

NATURALEZA Y EFECTOS DE LOS PACTOS
SUSCRITOS EN ELECCIONES PARLAMENTARIAS.
SU RELACION CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS
AFILIADOS DE LOS PARTIDOS QUE A ELLOS CONCURREN
COMO PACTANTES¹

Angela Vivanco Martínez
Profesora Derecho Constitucional
Pontificia Universidad Católica de Chile
Universidad Adolfo Ibáñez

I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS: LA LIBERTAD DE ASOCIACION Y LOS PARTIDOS
POLITICOS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL CHILENO

La libertad de asociación es una de las garantías más importantes del clásico ideario liberal, la cual tiene por esencia “la facultad de organizar entidades lícitas, de ingresar y permanecer en ellas y de retirarse, todo ello sin permiso previo y sin otros requisitos que los que, voluntariamente, se aceptaron al ejecutar uno de estos actos”², definición que precisamente ha sido reconocida en las Cartas Fundamentales chilenas desde la reforma que en 1874 se introdujo a la Constitución de 1833 y que, en la de 1980, se garantiza como facultad de toda persona en el artículo 19 N° 15.

Sin embargo, no sólo la libertad es un elemento a destacar en lo que se refiere a la asociación humana. También lo es el hecho de que esta busca, mucho más allá que una mera coincidencia transitoria en el espacio o en las ideas, específicamente la creación de una relación estable entre sus miembros, con pretensiones de perdurabilidad en el tiempo, que se identifica especialmente por los lazos de solidaridad, de reconocimiento y de identidad entre ellos, habiendo recibido esto último el término doctrinario de *afectio societatis*. Es por ello que una asociación se reconoce y distingue de una reunión, al constatarse que los que se encuentran, gracias a ella vinculados, pretenden seguir estándolo y basan esa voluntad en una efectiva y profunda unidad psicológica y espiritual.

La existencia de múltiples asociaciones asegura el debido pluralismo, propio de todo sistema democrático, canalizando las necesidades de la sociedad en orden a la generación de diálogo, a estimular la participación y a encauzar el debate de la cosa pública³, lo que se obtiene encontrando acuerdos estables con

¹ Este trabajo proviene de un informe en Derecho de la suscrita, cuyo texto ha sido adaptado para esta publicación, omitiendo referencias a casos concretos y modificando en parte su redacción para facilitar su lectura.

² Enrique EVANS DE LA CUADRA: *Los Derechos Constitucionales*, Tomo II (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986) p. 188.

³ Ver, al respecto, José Luis CEA: *Tratado de la Constitución de 1980*, Tomo I (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1988) pp. 81 y ss.

quienes comparten las mismas ideas o intereses y compitiendo legítimamente con grupos de tendencias diferentes.

Una de las más importantes expresiones de la asociación humana se encuentra representada por la asociación política, la que queda de manifiesto en las democracias contemporáneas a través de la acción de los partidos políticos.

En nuestro ordenamiento constitucional se han establecido ciertas bases o límites en la Carta Fundamental, aplicables a estas colectividades, en el numeral 15 del artículo 19 ya mencionado. Sin embargo, ha sido la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, la que ha definido a esta forma de asociación, en su artículo 1°, de la manera siguiente: "Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, 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 nacional".

De dicha definición podemos extraer ciertas características fundamentales que hacen a un partido político ser tal:

a) Se trata de una asociación voluntaria, lo que implica un pronunciamiento expreso y responsable de quien pasa a formar parte de ella, adquiriendo de esta forma obligaciones y derechos, que no sólo tienen rango constitucional y legal, sino también estatutario y ético.

b) El partido debe cumplir con una serie de requisitos establecidos en la legislación vigente, a fin de gozar de personalidad jurídica y de actuar válidamente en los asuntos públicos del país. También su fusión con otros partidos e incluso su disolución se encuentran estrictamente regladas. Ello se asocia a la trascendental función que deben cumplir: "Los partidos políticos requieren de personalidad jurídica para cumplir, en su integridad, la trascendental misión de *'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 nacional'*. La personalidad jurídica los constituye, de acuerdo al espíritu de la Constitución, en entidades distintas de los miembros que las forman, con autonomía propia para ejercer derechos y contraer obligaciones, también, en el campo patrimonial"⁴. La unidad entre los miembros del partido se basa precisamente en la voluntad expresada, en su compromiso con una causa común y en el hecho de compartir entre ellos una misma doctrina política de gobierno, es decir, una misma visión acerca de cómo se ha de conducir al país.

c) Su existencia no se encuentra legitimada por el servicio a sí mismos o a un grupo, sino porque ellos contribuyen al mejor funcionamiento del régimen democrático constitucional y han de encauzar sus esfuerzos en aras de alcanzar el bien común y servir al interés nacional, lo que ennoblece aún más las razones por las cuales la asociación debe ser perdurable y unida.

3. La importancia de los partidos políticos en las democracias modernas ha sido destacada por numerosos autores, al punto de ser considerada como "el

⁴ Considerando 16° de la sentencia de 24 de febrero de 1987 pronunciada por el Tribunal Constitucional, reproducida en LXXXIV *Revista de Derecho y Jurisprudencia* (2ª parte, sección VI, p. 8).

vehículo obligado de la democracia"⁵, ya que integran gran cantidad de intereses, valores y creencias de la multitud de los ciudadanos que forman parte de la sociedad, desarrollando programas de acción destinados a mantener o a reformar la realidad social existente⁶. Además de eso, es innegable el hecho de que los partidos son fuentes de representación política, tanto desde el punto de vista de la presentación de candidatos a las elecciones, como en su papel de controladores de la transparencia y eficacia de los procesos electorales y de legítimos entes de influencia en el poder, a través del ejercicio de este o de una constructiva actividad opositora.

Lo anterior ha justificado plenamente que la Constitución se haya ocupado en forma especial de los partidos políticos, como una forma particular de asociación, y que se haya creado una normativa orgánica constitucional para regular aquellos aspectos fundamentales de su constitución, funcionamiento, orgánica, financiamiento, fusión y disolución. Precisamente a propósito de esa regulación se ha motivado doctrinariamente la discusión acerca de si tales colectividades gozan de personalidad jurídica de derecho público o de derecho privado, la que más o menos se ha zanjado por la vía de considerar que cuentan con una personalidad jurídica *sui generis*⁷, en la que concurren innegables elementos propios del orden público, pero también aspectos del derecho privado (por una parte, su marco constitucional y legal, por la otra, sus propios estatutos y regulación interna).

Tal dualidad no puede mirarse superficialmente, ya que significa para el militante de una de estas asociaciones una doble fuente de derechos y de obligaciones. En efecto, la Constitución y la ley le garantizan, por ejemplo, gozar de libertad para asociarse políticamente y contar con la protección adecuada para hacer valer legítimamente los postulados de la colectividad, mientras que los estatutos de su partido le aseguran la participación en elecciones internas de esta si cumple con ciertos requisitos mínimos. Por otra parte, la Constitución y la ley le impiden obtener fuentes de financiamiento de origen extranjero para su partido, y los estatutos de éste, a vía ejemplar, lo sancionan si comete ciertas conductas que se consideran como una deslealtad.

Las distintas instancias de control preventivas y represivas aseguran que no se produzca una discordancia entre estos deberes. En otras palabras, que el militante o afiliado no se vea forzado a servir a dos señores que le dan órdenes contrapuestas.

Las necesidades electorales provenientes del propio sistema político y la tendencia hacia los bipartidismos o, al menos, hacia los multipartidismos moderados, han contribuido en numerosos países del mundo a la creación de sistemas de fusión de partidos, federaciones o confederaciones de partidos o procedimien-

⁵ Sigmund NEUMANN: "En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos", en *Partidos Políticos Modernos* (Madrid, Tecnos, 1965) p. 59.

⁶ Humberto NOGUEIRA y Francisco CUMPLIDO: *Las Fuerzas Políticas* (Santiago, ICHEH, 1986) p. 56.

⁷ Al respecto, sugiero revisar Ana María GARCÍA BARZELATTO: "La regulación constitucional de los partidos políticos en las constituciones políticas chilenas de 1925 y 1980", en *Revista de Derecho Público* N° 37-38, 1985, pp. 19 y ss., y Mario VERDUGO MARINKOVIC *et al.*: *1 Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1994) pp. 264 y ss. Debe tenerse presente que el Grupo de los 24 propuso en su proyecto de Estatuto de Partidos Políticos que éstos tuvieran personalidad jurídica de derecho público. Al respecto, ver *Las Propuestas Democráticas del Grupo de los 24* (Santiago, Corporación Grupo de Estudios Constitucionales, 1992) p. 73.

tos de pacto o alianza electoral, todo ello encaminado a aunar fuerzas en pos de intereses relevantes, a evitar la dispersión de votos del electorado y a la conformación de bloques o referentes políticos de envergadura.

Sin embargo, las tres figuras mencionadas no corresponden a un mismo modelo político, y tanto su naturaleza como las consecuencias de su implantación son diferentes:

a) Los sistemas de fusión de partidos permiten que dos o más colectividades confluyan para formar una nueva, que gozará de personalidad jurídica propia y que significará la desaparición individual de las colectividades fusionadas, reuniendo en sí al padrón total de los militantes de cada una de estas de *manera irreversible*. En otras palabras, el militante de un partido que se fusiona con otro u otros deja de serlo y pasa a ser militante del nuevo partido fusionado, adquiriendo deberes y derechos propios de la conformación de este último. Al respecto, en el caso chileno rige lo dispuesto en los artículos 37 y siguientes de la Ley N° 18.603, estableciéndose en su artículo 41: “el partido político resultante de la fusión gozará de personalidad jurídica desde su inscripción en el Registro de Partidos Políticos y será, para todos los efectos legales, *sucesor de los partidos fusionados* en sus derechos y obligaciones patrimoniales. Se considerarán afiliados al nuevo partido todos los ciudadanos que, a la fecha de inscripción, lo hubieran sido de cualquiera de los partidos fusionados”.

b) *Las federaciones o confederaciones de partidos son entes jurídicos resultantes de la asociación estable de dos o más partidos políticos que las conforman, estableciéndose un estatuto jurídico de la asociación, independiente pero compatible con los estatutos individuales de los partidos asociados. En este sistema, las colectividades originarias no desaparecen, pero sí acuerdan someter parte de sus decisiones y materias propias a la decisión del conglomerado, determinándose en el acta constitutiva cuáles son las competencias de cada cual. Este modelo, que se propuso en los documentos antecedentes de la tramitación de la Ley N° 18.603, fue en definitiva rechazado por el legislador chileno y no se aplica en nuestro país.*

c) Los pactos o alianzas de partidos constituyen acuerdos de carácter electoral, destinados a la presentación conjunta y acumulación de votos de sus candidatos, a fin de evitar la dispersión de éstos y maximizar las posibilidades de los pactantes de alcanzar el poder. Estas figuras no crean entes orgánicos independientes de quienes las suscriben, son esencialmente revisables con motivo de cada elección y si bien significan la concordancia de postulados y de principios, no por ello su estabilidad se encuentra asegurada, ya que dependen sustancialmente del sistema electoral vigente, de la capacidad de sus autoridades partidarias para mantener el cumplimiento de los compromisos⁸ y de la oportunidad política. La posibilidad de acordar en estos pactos en Chile se encuentra contemplada en los artículos 26 letra d) y 29 de la Ley N° 18.603, y en el artículo 3° bis de la Ley N° 18.700.

⁸ “Una posición fuerte de los líderes de los partidos y el incremento de la disciplina interna dentro de los partidos han facilitado los compromisos”: NILS STJERNQUIST, “Sweden: stability or deadlock?” en *Political Oppositions in Western Democracies*, editado por Robert A. DAHL (London, Yale University Press, 1966) p. 140.

II. CARACTERIZACION DE LOS PACTOS ELECTORALES EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO

Digamos en primer término que la figura de los pactos electorales no existía originalmente en la legislación política que se dictó en Chile a mediados de los años ochenta, la cual pretendía que la fórmula mayoritaria binominal de las elecciones parlamentarias condujera necesariamente a un modelo bipartidista, auspiciándose e incluso forzándose a las fusiones de partidos por esta causa. Tampoco se concebía la procedencia de estas figuras en el sistema municipal, el cual no tenía entonces un rasgo electivo⁹.

Sin embargo, se consideraron importantes ciertos elementos, de cara a reformar esa modalidad, que podemos resumir de la siguiente manera:

1. Era claro que la tradición multipartidista de Chile dificultaría enormemente la posibilidad real de que quedaran en definitiva solamente dos grandes partidos en la arena política, y más bien se temió que sucediera todo lo contrario, distanciándose en exceso y con muy malos resultados colectividades naturalmente afines, aunque autónomas unas de otras.

2. La convicción de muchos especialistas en la materia, en orden a que ese modelo significaría dejar a un importante porcentaje del electorado sin representación o forzado a votaciones solamente destinadas a los candidatos "con posibilidades", posponiendo sus verdaderas opciones políticas.

3. Debía procurarse evitar la creación de pactos encubiertos por la vía del "canje electoral", el cual no sólo alteraría la verdadera voluntad del electorado, sino que enfatizaría la exclusividad de las decisiones cupulares en los partidos, lo que decididamente contravenía la obligación constitucional de conducir estas asociaciones políticas respetando una efectiva democracia interna.

4. Se podía constatar que la votación que se producía en los distintos sectores políticos no era en realidad endosable, de tal manera que la separación de candidaturas producía en los frentes una importante dispersión de votos y debilitamiento correlativo de sus posibilidades de ganar una elección.

Todos estos argumentos cooperaron en forma decidida a que la situación culminara con la dictación de la Ley N° 18.799 de 26 de mayo de 1989, la cual reformó la legislación electoral chilena e introdujo la figura de los pactos electorales a propósito de las elecciones parlamentarias, la cual luego sería ampliada a propósito de las elecciones municipales, rigiendo a su respecto actualmente el modelo establecido en la Ley N° 19.452 de 16 de abril de 1996.

El marco jurídico de los mencionados pactos electorales parlamentarios pueden reseñarse así:

a) Tal cual su nombre lo dice, el Derecho chileno aborda las instancias de participación entre partidos tan sólo desde el punto de vista electoral, estableciendo únicamente a propósito de tal instancia derechos y deberes recíprocos. De

⁹ Conviene aclarar que en este trabajo no se aborda la naturaleza de los pactos electorales que, a partir de las reformas constitucionales y legales de 1992, se hicieron posibles conjuntamente con las elecciones municipales. Ello a consecuencia de corresponder a una fórmula electoral distinta (sistema proporcional con segunda cifra repartidora o cociente electoral) y también a un espíritu distinto, que admite en la actualidad acuerdos entre un partido y un grupo de independientes, cosa muy lejana de la filosofía de los pactos electorales parlamentarios, totalmente contruidos sobre la idea de *partidos pactantes*.

esta manera, el resto de las cooperaciones, acuerdos o tendencias comunes, que no sean canalizados a través de una fusión de partidos (figura que, como ya hemos dicho, significa la desaparición de los entes fusionados, como tales), quedan entregados absolutamente a la autodeterminación de las partes.

b) El Pacto debe ser suscrito *para cada elección parlamentaria*, lo cual implica una doble consecuencia: por una parte, los partidos cuentan con libertad jurídicamente garantizada para decidir, cada vez que se encuentren frente a una elección, si la afrontan solos o en pacto y, en este último caso, con qué partidos lo suscriben; por la otra, los preceptos de Derecho aplicables al pacto están estructurados sobre la base de estimarlo sólo como un instrumento electoral, y, por ello, no cuenta con un procedimiento jurídico que le proporcione *perdurabilidad en el tiempo más allá de sus puras consecuencias electorales*. En otras palabras, el pacto no constituye federación o unión extraelectoral, lo que sin duda no impide que en los hechos los partidos cuenten con instancias de coincidencia programáticas y doctrinarias, que posibiliten seguir pactando hacia el futuro en los mismos términos¹⁰.

c) Lo expresado se ve confirmado a través de varias normas: Por ejemplo, los artículos 26 letra d) y 29 de la Ley N° 18.603 exigen que se proponga a los afiliados y éstos se pronuncien respecto de los pactos electorales, a propósito de cada elección, no teniendo valor jurídico alguno las propuestas o plebiscitos celebrados en elecciones anteriores; el artículo 3° bis de la Ley N° 18.700 exige, en su inciso 4°, que el pacto electoral se formalice frente el Director del Servicio Electoral en forma previa al vencimiento del plazo para efectuar las declaraciones de candidaturas en *cada elección*; la distribución de tiempo de propaganda electoral, de acuerdo al artículo 31 del mismo cuerpo legal, depende de la votación obtenida por *cada partido* en la última elección de diputados, correspondiendo al pacto sólo la sumatoria de esos tiempos; finalmente, el artículo 47 inciso 2° de la Constitución preceptúa que, de producirse vacante de diputado o senador elegido y no ser aplicable la regla de que sea sustituido por su compañero de lista, en caso de faltar más de dos años para la próxima elección, corresponderá a la respectiva Cámara la elección del reemplazante, de entre los incluidos en una terna propuesta *por el partido* al que pertenezca quien hubiera motivado la vacante.

d) Como se dijo en el acápite anterior, cada partido pactante salvaguarda, dentro de la alianza, en forma completa su autonomía jurídica, su capacidad de decisión y su estructura interna. Ello permite que siga totalmente vigente su normativa, la competencia de los órganos partidarios y sus lineamientos políticos, lo que queda demostrado al no producirse ningún órgano común, al funcionar cada uno con presupuestos separados e independientes, al organizar la campaña sobre la base de apoderados y sedes *del partido o del candidato*, pero no del pacto, y al innegable e incuestionable hecho de que los militantes de cada partido siguen sujetos sin excepción a sus estatutos e instancias de decisión propias.

e) Al respecto, resulta importante tener presente que tal autonomía es propia de los sistemas de alianzas o pactos, que precisamente presuponen y dan por

¹⁰ Cosa que claramente no se encuentra ciento por ciento garantizada, si examinamos el caso del Partido UCCP en el Pacto Unión por Chile o el del Partido Humanista Verde en el caso de la Concertación.

entendida la necesidad de cada colectividad pactante de no confundirse con la otra u otras. Como lo expone brillantemente Angelo Panebianco¹¹, “la capacidad organizativa de un partido depende de su capacidad para defender su identidad”, por lo cual indica este autor, que las alianzas entre partidos sólo gozan de estabilidad en la medida en que sus miembros se encuentran altamente institucionalizados, es decir, conformando una “coalición entre dos organizaciones muy autónomas ambas y con una amplia disponibilidad de recursos”. Es por ello que las alianzas duraderas entre colectividades, lejos de fundarse en el desdibujamiento de ellas, requieren la reafirmación de la estabilidad de cada una, ya que de otra manera la alianza se tenderá a romper irremisiblemente.

f) Lo señalado en el punto anterior sólo es objeto de dos aparentes excepciones de acuerdo a la ley: ninguno de los partidos puede suscribir un pacto distinto con otras colectividades mientras se encuentra vigente el que ha convenido, y el pacto rige para la totalidad de distritos o de circunscripciones (según el caso) respecto de las cuales haya elecciones. Ello impide, entonces, las políticas de negociación a varias bandas, como asimismo la posibilidad de presentación de candidatos fuera del pacto, normas que de toda evidencia son indispensables para considerar a una alianza como seria. Sin embargo, hemos calificado estas excepciones como aparentes, ya que la verdad es que ambas no significan dejar de lado la autonomía sustantiva de cada parte, sino cumplir con *la ley del contrato*, que precisamente se traduce en ir juntos y no por separado, a la respectiva elección, cosa que acordaron libremente.

g) El procedimiento de suscripción del pacto se encuentra legalmente regulado, a través de las normas que ya hemos mencionado. También esto tiene importantes consecuencias:

– Los partidos pactantes no son libres de acordar un pacto de la manera que ellos lo deseen, sino que deben hacerlo recurriendo a las instancias señaladas por la ley, en las oportunidades correspondientes y cumpliendo con los requisitos impuestos para ello. En síntesis, constituye un procedimiento reglado y no discrecional.

– El hecho de que el sistema de pactos se encuentre sometido a la ley significa también que su normativa está constituida por normas de Derecho Público, que deben interpretarse en sentido estricto y que se traducen en el principio ya de todos conocido: *sólo puede hacerse lo que la ley autoriza*.

– Siempre dentro de la publicidad de la normativa de pactos, debemos tener claro que cuando un procedimiento jurídico contemplado en este tipo de preceptos deriva en la suspensión o limitación de derechos ya sea de personas naturales o jurídicas, es menester e indispensable que así lo diga, ya que en la materia se encuentra prohibido limitar o suspender por analogía. En consecuencia, los derechos que la Ley N° 18.603 garantiza en su artículo 2°, a los partidos políticos legalmente constituidos, y que constituyen sus actividades propias (únicas que pueden realizar de acuerdo al artículo 19 N° 15 de la Carta Fundamental), sólo se limitan en aquello que el ordenamiento jurídico dispone, es decir, en las figuras señaladas en la letra f) de este mismo acápite, y no es dable al intérprete presumir que se han limitado en consecuencia otros derechos o que ha mediado renuncia tácita a facultades cuyo ejercicio se encuentra garantizado por el Derecho Público chileno.

¹¹ En su obra *Modelos de partido* (Madrid, Alianza Editorial, 1990), p. 413.

– El hecho que la ley se ocupara especialmente de los requisitos y condiciones que han de cumplirse para celebrar un pacto electoral, no significa en lo absoluto una *pretensión de superioridad por sobre la figura de los partidos mismos*, sino por el contrario, una herramienta que tiende a que los acuerdos entre ellos sean suscritos con seriedad y efectivo compromiso, y que en tales acuerdos no sean burladas las bases de la colectividad ni sus organismos (de allí que se exija proposición por el Consejo General, ratificación plebiscitaria de los afiliados y formalización ante el Director del Servicio Electoral por parte de los presidentes y secretarios generales de los entes pactantes).

– Las dos figuras rectoras que, a efectos de estudiar los derechos y obligaciones recíprocas de los partidos dentro de un pacto electoral, debemos tener en cuenta, se encuentran expresadas en el artículo 3° bis letra a) de la Ley N° 18.700 y las constituyen las dos declaraciones que deben hacer los pactantes: la decisión de concurrir en *lista conjunta* en una elección de parlamentarios y la existencia de *afinidad* entre sus declaraciones de principios.

h) La situación de los partidos dentro de un pacto electoral es de una positiva competencia. Es decir, sus candidatos compiten por obtener los escaños parlamentarios pero lo hacen dentro de un clima de unidad, de un espíritu de sector y no de antagonismo. Tal situación es fácilmente comprobable a la luz de la normativa vigente:

– La generación de los candidatos de cada partido es totalmente autónoma y de acuerdo al artículo 31 de la Ley 18.603, corresponde la determinación de su designación o apoyo al Consejo General de la colectividad, a propuesta de sus consejos regionales. Sólo el reemplazo o retiro del candidato ya presentado por su partido en lista de pacto, requiere el pronunciamiento conforme de los partidos pactantes (artículo 5° de la Ley N° 18.700).

– De acuerdo al artículo 42 N° 2 de la Ley N° 18.603, los partidos políticos incurren en causal de disolución por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, en su caso. En el inciso 2° de la misma norma se aclara que “en el caso de pacto electoral y para los efectos previstos en el N° 2 del inciso precedente, los votos obtenidos por los candidatos *sólo favorecerán al partido político al cual estos se encuentren afiliados*”. De esta forma, cada partido se ve obligado a luchar porque sus candidatos al menos obtengan una alta votación, ya que de lo contrario, aunque la lista la obtenga, corren el riesgo de incurrir en una causal de disolución¹².

– El artículo 109 bis de la Ley N° 18.700 establece las reglas legales para determinar los candidatos que resultan elegidos en un comicio parlamentario. La primera sin duda tiene relevancia para los pactos, privilegiando primero la figura de las listas y luego a los *candidatos individuales*, ya que si una determinada lista obtiene más del doble de la votación de la que le sigue en votos, se declaran electos los dos candidatos que ella contiene, dejándola en la situación fuertemen-

¹² El hecho que el sistema electoral chileno esté configurado sobre la base de lista abierta, es decir, aquella que se presenta sin fijar orden de prelación alguno entre los candidatos a efectos de la consecución de escaños, determina que sean “los votantes los únicos que pueden marcar la diferencia de posibilidades electorales entre los candidatos”: FRANCISCO J. VANACLOCHA BELLVER: “Procesos y sistemas electorales” en *Ciencia Política* (Madrid, McGraw-Hill, 1989) p. 286.

te mayoritaria de que quien obtiene la mayoría se lo lleva todo. Sin embargo, dicha regla se aplica escasamente, porque resulta en extremo difícil que una lista consiga el doble de votos que la que le sigue, más aún si consideramos la histórica división que ha presentado el país en tres tercios¹³. De allí que la regla de mayor aplicación sea la segunda que proporciona este precepto, la cual dispone que de no producirse tal situación, “elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina, debiendo el Tribunal proclamar elegidos Senadores o Diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieran obtenido las más altas mayorías”. En síntesis, en cada lista mayoritaria es electo *el candidato que obtiene mayor votación*, lo cual supone que a los candidatos del pacto les corresponde en conjunto obtener una votación más alta que las otras listas, pero individualmente compiten entre sí, porque en un alto porcentaje de los distritos o circunscripciones no es posible que resulten electos los dos.

– A cada colectividad no le resulta indiferente si es elegido su propio candidato o su candidato acompañante en el pacto, toda vez que –sin perjuicio de lo ya dicho a propósito del peligro de disolución– debe tenerse presente que:

- Las personas de los candidatos tienen una importancia fundamental, no sólo por sus rasgos individuales y el valor que tienen, sino además porque opera respecto de ellos la representación de toda una base partidaria, que se proyecta en el distrito y en la región en la que está constituido el partido¹⁴.
- El electorado independiente que apoya a uno u otro candidato es claramente distinto, de allí precisamente la voluntad de ir en pacto, para evitar la dispersión de esos votos.
- Para la orgánica del partido es indispensable contar con diputados y senadores propios, los que, aparte de ser miembros de su Consejo General, llevan a sus respectivas cámaras proyectos y puntos de vista propios de su colectividad de origen, con el límite de no proceder de acuerdo a órdenes de partido en sus votaciones o acuerdos.
- Si una colectividad política pretende proteger su propia subsistencia e identidad, no puede renunciar a tener representación parlamentaria o municipal, porque ello le significaría desaparecer en un mediano o largo plazo, como ya se ha comprobado en la historia de los partidos chilenos.

¹³ Lo cual ha motivado que algún sector de la doctrina critique esta fórmula electoral, que produce un resultado de alteración mayoritaria, ya que equipara al 66% de los sufragios válidamente emitidos con el 33% de ellos, obteniendo cada lista (por mucha diferencia de votos que tenga) un cargo. Justifica esta situación Mario VERDUGO MARINKOVIC (ob. cit., p. 177): “La mantención del actual sistema electoral tiende a generar un sistema que ofrece una prima a la segunda fuerza o bloque, mientras ésta tenga una votación que no baje a menos de la mitad de la primera fuerza electoral; de lo contrario, el primer bloque dejaría muy disminuida la representación parlamentaria del segundo bloque, con grave peligro para la estabilidad democrática y la adecuada representación parlamentaria de las fuerzas políticas significativas del país”.

¹⁴ “Ahora se elige a un diputado, no en mérito de su propia personalidad, sino por pertenecer a un determinado partido político. La personalidad política ya no es aquella que se presenta libremente a las elecciones y que en el siglo XIX era el exponente de la aristocracia intelectual de la nación, sino que es fundamentalmente el “exponente de un partido político”, una garantía para los electores de un determinado programa político”: Gerhard LEIBHOLZ, *Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971) p. 68.

i) La duración del pacto electoral se extiende jurídicamente desde que se formaliza ante el Director del Servicio Electoral, en forma coincidente con la presentación de candidaturas de la respectiva elección (según lo establece el inciso 5° del artículo 3° bis de la Ley N° 18.700), hasta que se emite por parte del Tribunal Calificador de Elecciones (o Tribunal Electoral Regional, en su caso) el acta de proclamación de los candidatos electos. Ello identifica inequívocamente la existencia del pacto, a efectos de la ley, con la *duración de la intervención de los partidos en un proceso electoral*. Como ya se ha dicho, toda participación conjunta posterior a esa fecha es exclusivamente convencional, para lo cual cabe tener presente que la aplicación del artículo 47 de la Constitución no significa lo contrario, ya que la alusión al compañero de lista no hace óbice a si éste es de otro partido, del mismo o independiente, ya que lo que se hace es *privilegiar a quien ha participado en la elección* acompañando al candidato que motivó la vacante, y si él no puede asumir, de inmediato la Carta Fundamental se remite a una terna propuesta por el *partido de origen* y no por un pacto que presentó la lista.

3. Determinado, de esta manera, el marco jurídico de los pactos electorales parlamentarios, podemos decir que su relación con la figura de los partidos políticos se puede sintetizar así:

a) Mientras los partidos políticos constituyen asociaciones estables en el tiempo, cuya membresía, si bien se adquiere o se abandona libremente, tiene el carácter de perdurable, los pactos electorales se constituyen como acuerdos de duración determinada entre partidos, con fines netamente electorales, lo que no impide ni debe impedir que sean manejados con seriedad y con altura de miras, *entre sus socios y de cara a la ciudadanía*.

b) La pertenencia a un pacto, para una persona natural, se encuentra totalmente *determinada* por su pertenencia a uno de los partidos pactantes o por haber sido aceptado por ellos como independiente dentro del pacto.

c) Cada candidato militante de partido representa a este dentro de la lista de pacto, por lo cual sólo sus votos favorecen jurídicamente a su colectividad de origen.

d) Dentro del pacto, las colectividades mantienen su propia estructura, organización, derechos y obligaciones de sus militantes, por lo cual estos no se alteran ni se suspenden o dejan sin efecto, salvo en aquellas materias propias del pacto: ir en conjunto a la elección, no poder hacer otros pactos vigente el suscrito, no poder retirar o modificar candidaturas ya presentadas sin autorización de los socios del pacto.

e) El pacto no crea una orgánica propia, por lo cual los militantes deben remitirse a aquélla de su colectividad de origen.

f) La interpretación de las obligaciones y derechos que a cada partido le cabe dentro del pacto no reside en órganos del pacto o en cada persona individualmente considerada, sino a los órganos en quienes la ley o los estatutos de cada colectividad han depositado tal tarea.

g) El pacto, jurídicamente hablando, dura hasta que los candidatos respectivos son proclamados, por lo cual los acuerdos o actuación en conjunto que se verifique después de ese momento resulta solamente convencional, ya que como repetidamente se ha dicho, el pacto no tiene la capacidad de crear una unión jurídica extraelectoral.

III. DE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LOS MILITANTES
DE PARTIDOS POLITICOS QUE HAN SUSCRITO UN PACTO
ELECTORAL EN ELECCIONES PARLAMENTARIAS

En el acápite anterior, mencionábamos que las dos ideas rectoras para entender la naturaleza de las obligaciones de los partidos pactantes estaban determinadas por su declaración en el momento de formalizarlo: concurrir en *lista conjunta* y presentar *afinidad* entre sus declaraciones de principios.

En lo que se refiere a la lista conjunta, ya hemos mencionado varias veces el contenido de las obligaciones que ello conlleva: presentar todos sus candidatos dentro del pacto, sin poder presentar candidatos fuera de este; no poder suscribir pactos distintos del ya formalizado; comprometer la totalidad de los distritos o circunscripciones de la elección respectiva; deber de retirar o modificar candidaturas presentadas en el pacto sólo con acuerdo de los partidos pactantes y, desde luego, sumar sus votos dentro de cada lista presentada, por ministerio de la ley.

Queda, entonces, por definir cuál es el sentido y alcance de la *afinidad* entre los partidos pactantes.

Por afinidad debemos entender, de acuerdo al *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*: "Proximidad, analogía o semejanza de una cosa con otra". Si tenemos en cuenta que la afinidad que deben declarar los partidos pactantes es la de sus declaraciones de principios¹⁵, podemos llegar sin duda a la conclusión de que su declaración no es una promesa hacia el futuro, sino la verificación de un hecho presente y real: sus principios, el marco valórico en que esos dos o más partidos se sitúan son semejantes, guardan importante similitud entre sí. De allí que no sea procedente, al menos desde el punto de vista ético, que se suscriban pactos electorales puramente instrumentales, entre colectividades que no guardan una relación sustantiva entre sí.

La exigencia de afinidad, sin embargo, ha hecho que algunas posturas sobre la materia hayan considerado que tal cosa significaría una suerte de renuncia de los partidos pactantes, en aras de favorecer a un ente de mayor envergadura, que estaría constituido por "el pacto" y que se superpondría a estos, porque de otra manera se estaría presuntamente engañando al electorado.

La historia fidedigna de los preceptos que hemos transcrito, así como tampoco las reglas de interpretación que podamos aplicarles, conducen de modo alguno a tal conclusión. Es efectivo que no puede pensarse en un pacto electoral que se traduzca en una suerte de "fachada" para engañar a electores incautos, armada de manera tendenciosa por partidos antagónicos que no tienen ideario en común en lo absoluto: precisamente la declaración que deben hacer los partidos deja de manifiesto que al menos se espera que guarden semejanza sustantiva entre sí, y de no existir, el público podrá constatarlo de la sola lectura de sus declaraciones de principios, cuyo extracto es publicado en el Diario Oficial. Pero una cosa muy distinta es considerar que, en virtud de tal declaración de afinidad, se produce una especie de federación o persona jurídica distinta y superior a los pactantes, que les impone deberes y obligaciones por encima de estos e incluso en eventual colisión con los que les imponen sus propios estatutos.

Los pactos son instrumentos de sumatoria electoral, que sin duda han de apoyarse en una base conformada, a nuestro entender, por tres pilares: La con-

¹⁵ Cuya presentación formal es parte del proceso constitutivo de un partido y se publica en extracto en el Diario Oficial.

junción en listas comunes en todo el país, sus semejanzas y encuentros desde el punto de vista valórico y su trabajo serio y responsable, a fin de aunar esfuerzos de cara a un electorado de sector, cuyos votos se pretende que no se dispersen y pierdan. Pero de ellos no deriva la pérdida de identidad de los partidos asociados, su desaparición de cara a la representación popular, una presunta renuncia a las actividades que la propia Constitución y la ley le garantizan como propias, ni la creación de intereses antagónicos con los de sus miembros.

Conviene revisar, a continuación, qué deberes efectivos impone el pacto a sus miembros. Es dable derivar algunos de ellos y sólo a modo ejemplar de los pilares básicos a que hacíamos referencia:

1. *Deberes propiamente electorales*: Formalización del pacto en las instancias internas que la ley dispone; negociación seria y orientada en objetivos comunes respecto de los candidatos; determinación de distritos y circunscripciones con las mejores posibilidades para la alianza y para cada partido, a fin de no impedir las legítimas aspiraciones de los candidatos allí donde tienen las mejores posibilidades; transparencia y corrección en la información proporcionada al otro partido; evitación de las políticas de extorsión electoral y de presión ilegítima sobre los socios; cooperación para la constitución del pacto frente a las autoridades correspondientes; impedimento de retirar o modificar candidaturas a espaldas de los socios; mantención de los principios comunes durante la campaña y colaboración con el trabajo el día de la elección y en las etapas posteriores, de recuento y calificación.

2. *Deberes de carácter ético*: Evitar la presentación de candidatos cuyas actitudes o antecedentes no correspondan a los principios comunes del pacto, por más que en forma contingente puedan significar buenas votaciones; defensa permanente de esos principios, que no pueden ser sacrificados por la oportunidad en la campaña¹⁶; actitud de respeto entre los candidatos de una misma lista, evitando entre ellos políticas de desprestigio, maniobras reñidas con la rectitud de intención, competencia desleal, propaganda ofensiva, etc.; creación de posturas comunes frente a bloques contrarios; mantener la responsabilidad y el respeto frente al electorado, por humilde que sea.

3. *Deberes de carácter estratégico, de cara al trabajo común*: Mantener buena comunicación entre los candidatos, los organismos y las autoridades partidarias de los pactantes; facilitarse cierta información útil, por ejemplo, de lugares claves, precios de propaganda, etc.; analizar en conjunto las estrategias y maniobras de los bloques contrarios; preocuparse de la protección de la integridad física de los candidatos y comandos de los socios del pacto; evitar ganar votos a costa de hacer parecer el pacto como un puro acuerdo instrumental, sin base alguna en los principios.

Estos deberes que hemos señalado a vía ejemplar, sin duda se identifican con la idea de afinidad entre partidos y tienen la virtud de que ninguno de ellos significa la renuncia de cada socio a sus legítimas aspiraciones de ver triunfadores a sus propios candidatos. En otras palabras, realzan lo que hemos de entender por competencia positiva.

¹⁶ Sobre esta materia hay una enorme responsabilidad, más aún si tenemos en cuenta que en las democracias actuales "la posición del ciudadano es limitada, pero clara, sólo puede aceptar o rechazar a los dirigentes que le gobernarán": Paloma ROMÁN MARUGÁN: "Los Partidos Políticos" en *Ciencia Política* (citado), p. 229.

Cabe, entonces, preguntarnos acerca de si se opone o puede oponerse a estos deberes el hecho de que cada partido, sus autoridades y organismos apoyen a sus propios candidatos.

Según ya antes hemos explicado, la subsistencia misma de los acuerdos entre partidos —es decir, para efectos nuestros, que esos partidos *sigan acordando* ir en conjunto para las elecciones futuras y trabajar convencionalmente de acuerdo en los interregnos— depende de que éstos mantengan identidad, estructura orgánica, capacidad de decisión y, desde luego, representación propia. De lo contrario, como lo explica Angelo Panebianco en su obra ya citada, el partido más desmedrado es normalmente el que propicia la ruptura de la alianza. Ello significa que el pacto no puede transformarse en instrumento de desaparición del partido, sino en herramienta de maximización de sus mejores posibilidades. Es por esta razón que, inmersa en la propia filosofía de los pactos, se encuentra la idea —*aceptada ab initio*— de que cada partido apoye a sus propios candidatos, y así mismo lo hagan sus autoridades y organismos, ya que, pretender lo contrario, sería considerar que una determinada colectividad estaría dispuesta a sacrificar su propia subsistencia, lo que la pone en una postura única posible: la necesidad de una fusión urgente con sus aliados.

El apoyo que hemos mencionado, sin duda ha de encontrarse orientado por los organismos partidarios, a fin de que sea brindado por el partido a sus candidatos en la máxima medida de lo posible, sin que por ello se vulnere el respeto y la buena voluntad que existe entre las colectividades del pacto. Es por eso que resulta altamente inconveniente que quede entregado a la interpretación personal de cada uno de los actores políticos que pertenecen a una colectividad y resulta menester indispensable que se dirija por sus autoridades encargadas de darles aplicación, con directrices comunes y vinculantes para todos los militantes, directrices que, a juicio nuestro, debieran tener en cuenta al menos los principios siguientes:

a) Cada partido naturalmente busca el acceso de sus candidatos a los cargos de elección popular a los que los postula.

b) La existencia de un pacto electoral busca maximizar las posibilidades de *los candidatos* y no el sacrificio de unos por otros.

c) Es perfectamente posible compatibilizar el trabajo orientado a los propios intereses del partido, con el respeto y buena voluntad con los intereses de sus socios.

d) En atención a que los candidatos compiten legítimamente entre sí, debe privilegiarse la candidatura de aquel candidato que es propio —absteniéndose, desde luego, de atacar al candidato socio— no sólo porque eso es lo que cada colectividad hará dentro del pacto, sino porque lo contrario puede significarle al partido su propia disolución.

Sin perjuicio de lo expresado, debe volverse aquí a lo ya dicho algunos puntos atrás: los deberes y obligaciones de los militantes de los partidos políticos, para con sus colectividades, no se suspenden ni liberan por la suscripción del pacto; por el contrario, la suscripción del pacto les impone deberes adicionales, que se suman con los que ya se tenían originalmente, y que pueden resumirse como ya se indicó.

V. CONCLUSIONES

1. Los partidos políticos son expresión máxima de la libre asociación política y, como tales, son protegidos por la Constitución y por la ley.
2. Es propia de los partidos su pretensión de perdurabilidad en el tiempo y la estabilidad de la permanencia en ellos por parte de sus militantes.
3. Una de las funciones propias y derechos de los partidos de acuerdo al ordenamiento jurídico chileno y que, como tal, es irrenunciable, consiste en buscar para sus candidatos el legítimo acceso a los cargos de elección popular.
4. En Chile no existen las federaciones o confederaciones de partidos, por lo cual si no se producen fusiones entre estos, conservan su total autonomía e independencia.
5. Los pactos electorales no son una excepción a lo expresado en el punto anterior, ya que constituyen instrumentos de acción conjunta de los partidos que presentan afinidades sustantivas, para encarar elecciones parlamentarias o municipales, pero no crean jurídicamente asociaciones extraelectorales.
6. La normativa de pactos parlamentarios es propia del Derecho Público y, en consecuencia, debe interpretarse de modo estricto y sin analogías.
7. Los pactos proyectan su acción y existencia desde el momento de su constitución, hasta la proclamación de los candidatos electos, por lo cual la subsistencia de acuerdos posteriores es puramente convencional y dependerá de las voluntades de los partidos respectivos.
8. El pacto no puede ser mirado como asociación superior respecto de los partidos, pues no constituye federación, no cuenta con estabilidad jurídica en el tiempo, no tiene personalidad ni orgánica propia, ni estatutos individuales, sino que constituye una convención entre los pactantes de la que se derivan derechos y obligaciones de duración determinada, lo cual se ve confirmado por numerosas normas constitucionales y legales.
9. Las relaciones jurídicas de los militantes de las colectividades pactantes, para con estas, no se alteran en virtud de la suscripción del pacto, sino que a ellas se suman ciertas prerrogativas y deberes propios de este.
10. Cada partido debe salvaguardar dentro del pacto su propia identidad y existencia, la cual, de no obtener buenas votaciones y cargos propios, se ve sin duda amenazada.
11. El pertenecer a un pacto no puede significar expresa ni tácitamente la renuncia de los derechos constitucionales y legales de los partidos, ni la indiferencia respecto de la suerte de sus candidatos propios.
12. El acuerdo tomado por un partido en orden a apoyar únicamente a los candidatos del mismo, no puede ser considerado como antagónico al pacto, sino propio de su naturaleza y efectos, guardando siempre respeto y buena voluntad con sus socios.
13. La interpretación sobre el sentido y alcance de los pactos y los acuerdos subsiguientes del partido, deben ser efectuadas de oficio o a petición de parte, por los organismos que gozan de la titularidad jurídica para hacerlo, a fin de evitar el riesgo de interpretaciones individuales que tiendan a declarar nulas o simplemente dejar sin aplicación decisiones partidarias, amparándose en la existencia de pactos o en situaciones puntuales que se refieran a ellos.