

Informe político-legislativo

Diciembre 2015

.plural

Nº6



Fotografía: senado.cl

Proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización

Ingresado el 23 de junio de 2015, el mensaje del Ejecutivo busca modificar la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (Ley 18.730) para establecer un nuevo marco institucional. El proyecto es parte de la agenda de transparencia creada a partir de las recomendaciones hechas por la Comisión Asesor Presidencia Anticorrupción (Comisión Engel). A la fecha, el proyecto se aún se encuentra en su primer trámite legislativo y ya ha sido revisado y votado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados.

La iniciativa tiene por objetivo “fortalecer la democracia interna de los partidos políticos y así contribuir a fortalecer la gobernabilidad democrática”. Esto debido a que el rol de los partidos políticos en el actual marco legal está limitado a su rol electoral, excluyendo su rol en la formación ciudadana. La débil democracia

Proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización

interna de los partidos se traduce por ejemplo en bajos niveles de transparencia en el acceso a la información que los afiliados a los partidos políticos y los ciudadanos en general tienen sobre el funcionamiento interno de estas organizaciones. Así, el proyecto se basa en seis grandes pilares:

1. Cambia la figura legal de los partidos políticos al transformarlos en organizaciones con personalidad jurídica de derecho público, aumentando a su vez el rol que tienen dentro del sistema político.
2. Establece de manera explícita el compromiso de los partidos políticos con la democracia y los derechos humanos.
3. Moderniza los procedimientos para la constitución de un nuevo partido político. Destaca en esta ámbito por ejemplo que la afiliación de nuevos afiliados podrá ser realizada ante notario, Registro Civil o Servicio Electoral.
4. Dispone de un nuevo marco de democracia interna fijando criterios mínimos de organización, de democracia interna para la elección de la dirigencia del partido político, y derechos mínimos para cada uno de sus afiliados.
5. Instruye a los partidos políticos la necesidad de incorporar mecanismos que fomenten la paridad de género en sus organismos internos.
6. Fija deberes para dar acceso a la información que los partidos políticos deben entregar a la ciudadanía

Aspectos relevantes del articulado propuesto por el Ejecutivo

1. El nuevo rol de los partidos políticos
 - a. Personalidades jurídicas con derecho público

El proyecto propone reemplazar el Art. 1º de la ley, con lo cual se cambia la naturaleza de los partidos políticos desde “asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica” a una nueva definición:

Proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización

“Artículo 1°.- Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica de derecho público, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés público.”

b. Nuevo rol y funciones

La legislación vigente consagra el aspecto electoral como el rol principal de los partidos políticos, para lo cual puede realizar todas aquellas “actividades conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular” (Ley 18.730, Art 2°). Adicionalmente, la ley fija cuatro ámbitos de actividades propias a los partidos políticos, entre las que destacan la formación de sus afiliados para asumir cargos públicos, y colaborar “a requerimiento de los Senadores y Diputados, en las labores que éstos desarrollen”, entre otros.

La propuesta del Gobierno busca modificar el rol principal y ampliar las actividades que este tipo de organizaciones puede y debe realizar. Así, destacan promover la participación y formación política de la ciudadanía y promover la participación de mujeres y jóvenes, entre otras (ver Artículo 2°).

2. Cambios a la manera en cómo se constituyen y funcionan los partidos políticos

a. Nuevo registro de afiliados

Actualmente, el único mecanismo para la incorporación de nuevos afiliados es a través de notario. Lo que se propone con este proyecto es ampliar esa alternativa a la posibilidad de afiliarse a un partido político en las oficinas del Registro Civil o del Servicio Electoral (que dispondrá de funcionarios habilitados especialmente para estos efectos).

Otro de los temas relevantes para fortalecer la democracia interna y el funcionamiento de las colectividades políticas, es la necesidad de depurar y transparentar los padrones de afiliados. El actual artículo 20 obliga a los partidos a tener un registro actualizado de sus afiliados, el cual debe ser remitido al Servicio Electoral, organismo al que los partidos políticos deberán “oportunamente” informar sobre nuevas afiliaciones o desafilaciones.

Tal como está redactada, la norma no establece mecanismos claros para la oportuna notificación de desafiliación. Al ser los partidos políticos quienes deben informar al Servicio Electoral y no tener éste últimas atribuciones sobre el registro de afiliados, es que en la práctica los partidos políticos no informan sobre quienes dejan de ser parte de sus registros. Así por ejemplo se han dado situaciones en donde los partidos políticos aún mantienen entre sus registros a personas fallecidas.

Para subsanar esta situación, el Ejecutivo propuso un nuevo registro detallado a nivel de

Proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización

circunscripciones y comunas (actualmente solo se solicita a nivel regional). Aunque contempla mantener la titularidad del partido político sobre el registro, éste solo será validado una vez que las colectividades depuren sus padrones eliminando a sus militantes que hayan fallecido, se hayan desvinculado, hayan sido inhabilitados para votar, y todos quienes no hayan sufragado en 2 de los últimos 3 procesos electorales internos. Adicionalmente, la propuesta obliga a los partidos a informar mensualmente al SERVEL las nuevas incorporaciones y las desafiliaciones por las causas antes mencionadas.

b. Nueva organización interna

El líneas generales, el proyecto de ley busca fijar con mayor precisión los órganos que componen a los partidos políticos y sus responsabilidades específicas. Si la actual normativa solo contempla los cargos de presidente, secretario y tesorero para la Directiva Central, el proyecto incorporar la figura de dos vicepresidentes como parte de este órgano ejecutivo. Junto a la Directiva Central, el proyecto establece Directivas regionales, un Consejo General y un Tribunal Supremo.

El proyecto modifica también la actual prohibición para que dirigentes gremiales o sindicales puedan ser parte de la Directiva Central, Consejo Regional o del Tribunal Supremo de un partido político (reemplaza el Art. 23).

Respecto a los procesos electorales internos, la iniciativa incorpora explícitamente la obligatoriedad de realizar procesos democráticos en la elección de los miembros de todos sus organismos internos, “aplicando para ello la regla de mayoría, y de acuerdo a los procedimientos que establezcan sus estatutos” (nuevo Art. 23 bis). Solo estarán habilitados para sufragar los afiliados que pertenezcan al registro al menos tres meses antes de la elección.

c. Fusión y disolución de partidos

En su propuesta original, el Ejecutivo buscó establecer como criterio de disolución el 2,5% de los votos válidamente emitidos en la región en donde el partido esté constituido.

Para el caso de los partidos constituidos en más de una región se fija el criterio del 2,5% o una disminución de menos del 50% de los afiliados “exigidos por ley al momento de su constitución”.

d. Fija derechos de los afiliados

Finalmente el proyecto consagra una serie de derechos para los afiliados, así como instancias de apelación en caso de que estos derechos sean vulnerados por la directiva del partido político. Destacan por ejemplo el derecho de participar en las elecciones internas “de conformidad a la ley y a los estatutos del partido” (Art. 18 bis), y la posibilidad de solicitar información sobre “cualquier asunto del partido” o incluso los balances y cuentas de la gestión.

Será en última instancia el Tribunal Supremo la instancia establecida para impugnar la

Proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización

vulneración de los derechos consagrados en la ley.

3. Mayor transparencia interna

Para fortalecer el funcionamiento interno de las colectividades, el proyecto busca introducir mecanismos de transparencia activa para los miembros de los diversos órganos representativos, en los procesos electorales y también en el acceso a la información a la que los afiliados pueden acceder.

Así, la normativa propuesta establece en el nuevo artículo 24 la obligatoriedad para todos los miembros de la Directiva Central de realizar una declaración de patrimonio e intereses en los mismos términos que establece la recientemente promulgada ley Sobre Probidad de la Función Pública¹. En términos generales, esta nueva ley aumenta el número de funcionarios de gobierno que deberán realizar declaraciones públicas, fijando a su vez sanciones entre 5 a 50 UTM para quienes no realicen dichas declaraciones o lo hagan de forma incompleta.

Respecto a los procesos electorales, la propuesta del Ejecutivo garantiza el carácter de público de las elecciones. Serán los estatutos de cada partido político los que determinarán los procesos de reclamación interna, pero garantizando que el Tribunal Calificador de Elecciones sea la última instancia para impugnar el proceso.

Finalmente, el nuevo artículo 36 bis propuesto establece los requisitos de información mínima que los partidos políticos deberán informar en sus sitios web, entre los que destacan entre otras, la publicación de las declaraciones de patrimonio de los miembros de la Directiva Central, las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, y todo tipo de transferencia pública o privada que reciba el partido político.

Para garantizar el adecuado acceso a este tipo de información, el proyecto permite que los afiliados del partido político puedan reclamar ante el Servicio Electoral en caso de que la información antes indicada no esté disponible o en caso de que los derechos garantizados en el nuevo artículo 18 bis no se cumplan. Las colectividades tendrán un plazo de 5 días para responder las solicitudes anteriores. En caso contrario se aplicarán las sanciones contempladas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (ley 18.556).

La tramitación en el Congreso y las indicaciones del Ejecutivo

Con el objetivo de perfeccionar el proyecto, el Ejecutivo y los parlamentarios han presentado una serie de indicaciones sustantivas. A continuación se resumen los principales cambios que ha sufrido la iniciativa, destacando particularmente las indicaciones realizadas por el Ejecutivo en dos ocasiones.

1. Cambio en la nomenclatura de la organización interna. Si el proyecto original buscaba establecer una nueva estructura de organización interna, separando entre "Directiva",

¹ Proyecto ingresado el 5 de marzo de 2011 (boletín 7616-06), y aprobado por Comisión Mixta el 15 de septiembre de 2015

Proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización

“Consejo General” y “Tribunal Supremo”, la indicación del Ejecutivo reemplaza esta denominación. Tal como lo aprobó la Comisión de Constitución, los tres estamentos serán ahora conocidos como “Órgano Ejecutivo, “Órgano Colegiado” y “Órgano Contralor”.

2. Registro de afiliados (art. 20). En su idea original, serían los partidos políticos los encargados de mantener actualizado el registro de afiliados. Tal como estaba redactada la propuesta, la responsabilidad radicaba exclusivamente en el propio partido político. Para subsanar esta situación, una primera indicación del Ejecutivo radicó en el Servicio Electoral la mantención de este registro pero dejando su actualización en manos de los partidos políticos. Así, la indicación estableció un plazo de 60 días hábiles para notificar al SERVEL las modificaciones al registro.

En una nueva indicación a este artículo se opta por mantener al SERVEL a cargo del registro pero se modifican los plazos de notificación por parte de los partidos políticos desde los 60 días a una comunicación mensual. A su vez, la información en este caso deberá estar desagregada por “circunscripción, distrito y comuna”.

Las modificaciones realizadas mantienen la idea de que los registros de afiliados se considerarán actualizados cuando los partidos políticos eliminen los siguientes casos del padrón:

- a. afiliados a más de un partido
 - b. renunciaciones voluntarias
 - c. inscripciones que no cumplan con requisitos legales
 - d. afiliados fallecidos o inhabilitados para sufragar.
3. Democracia interna. En su idea original, el proyecto consagraba la “regla de la mayoría” para la elección de sus miembros. No obstante, las primeras indicaciones ingresadas por el Ejecutivo reemplazan esa idea, dejando a los estatutos de cada partido el sistema de elección, manteniendo el “carácter personal, igualitario, libre, secreto e informado del sufragio de sus afiliados”.

Del mismo modo, la indicación del Gobierno determina la participación del SERVEL como observador y ministro de fe en los procesos electorales internos.

En el reciente paquete de indicaciones presentadas por el Ejecutivo, se fija la obligatoriedad de presentar frente al SERVEL el “reglamento de elecciones internas” con al menos tres meses de anticipación a dicho proceso. Entre los requisitos que deberán contemplar estos reglamentos destacan los procedimientos para inscripción de listas, sobre las cédulas electorales, normas para propaganda, entre otros.

Proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización

Adicionalmente se establece la posibilidad de reclamar ante el Tribunal Calificador de Elecciones frente a resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo del partido para las elecciones de los órganos internos.

4. Órdenes de partido. Uno de los temas que ha generado mayor debate al interior de la Comisión de Constitución ha sido la idea de suprimir o mantener las órdenes que el Organismo Ejecutivo de un partido político pueda dar a sus afiliados en cargos de representación popular.

La propuesta original del Ejecutivo buscaba suprimir el Artículo 32 que prohibía las órdenes de partido. En su primer paquete de indicaciones, el Ejecutivo cambia esta lógica al permitir que se puedan dar órdenes exclusivamente a los “militantes parlamentarios” específicamente en “asuntos en que se encuentren directamente comprometidos los principios, el programa o la línea política definida y aprobada por sus órganos internos”. Los partidos deberán necesariamente contar con procedimientos regulados en sus estatutos para regular este tipo de acciones.

En votación, la indicación sustitutiva original del Ejecutivo fue rechazada por los parlamentarios, siendo finalmente aprobada la indicación presentada por los diputados Osvaldo Andrade (PS) y Fuad Chahín (PDC). Aunque originalmente buscaba extender las órdenes de partido a concejales y consejeros regionales, la indicación de los parlamentarios quedó acotada a la acción parlamentaria. Donde si hubo modificaciones sustantivas, fue en el ámbito de acción de estas órdenes pasando desde el ámbito de los principios o el programa de cada partido a la “política de alianzas”. En votación dividida, el oficialismo logró pasar esta indicación a pesar del rechazo de los parlamentarios de la oposición.

Finalmente, esta misma indicación parlamentaria buscaba generar un mecanismo para que diputados y senadores puedan apelar frente al Tribunal Supremo este tipo de acciones. No obstante, esta instancia de apelación fue eliminada a propuesta del propio Diputado Chahín (PDC), contando con los votos favorables de la Nueva Mayoría.

5. Sobre el acceso a la información. El proyecto introduce un nuevo Título IV sobre antecedentes que los partidos políticos deberán tener disponible para la ciudadanía en sus sitios web (Art. 36 bis). Los dos paquetes de indicaciones presentadas por el Ejecutivo han modificado sustancialmente la dinámica en el acceso a la información. En su primera modificación se buscó fijar la actualización mensual de la información disponible y también aumentar el tipo de información que se deberá entregar. Para una correcta observancia de esta norma, sería el Consejo para la Transparencia quien guiaría a un representante del Órgano Ejecutivo en la aplicación de los requisitos.

Proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización

Los reclamos por falta de acceso a la información o incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 bis, podrán ser realizados por parte de cualquier persona frente al propio Consejo para la Transparencia.

Una reciente modificación por parte del Ejecutivo traspasó la responsabilidad de mantener la información disponible y actualizada al SERVEL, quien en su sitio web tendrá dicha información, actualizándola cada seis meses. Así, se suprime la participación del Consejo para la Transparencia, tanto en el procedimiento de observancia como en la posibilidad de reclamo.

6. Cambio en los requisitos de disolución. El artículo 42 de la ley establece los umbrales de votos que los partidos políticos deben superar para mantener su constitución legal. En el proyecto de ley, se estableció como umbral el 2,5% de los votos de la última elección de diputados. Este número fue aumentado a 5% luego de una indicación introducida por los diputados Andrade (PS) y Monckeberg (RN), que fue aprobada por unanimidad. Adicionalmente se duplicó el número de parlamentarios electos como excepción al umbral de disolución. Así, si el proyecto del Ejecutivo mantenía en dos la cantidad de diputados o senadores electos para mantenerse constituidos – independiente del umbral de votos – la propuesta de los diputados Andrade y Monckeberg aumentó a cuatro ese requisito. La indicación fue aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión.

• Informe político-legislativo del Centro de Estudios Plural Chile.

Se autoriza el uso de este material, citando la fuente.

Supported in part by a grant from the Open Society Foundations.

Más informaciones en:

Don Carlos 2986, Of. 3 - Las Condes, Santiago, Chile Teléfono: +562 2333-2612

E-mail: contacto@pluralchile.org