamiento jurídico nacional, los Tribunales Electorales Regionales, encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley.

Tales Tribunales estarán integrados por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ella misma, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de la Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años.

Los integrantes de tales tribunales durarán cuatro años en sus funciones, y al igual que el Tribunal Calificador de Elecciones, procederán como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciarán con arreglo a derecho.

El mismo artículo 35, estipula que las demás atribuciones de estos tribunales y la regulación de su organización y funcionamiento, deberán ser determinados por la ley, la cual aún no ha sido elaborada, ni se conoce el contenido de algún proyecto al respecto.

El proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales sobre "Estatuto de la ciudadanía, inscripciones y sistema electoral", en su ar-

título 13, considera la existencia de Tribunales Calificadores de elecciones regionales, a los cuales se les otorga la atribución de fiscalizar todas las elecciones que se realicen en la respectiva región, especialmente, las elecciones de regidores.

Además de la diferencia de nombre de los órganos denominados “Tribunal Electoral Regional” y “Tribunal Calificador de Elecciones Regional”, respectivamente, en el segundo caso, la competencia es más extendida que en el primero.

Cabe finalmente señalar que, el proyecto del GEC establece, en su artículo 14, una integración diferente que el proyecto gubernamental de los tribunales en análisis. En efecto, el proyecto del GEC, integra el tribunal por tres miembros elegidos por cuatro años de la siguiente forma: un miembro de la Corte o Cortes de Apelaciones respectiva designado por sorteo practicado por él o los Tribunales correspondientes; un miembro elegido por sorteo entre los individuos que hayan desempeñado el cargo de alcalde, de los diferentes municipios de la región, por un período de más de un año; un representante del Consejo Económico Social Regional, elegido de entre sus miembros por sorteo.

C. LOS ORGANOS ELECTORALES

El sistema electoral chileno bajo la Constitución de 1925, establecía cinco instituciones u órganos electorales, los cuales se han mantenido en los proyectos existentes en la materia, tanto el gubernamental realizado bajo la inspiración de la Carta de 1980, como el del Grupo de Estudios Constitucionales (GEC), realizado bajo la inspiración de su propio proyecto constitucional. Estos órganos son la Dirección del Registro Electoral, las Juntas Inscriptoras, las Juntas Electorales, las mesas receptoras de sufragios y los Colegios Escrutadores.

1. La Dirección del Registro Electoral o del Servicio Electoral

La ley que regula esta materia bajo el imperio de la Constitución de 1925, es la Ley No. 14.853, denominada Ley General sobre Inscripciones Electorales (LGIE).

En la ley señalada, el artículo 69, establece la función de **Director del Registro Electoral**, quien tiene bajo su dirección superior al Servicio Electoral. Este funcionario es nombrado por el Presidente de la República con el acuerdo del Senado, requiriéndose para ello el vo-

to conforme de la mayoría de los miembros en ejercicio de dicha corporación. Sus funciones están especificadas en el artículo 70 de la LGIE, entre ellas destacan la supervigilancia de los organismos de carácter electoral de todo el país y velar por el cumplimiento de la LGIE; organizar y mantener bajo su custodia el "Archivo de Registros Electorales" de toda la República, efectuar las cancelaciones para depurar dicha ley de Registros Electorales, confeccionar el padrón electoral que contiene la nómina de electores hábiles para ejercer el sufragio, clasificados por comunas o circunscripciones, para las elecciones de Presidente de la República, diputados y senadores y de regidores; realizar visitas de inspección; requerir a los funcionarios del Estado encargados de realizar actividades vinculadas con el servicio electoral; proponer al Presidente de la República el nombramiento o remoción del personal de su oficina; entre otras.

A su vez, la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral No. 18.556, de fecha 10. de octubre de 1986, en su título cuarto regula la institución del Servicio Electoral.

El Artículo 87 de la Ley establece su naturaleza, señalando que es un *organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será cumplir con las funciones que le señala la ley y que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.*

El artículo 91 de la ley comentada establece que el *Director del Servicio Electoral será el Jefe superior del Servicio, correspondiéndole dirigirlo, organizarlo, administrarlo, velar por el cumplimiento de sus objetivos, responder de su gestión y representarlo, tanto judicial como extrajudicialmente.*

El nombramiento del Director del Servicio es realizado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. Su remoción se realizará de la misma manera. Esta norma es alterada por el artículo 90. transitorio, el cual establece que, mientras el Senado no entre en funciones el Director del Servicio Electoral será designado exclusivamente por el Presidente de la República. Asimismo, dicho Director del Servicio que se encontrare en funciones cuando se instale el Senado, continuará desempeñándolas, sin que se requiera solicitar el consentimiento de éste.

Finalmente, el artículo 90 de la Ley, establece como funciones del Servicio Electoral, las siguientes:

- a) *Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en esta ley y velar por el cumplimiento de las normas electora-*

- les, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente,*
- b) Formar y mantener un boletín denominado Padrón Electoral, ordenado computacionalmente, el que contendrá la nómina alfabética de las personas habilitadas para ejercer el derecho a sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios.*
 - c) Formar y mantener un registro alfabético de las personas a quienes se haya suspendido el derecho a sufragio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política.*
 - d) Formar y mantener la nómina de las personas que hayan perdido su calidad de ciudadanos, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política.*
 - e) Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de libros, formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de inscripción;*
 - f) Disponer la compra y confección del material que se utilizará en las inscripciones y distribuirlo con la debida anticipación a los organismos pertinentes;*
 - g) Pagar los honorarios que correspondan de acuerdo con la ley a los miembros de las Juntas Inscriptoras, y*
 - h) Formar y mantener el Archivo Electoral General.*

De acuerdo al proyecto GEC, la Dirección del Registro Electoral depende directamente del Tribunal Supremo Electoral, siendo su organización, funcionamiento y atribuciones reglamentados por dicho Tribunal. El **Director del Registro Electoral** es nombrado por el Tribunal Supremo Electoral, debiendo los candidatos tener, a los menos, diez años en posesión del título de abogado, la decisión del Tribunal al respecto debe ser adoptada con el voto conforme de los dos tercios de sus miembros en ejercicio, tendrá el carácter de Jefe de Oficina y cesará en el cargo al cumplir 75 años de edad. Todo ello, según lo disponen los artículos 20 y 21 del Capítulo III del proyecto analizado.

El Director del Registro Electoral, según este proyecto, artículo 24, tiene como atribuciones y deberes: organizar y mantener bajo su custodia el Archivo de Registros de toda la República; formar el rol alfabético de los ciudadanos inscritos en los registros y organizar el control de las inscripciones en toda la República; efectuar las cancelaciones y depuraciones de los registros que le encomienda la ley; comunicar al Gabinete Central de Identificaciones la nómina de electores eliminados de los registros; confeccionar con anterioridad a cada elección de Presidente de la República, de parlamentarios, de re-

presentantes regionales y de regidores, el “**Padrón Electoral**”, que contendrá la nómina de electores hábiles para ejercer el sufragio, clasificados pro comunas o circunscripciones civiles en su caso; inspeccionar en notaría y oficinas de Registro Civil para supervigilar el servicio y al Gabinete de Identificaciones para comprobar las facultades de los partidos políticos de designar apoderados para presenciar las inscripciones.

A manera de conclusión, podemos señalar que las normas de la Ley de Inscripciones Electorales y la actual Ley Orgánica Constitucional sobre Inscripciones y Servicio Electoral, son similares en relación a las atribuciones del Director del Servicio Electoral; lo mismo puede decirse de las normas propuestas por el proyecto del GEC, este último introduce modificaciones substanciales sobre el nombramiento y dependencia del Director del Registro Electoral.

2. Las Juntas Inscriptoras

Estos organismos están establecidos en la LGIE, artículo 4, el que señala que *habrá una junta inscriptora en cada localidad donde funcione una Oficina del Registro Civil y el territorio jurisdiccional de aquélla será el que corresponde a ésta. Dicha Junta Inscriptora, según el mismo precepto legal, está integrada por el Oficial de Registro Civil correspondiente, quien la preside; por un delegado de la Dirección del Registro Electoral y por el Jefe de la respectiva unidad de Carabineros, que actuará como secretario. Estos últimos pueden delegar su representación en un oficial de grado no inferior a teniente, haciéndolo saber por escrito al presidente de la respectiva Junta.*

El artículo 8 de la LGIE establece las funciones de las Juntas Inscriptoras, las cuales son: inscribir a las personas domiciliadas en el territorio jurisdiccional de la respectiva Oficina de Registro Civil que cumplan con los requisitos para ser ciudadanos electores, y cancelar las inscripciones de aquellos ciudadanos que deban ser eliminados del Registro, de acuerdo con la Ley.

Los partidos políticos tienen, según el artículo 7 de la LGIE, derecho a designar apoderados para presenciar las inscripciones.

Las Juntas Inscriptoras funcionan con dos de sus miembros, a lo menos, y por espacio de tres horas diarias durante todos los días hábiles y dentro de la jornada normal de trabajo de las Oficinas del Registro Civil.

La Ley Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y el Servicio Electoral forma parte del Sistema Electoral Público previsto en el artículo 18, en él se encuentran regu-

lados los organismos denominados juntas inscriptoras y las juntas electorales en su título I.

En efecto, según el proyecto ya aprobado por la Junta de Gobierno, las Juntas Inscriptoras, reguladas en el artículo 14, estarán integradas por tres miembros *designados por el Director del Servicio Electoral, de los cuales dos lo serán a proposición en cuaterna de la Junta Electoral*. Todos ellos deben cumplir con los requisitos de ser ciudadanos mayores de veintiún años de edad; haber aprobado la enseñanza básica o su equivalente; ser videntes; y tener domicilio en la circunscripción electoral de la respectiva Junta Inscriptora.

Una vez constituidas, deben elegir un presidente de entre sus miembros, cargo que no puede recaer en la persona de libre designación del Director del Servicio Electoral. Esta última se desempeñará como secretario de la Junta y actuará como ministro de fe de ella, según lo dispone el artículo 15 del proyecto. Dicho cargo es obligatorio y nadie puede excusarse en su desempeño salvo por causa justificada. La Junta puede funcionar con un mínimo de dos miembros.

Estas Juntas Inscriptoras funcionarán durante los siete primeros días de cada mes en la respectiva comuna, por espacio de tres horas diarias, a partir de las 9 de la mañana. Su funcionamiento se suspenderá ciento veinte días antes al de una elección ordinaria y lo reanudarán el décimo día hábil siguiente a la fecha en que le sean devueltos ambos ejemplares de los Registros Electorales cerrados provisoriamente, procediendo a reiniciar las inscripciones cuando corresponda. En caso de elecciones extraordinarias o plebiscito, la suspensión operará desde el día en que se publique en el Diario Oficial el decreto supremo de convocatoria, según dispone el artículo 22 del proyecto.

Tal proyecto modifica sustancialmente la composición de las Juntas Inscriptoras en relación a la ley vigente bajo el imperio de la Carta de 1925, eliminando las características que tenían sus miembros de ser funcionarios idóneos para desempeñar dicha función, con formación técnica y jurídica especiales, los cuales se contemplan en el proyecto actual aprobado por la Junta de Gobierno, el cual otorga, además, una facultad discrecional al Director del Servicio Electoral para designar al miembro que es secretario y ministro de fe del organismo analizado.

A su vez, el proyecto del GEC, capítulo IV, artículo 26, elimina al organismo denominado Junta Inscriptora y otorga sus funciones a los **Notarios Públicos, Oficiales de Registro Civil u otros funcionarios que por resolución fundada determine el Tribunal Supremo Electoral**. El artículo 27 de dicho proyecto otorga el derecho a cada partido político de designar un apoderado titular y otro suplente, para presenciar las inscripciones.

3. Las Juntas Electorales

Estos organismos están regulados por la Ley No. 14.852 o Ley General de Elecciones vigente bajo el imperio de la Constitución de 1925. Dicha ley contempla en su artículo 26, la existencia en cada departamento de una Junta Electoral de cinco miembros. En las capitales de departamento con asiento de Corte de Apelaciones, la Junta Electoral está integrada por el Fiscal más antiguo; el Defensor Público más antiguo, el Oficial Civil más antiguo de la cabecera de departamento; el Tesorero Fiscal y el Conservador de Bienes Raíces. En ellas cumple las funciones de Presidente el primero de los nombrados y de secretario el último. En los demás departamentos, la Junta se compone del Oficial Civil más antiguo de la cabecera de departamento, del Defensor Público más antiguo; del Notario Público más antiguo; del Tesorero Fiscal y del Conservador de Bienes Raíces.

Estas Juntas Electorales tienen por funciones, establecidas en el artículo 29 de la Ley General de Elecciones, la designación de vocales de las mesas receptoras de sufragios, la aceptación o rechazo de las eclusiones o excusas que se alegaren, la designación de reemplazantes, la designación de locales en que las mesas receptoras deben funcionar y las demás obligaciones que les impone la ley.

El ALOCSEP no contempla las Juntas Electorales, cuyas funciones son asignadas a las Juntas Inscriptoras, lo que se explica según la exposición de motivos del Anteproyecto, por el hecho de que *la nueva división administrativa del país, que derivó del proceso denominado regionalización, no se ha puesto en práctica en el Poder Judicial y, por lo tanto, no se aplica a los funcionarios auxiliares de la administración de justicia, los cuales constituían un notable apoyo en la organización electoral, que, por ahora, no es posible de regular de manera general y precisa para todo el país.*⁴⁰

Sin embargo, en definitiva, la Ley Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales, restablece las Juntas Electorales. Estas, según el artículo 4 del proyecto, funcionarán en cada provincia, teniendo como funciones: proponer al Director del Servicio Electoral, la nómina de postulantes para ser designados miembros de las Juntas Inscriptoras; designar, a proposición de los alcaldes, los locales en que se constituirán y funcionarán las Juntas Inscriptoras; y cumplir las demás obligaciones que les imponga la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 5 del proyecto dispone

40. Informe de la Comisión de Estudios de leyes orgánicas constitucionales relativas al Anteproyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema Electoral Público, págs. 28 del 29 de noviembre de 1985.

que, el Director del Servicio Electoral, por resolución fundada y previo informe de la Junta respectiva, podrá crear temporal o permanentemente otras Juntas Electorales, cuando circunstancias como la cantidad de población, la dificultad de comunicación o distancia entre los diversos centros poblados lo hagan aconsejable. La resolución respectiva debe fijar su territorio jurisdiccional y la localidad en que tendrá su sede.

Las Juntas Electorales tienen una composición diferente según se trate de provincias cuya capital sea asiento de Corte de Apelaciones o no. En las primeras, ella estará integrada por el Fiscal de la Corte de Apelaciones, el Defensor Público de la capital de provincia y el Conservador de Bienes Raíces de la misma; actuando como presidente el primero de ellos, y el secretario, el último. En las segundas, ellas estarán compuestas por el Defensor Público, el Notario Público y el Conservador de Bienes Raíces; actuando como presidente el primero y como secretario el último de los nombrados.

El proyecto del GEC, artículo 96, mantiene las Juntas Electorales, variando su jurisdicción y su integración. En efecto, por el hecho de la regionalización han desaparecido la división político-administrativa del departamento, por lo cual el proyecto en análisis, considera que las Juntas Electorales deben funcionar en cada comuna, reduciendo sus miembros de cinco a tres, ellos son: el Juez de más alta categoría de la comuna; el Oficial del Registro Civil más antiguo; y el Tesorero Comunal. En ellas desempeñará el cargo de Presidente el Juez y será secretario el Oficial de Registro Civil. Estas Juntas Electorales mantienen, según el artículo 99 del proyecto, atribuciones similares que las contenidas en la Ley General de Elecciones ya analizada.

4. Las mesas receptoras de sufragios

La Ley General de Elecciones No. 14.852, dedica su título IV al tema de las Mesas Receptoras de Sufragios. Estas Mesas se deben constituir treinta días antes de aquél en que deban verificarse elecciones ordinarias para diputados y senadores, las cuales funcionarán para todas las elecciones que se verifiquen hasta la próxima elección ordinaria de diputados y senadores. Se designará una Mesa Receptora por cada registro en que las inscripciones vigentes excedan de ciento cincuenta.

Para los efectos de designar las Mesas Receptoras, las Juntas Electorales se atenderán a las instrucciones que sobre distribución de Registros les deberá impartir el Director del Registro Electoral.

Cada Mesa Receptora, según el artículo 35 de la Ley General de Elecciones, se compone de cinco vocales, los cuales son designados de entre los ciudadanos inscritos en el respectivo registro o registros agrupados en dos etapas, la primera, mediante la cual cada miembro de la Junta Electoral escoge cinco miembros, de entre los cuales se sortean los cinco cargos, siendo asignados éstos a los cinco primeros nombres que salgan favorecidos por la suerte. Si un mismo nombre fuere escogido por todos los miembros de la Junta Electoral, se le designará vocal y se le eliminará del sorteo.

Las Mesas Receptoras pueden funcionar, según el artículo 46, con tres de sus miembros a lo menos. Cada Mesa se constituye quince días antes de cada elección ordinaria o extraordinaria en que les corresponda actuar.

Las tareas de cada vocal de Mesa Receptora están detalladas específicamente en la ley, como asimismo sus funciones antes de la elección, el día de la elección y una vez cerrado el proceso electoral, realizando el escrutinio, clasificando los votos en válidos, nulos, en blanco y sobrantes y los datos numéricos de las preferencias entre los distintos candidatos que participan en la elección.

Este procedimiento es análogo al que establece el ALOCSEP y el proyecto del GEC, salvo algunas variaciones menores en este último caso.

En efecto, el proyecto GEC, artículo 104, establece que las mesas receptoras de sufragios se componen de tres miembros solamente: un presidente, un secretario y un comisario elegido por sorteo. Ello implica que al procederse a la designación de cada Mesa Receptora, los miembros de la Junta Electoral, elegirán tres nombres cada uno en vez de los cinco establecidos por la Ley General de Elecciones, todos ellos de entre los ciudadanos inscritos en el respectivo registro o registros agrupados.

5. Los Colegios escrutadores

El artículo 91 de la Ley No. 14.852 establece que dos días después de la votación, los presidentes de las Mesas Receptoras que hubieren funcionado se deben reunir en la oficina de la Gobernación cabecera del departamento. Constituido el Colegio Departamental con el Presidente que elija, procede a designar a cinco personas para que, con el secretario, formen el respectivo *Colegio Escrutador Departamental*. Esta elección se hará por voto uninominal y serán designadas las cinco personas que obtengan la mayor cantidad de sufragios; en caso de empate, decidirá la suerte. El Colegio Escrutador De-

partamental realiza el escrutinio del respectivo Departamento, el cual debe ser hecho en una sola sesión extendiéndose un acta en triplicado, una de las cuales se extenderá en el Protocolo Electoral del Secretario del Colegio, otra entregada al Presidente del Colegio Escrutador para que la haga llegar dentro de 24 horas al Gobernador Departamental, y la tercera al Secretario del Colegio para ser remitida al Director del Registro Electoral, dentro de las 24 horas siguientes. A su vez, el Gobernador Departamental también remitirá dentro de las 24 horas siguientes el sobre sellado y lacrado al Director del Registro Electoral.

El ALOCSEP, en su artículo 175, establece de la misma manera, un procedimiento para que los Presidentes de Mesa, en un número no superior a doscientos, los que se reunirán en los locales que determina el Director del Registro Electoral, actuando de secretario, el que lo sea del Juzgado de letras u otro auxiliar de la Administración de Justicia que designa la Corte de Apelaciones respectiva, designen el Colegio Escrutador del Distrito, compuesto de cinco personas, elegidas también por votación uninominal, los cuales estarán encargados de efectuar el escrutinio del distrito. El proceso que debe ser seguido es igual al establecido en la Ley No. 14.852, ya descrito, salvo por el hecho de que el Presidente del Colegio Escrutador Distrital debe hacer llegar el sobre con una de las actas al Gobernador Provincial.

El proyecto del GEC, artículo 165, establece que habrán tantos Colegios Escrutadores como distritos electorales existan. El proceso es similar al de la Ley No. 14.852, salvo en el hecho de que el acta sea entregada en sobre lacrado al Presidente del Colegio Escrutador, éste lo debe hacer llegar al Intendente de la región dentro de 24 horas.

La votación

La Ley No. 14.852 vigente bajo el imperio de la Constitución de 1925 regula la fase de votación en su segunda parte, título VI, artículos 57 y siguientes.

Los vocales de cada mesa receptora deben reunirse en el lugar designado para su funcionamiento, a las ocho de la mañana del día en que debe verificarse la elección, en caso de no encontrarse todos presentes, deben notificarse las ausencias al Juez del Crimen y al Conservador de Bienes Raíces y esperar la llegada de los demás vocales o los reemplazantes designados por la Junta Electoral, hasta completar el número de tres, no pudiendo instalarse después de las cuatro de la tarde.

Apenas los vocales sean tres, se procede a la instalación de la Mesa, comunicándolo al Conservador de Bienes Raíces y al Juez del Crimen, indicando los nombres de los inasistentes y de los apoderados que concurrieren.

Luego, puede procederse a abrir el paquete de útiles que entregue el Comisario y a levantar el acta de instalación, que firmarán los vocales y apoderados. Una vez efectuado este trámite, el Presidente colocará sobre la mesa la urna de modo que el costado con el vidrio transparente quede a la vista del público por el lado donde deben acercarse los electores y dejará sobre la mesa los útiles necesarios durante la votación, guardando los demás. Enseguida se procederá a preparar la cámara secreta.

Preparada la cámara secreta, el Presidente procederá a llamar a los electores. Este primer llamado se hará por el índice en orden alfabético. Una vez terminado el llamado y antes de iniciar el segundo llamado, tendrán acceso al circuito los electores que no hubieren concurrido al llamado, a medida que se vayan presentando. La determinación del orden de llegada se asegurará mediante la repartición de fichas con numeración sucesiva, todo lo cual se realiza mediante las instrucciones que el Presidente de la Mesa Receptora entrega al Jefe de la Fuerza Pública, puesto a disposición de la Mesa.

Dos horas antes de terminar el funcionamiento de la Mesa, el Presidente debe hacer un segundo llamado en la misma forma señalada para el primero de ellos. Si a las cuatro de la tarde no hubiere terminado el segundo llamamiento de todas las secciones del Registro que la Mesa Receptora tuviere a su cargo, prolongará sus funciones hasta terminarlo.

No puede darse término al funcionamiento de la Mesa mientras haya presente algún elector inscrito en sus registros que quisiere votar, tampoco puede hacerlo antes de haber cumplido ocho horas consecutivas desde el momento de instalación de la Mesa Receptora, salvo el caso en que hubieren sufragado todos los inscritos en el Registro.

Al llamamiento cada sufragante se acercará a la Mesa y pondrá su firma en el cuaderno respectivo, al lado del número que le corresponde. Una vez cotejada la firma o la huella digital respectiva y las demás anotaciones con la persona del elector, éste es admitido a votar, entregándole el Presidente de la Mesa la cédula desdoblada, y la plantilla en el caso de elector no vidente; el Secretario anotará el número y serie de talón de la cédula entregada en el casillero que corresponda al elector en el cuaderno de firmas. El elector entrará en la cámara secreta, y dentro de ella podrá marcar su preferencia, para lo cual sólo puede usar el lápiz negro que le proporcionará la Mesa, preferencia que consiste en una raya vertical sobre la horizontal que de-

be existir al lado izquierdo del número del candidato que prefiera. Una vez cerrada la cédula, el elector saldrá de la cámara secreta y la exhibirá a la Mesa, la que comprobará que es la misma que le fue entregada. En seguida la entregará al Presidente, quien cortará el talón y la devolverá al elector para que la deposite por sí mismo en la urna.

El elector no puede permanecer por más de un minuto en la cámara secreta, el Presidente y los demás vocales cuidarán que se mantenga en perfecta reserva, para lo cual el Presidente obligará a que cierre la puerta al entrar y abra por sí mismo al salir la puerta que comunica con la cámara secreta.

Cerrada la votación en la Mesa Receptora, se procede a practicar el escrutinio en el mismo lugar en que la Mesa hubiere funcionado, en presencia del público, de los apoderados y de los candidatos. Se presume fraudulento el escrutinio de Mesa que se practicare en otro lugar.

Para practicar el escrutinio, el Presidente debe contar el número de electores que hayan sufragado según el cuaderno de firmas y el número de talones correspondientes a las cédulas depositadas en la urna. En seguida, abrirá la urna y contará el número de cédulas que ella contenga. Si hubiere disconformidad se deberá dejar constancia del hecho, del cual son responsables el Presidente y el Secretario de la Mesa, sin que ello obstaculice el escrutinio de las cédulas emitidas. Luego, el Presidente y el Secretario firmarán todas las cédulas emitidas, procediendo pronto a abrirlas para hacer el escrutinio.

Terminado el escrutinio, se debe fijar en lugar visible del local una minuta con su resultado. La Mesa debe levantar un acta del escrutinio en triplicado, dejando constancia de cualquier reclamo o incidente concerniente a la votación o escrutinio, sin que ella pueda eludirse por ningún motivo, bajo la pena que señala la ley.

Normas similares están establecidas en el proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales, con la salvedad que en éste se permite la votación de chilenos residentes en el extranjero, los cuales deben sufragar en la representación diplomática o consular donde se encuentren registradas sus inscripciones.

El ALOCSEP, aumenta a nueve las horas de funcionamiento consecutivas desde el momento de la instalación de la Mesa Receptora, según lo determina el artículo 144, manteniendo en lo demás, los mismos principios y reglas de la Ley No. 14.852.

ANEXO 1: Artículo 8 de la Constitución de 1980

Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden público, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

Corresponderá al Tribunal Constitucional conocer de las infracciones a lo dispuesto en los incisos anteriores.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente no podrán optar a funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, por el término de diez años contados desde la fecha de la resolución del Tribunal. Tampoco podrán ser rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellos funciones de enseñanza, ni explotar un medio de comunicación social o ser directores o administradores del mismo, ni desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo.

Si las personas referidas anteriormente estuvieren a la fecha de la declaración del Tribunal, en posesión de un empleo o cargo público, sea o no de elección popular, lo perderán, además, de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto, no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso cuarto.

La duración de las inhabilidades contempladas en este artículo se elevará al doble en caso de reincidencia.

ANEXO 2

ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL
SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS*Humberto Nogueira A.*

La Ley Orgánica Constitucional sobre partidos políticos se inserta en el marco de la Carta de 1980, la cual prescribe los principios fundamentales desarrollados por esta Ley Orgánica. Las observaciones que presentamos aquí se refieren tanto a la Constitución de 1980 como a la Ley Orgánica, inspirados sólo en los principios del constitucionalismo democrático, ya que la Constitución ha sido considerada ilegítima desde dicha perspectiva, tanto en su génesis como en su contenido.

Una segunda observación general que merecen las leyes políticas es que están siendo administradas dosificadamente por el régimen militar, lo cual permite calibrar las siguientes de acuerdo al fallo del Tribunal Constitucional como a las reacciones de la oposición. En definitiva, se está aprobando una legislación política de acuerdo a la conveniencia de los intereses de quienes detentan de hecho el poder del Estado.

Dentro de estas consideraciones previas es que realizamos el análisis particular de la Ley Orgánica Constitucional No. 18.603.

1. *El concepto de partido político del artículo 1o., no corresponde al concepto de partido político desarrollado por la ciencia política y el derecho constitucional contemporáneo, ya que su objetivo o fin esencial no es ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, sino cooperar en la generación de la voluntad política del pueblo y ejercer el gobierno, el ejercicio del poder político es el fin objetivo esencial de todo partido político.*
2. *Los partidos políticos son limitados en el desarrollo de sus actividades y funciones propias reconocidas por los Estados unitarios, por las siguientes razones:*

- a) Se obliga, dentro de un Estado unitario, a obtener un número determinado en el 0,5% del electorado que hubiere sufragado en la última elección periódica de Diputados en cada una de las regiones en que quiera actuar como partido político (Artículo 6o. inciso primero y artículo 3o. inciso 2o.), cifras que han sido transitoriamente reemplazadas por las señaladas en el artículo 1o. transitorio de la ley, hasta la realización de la primera elección parlamentaria.
- b) Sólo pueden inscribirse como partidos políticos y obtener personalidad jurídica, dentro de un Estado unitario como es Chile, aquellos partidos en formación que logren obtener el número mínimo de afiliados en a lo menos tres regiones geográficamente contiguas o en ocho regiones cualquiera del país.

Los partidos políticos podrán realizar sus funciones propias sólo en las regiones en que están legalmente constituidos (artículo 3o. inciso 2o.), vale decir, no podrán realizar actividades reservadas a los partidos, en las regiones que no tengan el mínimo de afiliados requeridos, tales como:

- 1. presentar candidatos para acceder a cargos públicos de elección popular,
 - 2. participar en los procesos electorales y plebiscitarios,
 - 3. asistir, sólo con derecho a voz, mediante representantes debidamente acreditados, a las actividades de las juntas inscriptoras establecidas por la Ley 18.556.
- c) Además, el partido puede ser disuelto si, disminuye el total de sus afiliados a una cifra inferior al 50% del número exigido por la Ley en cada una de a lo menos ocho regiones o a lo menos en cada una de las tres regiones contiguas, en su caso; o por no haber alcanzado un 5% de los sufragios en cada una de las ocho regiones o cada una de las tres regiones contiguas.

Estos tres aspectos reseñados son incompatibles con la concepción de Estado unitario sin descentralización política, ya que todo el país constituye una sola entidad política, no existiendo justificación para las limitaciones de acción de los partidos a sólo algunas de las regiones del país, como asimismo, establecer exigencias de carácter regional para poder seguir operando como partido político.

El número mínimo de firmas para poder constituirse como partido y el mínimo de 5% de votos para poder subsistir debieran ser considerados a nivel nacional y no por regiones.

3. Es absolutamente *inconveniente* el *establecimiento de registros generales de afiliados al partido de tipo público* (Art. 20) ya que ello se presta para toda forma de presión y de arbitrariedad en contra de los afiliados a partidos opositores al gobierno, y a discriminaciones en materia de empleo por sectores empleadores, para señalar sólo las más importantes y significativas.

Esta situación se ve agravada en regímenes autocráticos autoritarios como en el que vivimos. Ello resta a un contingente inmenso de ciudadanos la posibilidad de inscribirse como afiliados a partidos políticos de oposición, por temor a las posibles represalias.

4. *Existe prohibición de afiliación a partidos políticos de los dirigentes gremiales o sindicales* (Art. 18), como asimismo, todo afiliado a un partido que accediere a un cargo sindical o gremial, cesa de pleno derecho como afiliado del partido.

Esta disposición busca marginar y cortar a los partidos políticos de las sociedades intermedias, en donde normalmente se encuentran personas con vocación de servicio público, como asimismo, coarta la función esencial de un partido de integrar y articular intereses con el fin de elaborar y desarrollar programas tendientes a concretar en su acción legislativa o gubernamental su concepción del bien común.

5. Es inadmisibles la existencia del *artículo 80.* de la Constitución en relación con el *artículo 82 No. 7* de la misma y el *artículo 42 No. 7 de la Ley Orgánica Constitucional* en análisis, ya que se limita el *pluralismo ideológico connatural a la democracia*, sancionándose la difusión de ideas políticas, lo que es contrario a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la tradición democrática chilena que establecía en la constitución de 1925, artículo 10 No. 3, inciso primero que *no podrá ser constitutivo de delito o abuso, sustentar o difundir cualquier idea política.*

Ello no significa que seamos contrarios al *principio de sancionar las conductas antidemocráticas de los partidos, movimientos o agrupaciones políticas*, como lo hace el estatuto de los partidos políticos del Grupo de Estudios Constitucionales, artículos 33 y 34, entregando la función de juzgar dichas conductas al

Tribunal Constitucional, por denuncia hecha por un tercio de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, previa solicitud de un partido político o por el Defensor del Pueblo (artículo 35).

Además, *el artículo 80. de la Constitución de 1980, en su inciso 4o., vulnera un principio jurídico universal de toda nación civilizada, al establecer delitos constitucionales con efecto retroactivo.*

6. *En materia de organización interna de los partidos políticos, consideramos inconveniente y atentatorio al derecho de libre asociación, establecer una reglamentación detallada de los órganos y atribuciones de ellos al interior de los partidos políticos. Consideramos que, de acuerdo a la necesidad de establecer una estructura democrática de los partidos políticos, sólo deben fijarse principios generales, de acuerdo con los cuales los afiliados de los partidos políticos deben darse la estructura más conveniente. En tal sentido, la Ley Orgánica Constitucional peca por exceso de reglamentación de detalle y por ausencia de algunos principios democráticos esenciales, entre ellos, no se regula el principio de autoconvocación de los órganos deliberantes del partido por una minoría significativa de sus miembros (un cuarto o un tercio de sus miembros), no podrían crearse organizaciones comunales con atribuciones significativas; no se establece el principio esencial democrático de un hombre un voto y cada voto tiene el mismo peso político en la decisión, al respecto, el proyecto gubernamental disponía una disposición que contradecía abiertamente tal principio, al prescribir que ninguna región podía tener más del doble de representantes que otra en el seno del Consejo general, disposición que fue suprimida por la sentencia del Tribunal Constitucional. Finalmente, no se consagra el principio jurídico esencial de la doble instancia y del derecho de apelación ante la sentencia del Tribunal de primera instancia interno del partido.*
7. *La Ley Orgánica Constitucional prohíbe las órdenes de partido a los parlamentarios (artículo 32) y a las autoridades gubernamentales del partido, entre ellos los Ministros de Estado (Art. 21), como asimismo, sólo pueden colaborar los partidos con los diputados y senadores a petición expresa de estos últimos (Art. 2o. inciso segundo, letra b).*

Tal perspectiva es congruente con el concepto de soberanía nacional que sostiene la Constitución de 1980, artículo 5o., de acuerdo con la cual los representantes son la voz de la nación y deciden discrecionalmente sobre los intereses de ella.

Esta concepción ha sido superada por todas las constituciones democráticas de post-guerra, las cuales han acogido el principio de la soberanía popular limitada por los derechos humanos fundamentales, tal es el caso de las Constituciones actuales de Italia, Alemania Federal, Francia, Grecia, Portugal y España en Europa, como asimismo, Costa Rica, Venezuela, Ecuador, Perú, Guatemala y El Salvador, para señalar sólo algunas de las más recientes. En esta perspectiva de profundización democrática, se reconoce como legítimo y conveniente la existencia de órdenes de partido a parlamentarios y ministros de Estado, ya que ellos representan el programa del partido a nivel legislativo y gubernamental. Estas órdenes de partido a los parlamentarios deben tener como limitaciones el de que sólo se dan en caso de que se vean afectados los principios doctrinales y el programa del partido bajo cuya lista fue elegido el parlamentario, ya que este último fue elegido para desarrollar dichos principios y programas. En caso contrario, se produce por parte del parlamentario un fraude a los ciudadanos que votaron por él. Sin perjuicio de ello, la orden de partido debe darse al término del debate parlamentario, sólo antes de iniciarse la votación final del proyecto de ley o reforma constitucional.

8. Respecto del *título V y referente al financiamiento de los partidos políticos*, la ley en vez de perfeccionar las deficiencias de las limitaciones al financiamiento privado de las versiones anteriores del proyecto, simplemente suprime tales limitaciones. Esta decisión política genera una *clara desigualdad de oportunidades entre los partidos políticos*, ya que aquéllos que representan los intereses de empresas, bancos, financieras o empresas transnacionales tienen mayor posibilidad de obtener recursos para campañas electorales y el mantenimiento de las actividades del partido, que aquéllos que representan a sectores de funcionarios, empleados del sector privado y sectores populares. *Ello además contribuye a evitar el derecho ciudadano a una completa información de todas las alternativas en juego para adoptar a través de su sufragio una decisión correcta.* Finalmente, *introdu-*

ce la posibilidad de corrupción política partidaria con el consiguiente daño al sistema democrático en general.

Por otra parte, *el proyecto no prevé el pago de reposición por gastos de campaña electoral, en torno a principios generales equitativos, que el Derecho Electoral y de regulación de actividad de partidos políticos establece en el Derecho Comparado, con el objeto de perfeccionar el funcionamiento democrático de los partidos, su igualdad de oportunidades y preservar el derecho a la completa y veraz información del ciudadano frente a las distintas alternativas en juego.*

9. *La Ley no regula el acceso equitativo y gratuito garantizado a los partidos políticos a los canales de televisión del Estado y de las Universidades.* A su vez, el anteproyecto de ley sobre medios de comunicación social, elimina la media hora de difusión política en tiempos normales que establecía la Ley 17.377 de Televisión, artículo 33; como asimismo, si bien mantiene una hora diaria en época de campaña electoral, ésta debe repartirse en 50% para el gobierno y 50% para los partidos, y esta última media hora debe *repartirse entre todos los partidos*, sean de gobierno o de oposición. De esta manera, *se restringe al mínimo el acceso a la televisión de los partidos políticos, aún en época de campaña electoral, en el anteproyecto de ley analizado.*
10. La Ley no establece normas que garanticen el igual acceso a los medios de comunicación social propiedad de particulares, ni preceptos que regulen el precio de la propaganda política, lo que se presta para arbitrariedades por parte de los medios de comunicación de tal tipo.
11. No estamos de acuerdo con la norma que establece que *los derechos que corresponden a los partidos políticos en materia de elecciones y plebiscitos sólo pueden ser ejercidos por aquéllos que se encuentren inscritos con no menos de cuatro meses de anticipación a la elección ordinaria o plebiscito de que se trate.* Ello es digno de consideración, si se tiene presente que el gobierno con acuerdo de la junta puede llamar a plebiscito en cualquier momento respecto de la ratificación del candidato único establecido por ellos a la Presidencia de la República o respecto de cualquier reforma de la Constitución.
12. *La Ley no prohíbe las federaciones o confederaciones de partidos, pero ellas no pueden obtener personalidad jurídica ni dis-*

poner de una estructura institucional adecuada en cuanto tales, debido a las normas establecidas en la Ley para la organización interna de los partidos, lo cual las constituye en entes ineficaces.

En síntesis, la *Ley permite la existencia de un partido político fundamentalmente electoralista, con participación en los procesos electorales y plebiscitarios* en la forma que determine la ley sobre sistema electoral público, cuyo texto definitivo no conocemos. No obstante, el anteproyecto existente permite una plena participación del partido en los procedimientos electorales.

Este partido podrá hacer proselitismo, presentar declaraciones de principios y programas, iniciativas y criterios de acción de interés público; presentar candidatos a las elecciones, hacer presente su posición frente a los plebiscitos, educar cívicamente a los ciudadanos y sólo cooperar con los parlamentarios a su requerimiento. Toda otra actividad que efectúe el partido está severamente sancionada con la posibilidad de disolución de partido y altas multas en unidades tributarias.

El partido podría inscribirse como tal con el siguiente número mínimo de afiliados en las regiones que se indican, como ejemplo:

I Región: 800 ciudadanos; II Región: 1.000 ciudadanos, III Región: 550 ciudadanos; o la X Región: 2.500 ciudadanos, XI Región: 200 ciudadanos y XII Región: 400 ciudadanos. También se puede inscribir el partido reuniendo el mínimo exigido en ocho regiones, sean o no contiguas. *Si bien las cifras de afiliados exigidas no son muy altas hay que tener presente que difícilmente podrán afiliarse en partidos disidentes funcionarios públicos, empresarios y pequeños propietarios endeudados con el Banco del Estado u otros bancos y trabajadores en general, estos últimos por el riesgo a perder su trabajo.*

De las observaciones planteadas requerirían reformas de la Constitución Política de 1980, el artículo 8 de la Constitución sobre exclusión ideológica; el artículo 19 sobre registros públicos de afiliados; el artículo 19 No. 15 y No. 19 y el artículo 23 de la Constitución en la relación entre partidos políticos y grupos intermedios; el artículo 84 de la Constitución sobre conformación del Tribunal Calificador de Elecciones y los artículos 81 y 82 referentes a la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional.

La no inscripción como partido político y la continuación de actividad partidista conllevan severas sanciones pecuniarias y la no participación organizada en eventos plebiscitarios o electorales.

Santiago, Marzo de 1987