

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N°18.603, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA EXIGIRLES A ESTOS RENUNCIAR EXPRESAMENTE AL USO, PROPUGNACIÓN O INCITACIÓN A LA VIOLENCIA COMO MÉTODO DE ACCIÓN POLÍTICA

BOLETÍN N° 13.066-06-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización viene en informar el proyecto de ley de la referencia, de origen en una moción de la diputada señora Paulina Núñez y de los diputados señores Pepe Auth, Juan Luis Castro, Iván Flores, Tucapel Jiménez, Issa Kort, Javier Macaya, Vlado Mirosevic, José Pérez y Francisco Undurraga, en primer trámite constitucional y reglamentario, y con urgencia calificada de simple, a contar del 14 de abril de 2020.

Con motivo del tratamiento del proyecto de ley en comento, la Comisión recibió a las siguientes autoridades: 1) Diputado señor Issa Kort, autor de la moción; y 2) Subdirector de Partidos Políticos del SERVEL, señor Roberto Salim-Hanna.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) Idea matriz o fundamental

La idea matriz es erradicar el uso de la violencia en cualquier forma de acción política, para así contribuir a la promoción de la paz, la concordia y el debate democrático en la sociedad chilena.

2) La Comisión rechazó en general el proyecto por simple mayoría (5/6/0). Votaron a favor de la idea de legislar los diputados (as) Bernardo Berger, Andrés Longton, Karin Luck, Andrés Molina y Renzo Trisotti; en tanto lo hicieron en contra los diputados (as) Daniella Cicardini, Marcela Hernando, Andrea Parra, Catalina Pérez, Joanna Pérez y Pedro Velásquez.

3) DIPUTADA INFORMANTE: Señora KARIN LUCK.

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

Fundamentos de la moción

Desde el 18 de octubre de 2019 el país ha sido testigo de un brote de violencia que no se registraba desde hace por lo menos 30 años, con hordas de personas saliendo a las calles a manifestarse pero, a la vez, generando caos en

vastas zonas de Chile y dejando una secuela de graves daños a la propiedad pública y privada.

Este fenómeno no se condice con la gran tradición chilena, que ha venido haciendo gala durante buena parte de su historia reciente, y que ha propiciado el más profundo desarrollo de nuestro pueblo en la historia patria, en el marco de una amplia democracia y de respeto a los derechos y garantías fundamentales consagradas en nuestra Constitución Política.

La violencia de los últimos meses representa claramente el fracaso de todo el espectro político, que no ha apreciado el inconmensurable valor del diálogo y la paz social, que ha generado cambios formidables en nuestra fisonomía social, lo que queda demostrado con el hecho de que cerca de 8 millones de chilenos han dejado de ser pobres. Este cambio es un logro extraordinario, visto con admiración por el mundo, ya que ha sido catalogado por muchos como el mayor esfuerzo de promoción social que el mundo occidental conociera durante el siglo XX.

A la luz de lo anterior, es imperioso proteger este patrimonio inmaterial, comenzando por el propio espectro político, que es un actor fundamental para que reine en Chile la paz y el progreso. Por consiguiente, hay que promover la templanza, la concordia y la moderación en el discurso político, que dejó atrás el mundo de la guerra fría, para fundar un Chile donde los acuerdos deben ser la forma de avanzar en las transformaciones que todavía demanda nuestro país y su historia.

Agregan los autores del proyecto que la democracia forma parte esencial de nosotros, al punto que el artículo 4 de la Constitución Política proclama que Chile es una república democrática. Sin ella nuestra institucionalidad queda trunca o fenece. Por tal motivo, si queremos profundizar nuestro sistema democrático, hay que mejorar las instituciones vinculadas con la democracia, y una de ellas son los partidos políticos.

Estas entidades constituyen nexos o puentes naturales entre las demandas y legítimas aspiraciones ciudadanas y la autoridad pública; como tales asumen una gran responsabilidad en el debate político y por ello los partidos políticos son los llamados a fomentar las ideas y directrices de acción social, propias de una nación libre como es Chile. Sin los partidos es imposible un verdadero y sincero diálogo democrático.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN GENERAL.

Con motivo de la discusión general del proyecto, la Comisión escuchó a las siguientes personas:

- 1) H. Diputado señor Issa Kort, autor de la moción

El parlamentario señaló que el proyecto de ley en referencia es una iniciativa que concita un apoyo transversal, tal como lo evidencia la nómina de diputados patrocinantes, que representan a distintos sectores políticos.

Añadió que el proyecto nació de una reflexión suscitada a raíz de los acontecimientos sociales acaecidos en nuestro país a partir del 18 de octubre pasado.

Por otra parte, recordó la oportunidad en que expresamente se mandató a los partidos políticos a consignar dentro de su declaración de principios el respeto a los derechos humanos, enfatizando que por tratarse de una materia de derecho público, toda obligación que compete a los partidos debe establecerse por ley. De ahí la necesidad del actual proyecto, que tiene como objetivo la condena de los hechos de violencia. Desde su perspectiva, es necesario fijar en este punto el mismo estándar que el que se aplica tratándose de los derechos humanos.

Enfatizó que no es aceptable que los partidos políticos propugnen o inciten a la violencia, sino que por el contrario deben condenarla expresamente. Tanto el Parlamento como cualquier otra instancia pública deben concitar el diálogo, la reflexión y las ideas.

Finalmente, sostuvo que se trata de un proyecto de ley muy simple en su contenido y que va en la línea de lo que el país requiere, por lo que es deseable una rápida tramitación.

Concluida la exposición sobre el proyecto, se produjo el siguiente intercambio de opiniones.

El **diputado señor Longton** valoró la iniciativa, coincidiendo en que la violencia debe ser condenada, más aun por los partidos políticos, que son las organizaciones que deben dar una pauta a la ciudadanía acerca de los métodos legítimos para validar la acción política, y, naturalmente, la violencia no es uno de ellos.

Abundando en el tema, dijo que cabe preguntarse acaso si la condena al uso, propugnación o incitación a la violencia como método de acción política se encuentra subsumida en el mandato de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos.

Por otra parte, consultó sobre las diferencias, en términos prácticos, respecto de los dos cambios sugeridos por el proyecto, ya que la primera modificación apunta al artículo 1 de la ley de partidos políticos, que trata sobre su finalidad y otras materias; mientras que la segunda incide en el artículo 5 de la ley, relativa a la declaración de principios de los partidos.

En torno a la intervención precedente, el **diputado señor Kort** precisó que como los partidos políticos están regidos por una ley, y se entiende que son órganos públicos, si se quiere consignar algún mandato sobre la forma de abordar la violencia debe existir norma expresa al respecto, ya que así lo exige el derecho público. Además, el propósito es que un tema tan delicado no quede entregado al criterio de la autoridad administrativa.

A su vez, la **diputada señora Cicardini** solicitó al autor de la moción referirse a algunos casos -si los hubiere- en que algún partido, en el marco de una campaña política, haya propiciado la violencia o presentado alguna dificultad a este respecto.

El **diputado señor Kort** hizo presente que los hechos de violencia ocurridos en el contexto de los acontecimientos que han tenido lugar en el país luego del 18 de octubre son por todos conocidos, acotando que cada colectividad política, tenga o no representación parlamentaria, debiese tener una posición expresa sobre el particular. Agregó que más allá de ejemplos puntuales se trata de condenar, en términos generales, los hechos de violencia.

En una segunda intervención, la **diputada señora Cicardini** consultó si los partidos políticos deben asumir algún grado de responsabilidad en caso de que uno de sus militantes genere algún disturbio o acto de violencia.

Respondiendo a dicha interrogante, el **autor de la moción** precisó que ese tema lo regula el Consejo del SERVEL, que es el órgano que adopta las decisiones administrativas sobre el comportamiento de los militantes de los partidos políticos. Ello, sin perjuicio de las responsabilidades judiciales de cada persona, tanto en el plano civil como en el penal. En este ámbito, destacó que el proyecto no establece penas o sanciones para los militantes.

La **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** afirmó compartir el objetivo del proyecto, pero manifestó asimismo su inquietud respecto del alcance del vocablo "violencia". Añadió que actualmente el término "violencia" abarca muchas temáticas que en tiempos pasados no eran catalogadas como tales, verbigracia la violencia en materia de género. A la luz de lo anterior, consultó de qué manera se puede delimitar la noción de violencia al objetivo que busca el proyecto.

Ante las observaciones precedentes, el **diputado señor Kort** hizo ver que en su oportunidad se debatió sobre la conveniencia de indicar en la ley los hechos constitutivos de violencia, pero finalmente se estimó que era preferible no hacerlo, sobre todo considerando que el Consejo del SERVEL aplica sus criterios de acuerdo a cada situación. Por otra parte, los hechos de violencia que se conocen hoy en día pueden ser distintos de aquellos que sean conceptuados como tales al momento de la promulgación de esta ley, o durante su vigencia. La idea es evitar una enumeración de hechos de violencia, técnica legislativa que es más propia del ámbito penal que de la normativa que rige a los partidos políticos. En síntesis, es preferible que la violencia quede consagrada en la ley como un concepto abierto, para que después sea interpretado por el Consejo Directivo del SERVEL.

Cerrando el debate, la **diputada señora Cicardini** sostuvo que los partidos políticos también cuentan, dentro de sus principios, con su propia definición interna de violencia, manifestando su inquietud por lo subjetivo que es este término.

2) Subdirector de Partidos Políticos del SERVEL, señor Roberto Salim-Hanna

El invitado expresó, en primer lugar, que a la Subdirección de Partidos Políticos del SERVEL le corresponde, entre otras funciones, la de "Fiscalizar y controlar el cumplimiento de la normativa sobre transparencia, elecciones internas, aportes y gastos de partidos políticos, y en general todas las obligaciones establecidas en la ley N°18.603". En virtud de dicha atribución, debe iniciar de oficio o por denuncia fundada el respectivo procedimiento administrativo sancionador, dispuesto en el artículo 75 y siguientes de la ley.

Respecto de la conducta típica que el proyecto de ley propone, opinó que efectivamente ella debiese estar contenida en la escritura pública de constitución

de los partidos políticos, añadiendo que el SERVEL, mediante un arduo trabajo, ha logrado que todos los partidos políticos constituidos hayan modificado sus estatutos, adecuándolos a la ley N°18.603 y especialmente a las modificaciones del año 2016 (leyes N°20.900 y N°20.915).

Por otra parte, la propuesta contenida en la moción necesariamente supone incorporar una modificación en la declaración de principios que debe contener la escritura pública de cada partido, por lo que desde el punto de vista procedimental el SERVEL sugiere que se establezca un plazo para tal efecto.

En cuanto a la modificación propuesta por la moción al artículo 1 de la ley N°18.603, dijo que el SERVEL podría ejercer su facultad fiscalizadora denunciando los hechos correspondientes ante el TRICEL, aplicándose las sanciones que establece la ley de partidos políticos, que van desde una amonestación hasta la disolución del partido, considerando entre ambos extremos la multa y algunas inhabilidades para las mesas directivas. En este sentido, las sanciones contempladas en el artículo 61 de la ley N°18.603 respecto de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 1, podrían extenderse al inciso cuarto que la moción pretende incorporar.

Agregó que la Constitución Política, en su artículo 19 N°15, al regular el derecho a asociarse sin permiso previo, señala expresamente que "La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad."

La anterior norma está en concordancia con el artículo 93 de la Carta Fundamental, que entre las atribuciones del Tribunal Constitucional, contempla en el N°10 la de "Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieran tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en los párrafos sexto, séptimo y octavo del N° 15 del artículo 19 de esta Constitución. Sin embargo, si la persona afectada fuera el Presidente de la República o el Presidente electo, la referida declaración requerirá, además, el acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio". Asimismo, guarda armonía con el artículo 56 N°7 de la LOC de Partidos Políticos, que a propósito de las causales de disolución de un partido dice lo siguiente: "Por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19, número 15, inciso sexto y 93, número 10 de la Constitución".

En consecuencia, en el evento de ampliar la sanción del artículo 61 de la ley de partidos políticos al nuevo inciso propuesto, cuestión que sugiere el SERVEL, se estaría frente a dos vías para sancionar una misma conducta, esto es, por aplicación de la norma de la Ley de Partidos que entrega dicho conocimiento a un ministro del TRICEL; y por la vía del conocimiento por parte del Tribunal Constitucional.

Claramente, la vía del TRICEL ofrece más alternativas, ya que las sanciones abarcan la amonestación, la multa, la suspensión y la disolución del partido. En cambio, el Tribunal Constitucional sólo puede declarar la disolución del partido. Ambas vías determinan que la facultad del Servicio para fiscalizar el cumplimiento de la obligación que la moción pretende incorporar se limite a denunciar.

Finalmente, señaló que la modificación propuesta al artículo 5 letra d) de la Ley de Partidos Políticos, y específicamente la frase relativa a la “condena al uso, propugnación o incitación a la violencia” no debiera preceder la referencia respecto al “compromiso con el fortalecimiento de la democracia y el respeto, garantía y promoción de los derechos humanos”, sino que debiese invertirse el orden.

La intervención del señor Salim-Hanna dio lugar a varios comentarios y consultas por parte de los integrantes de la Comisión, según pasa a exponerse.

La **diputada señora Parra** manifestó sus reservas en torno al proyecto, subrayando que no contempla una sanción aparejada para los partidos políticos que inciten a la violencia; y tampoco queda claro si la incitación a la violencia comprende la obligación de los partidos de condenar explícitamente el uso de la violencia como método de acción política.

El **diputado señor Velásquez (Pedro)** dijo que comparte el propósito de condenar la incitación a la violencia, cualquiera sea el sector político del que provenga.

El **diputado señor Morales** manifestó su concordancia con el proyecto de ley, así como también con las propuestas del SERVEL para perfeccionarlo, en especial otorgando al TRICEL la atribución de conocer las denuncias por incumplimiento de la obligación de condenar el uso, propugnación o incitación a la violencia.

Ante algunas preguntas que se generaron en el transcurso del debate, el **señor Selim-Hann** respondió en primer lugar una de la **diputada señora Parra**, acerca de la atribución del SERVEL para fiscalizar el uso de los recursos públicos que se entregan a los partidos políticos. A través de la Subdirección de Partidos Políticos y la División de Fiscalización y Financiamiento, el SERVEL efectúa una fiscalización acuciosa en materia de recursos públicos. Se ejerce un control tanto sobre la justificación de los gastos del año anterior (en el mes de enero), como el cumplimiento del 10% que deben destinar a fomentar la participación política de la mujer, los balances (en el mes de abril) y, trimestralmente, el uso de los fondos públicos en cada uno de los ítems que establece la ley. En consecuencia, se fiscaliza que los fondos públicos se gasten en aquello que la ley autoriza.

Luego, y ante una consulta del **diputado señor Longton** sobre si para efectos de la aplicación de sanciones a un partido político podría generarse una contienda de competencias entre el TRICEL y el Tribunal Constitucional, en el evento de encontrarse ambos órganos conociendo de un mismo caso simultáneamente, los que incluso podrían decidir aplicar sanciones distintas, expresó que el artículo 58 de la ley que rige al SERVEL señala que “resuelto por el Tribunal Constitucional que un partido político es inconstitucional, y luego de la publicación del extracto de la respectiva sentencia, el Director del SERVEL procederá de inmediato a cancelar la inscripción.”. Se trata de dos ámbitos distintos, ya que de acuerdo a la norma constitucional pertinente el Tribunal Constitucional resolvería la situación respecto de aquellos partidos que efectivamente ejecutaron acciones tendientes a validar la violencia como método de acción política. En

cambio, la competencia del TRICEL es de carácter más bien formal y se halla ligada a la obligatoriedad de que los partidos políticos establezcan en sus estatutos la normativa relativa al rechazo a la violencia, incorporándola en su declaración de principios. Quienes se verían sancionados, en este segundo caso, son aquellos partidos políticos que no lo hicieron. En definitiva, lo que corresponde denunciar al SERVEL es el incumplimiento de las disposiciones estatutarias en cuanto a incorporar la referencia a la condena a la violencia. En cambio, cuando el partido ejecuta directamente las acciones que señala el artículo 19 N°15 de la Carta Fundamental, el camino adecuado sería el Tribunal Constitucional.

Concluida la discusión, se procedió a votar en general el proyecto, siendo rechazado por simple mayoría (5 a favor y 6 en contra), según se señala en las constancias reglamentarias.

Fundamentando su voto en contra, la **diputada señora Parra** argumentó que el proyecto de ley es absolutamente ineficaz, puesto que la Constitución ya regula la atribución del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional un partido político por la hipótesis que regula la iniciativa. Asimismo, en la ley de partidos políticos se entrega el conocimiento de estas materias a un ministro del TRICEL, estableciendo sanciones como la amonestación, multa, suspensión, etc. En definitiva, aun cuando cabe valorar la intención de los autores de la moción, el proyecto de ley no es consistente con la actual normativa.

A su turno, el **diputado señor Velásquez (Pedro)** opinó que el inciso final del artículo 1° de la LOC de partidos políticos es bastante claro al prescribir que *“los partidos políticos deberán contribuir al fortalecimiento de la democracia y al respeto, garantía y promoción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, y en las leyes.”* Por lo tanto, a su juicio, establecer la exigencia de que los partidos políticos expliciten la condena a la violencia en su declaración de principios es poco serio, ya que es evidente que sobre estas asociaciones pesa la obligación de cumplir con una serie de requisitos para constituirse como tales, los que otorgan plena garantía y seguridad respecto de que la formación de un partido político tiene por objetivo lograr el bienestar social y el respeto a los derechos humanos.

Discrepando de sus antecesores, el **diputado señor Longton** manifestó que una declaración de principios donde se condene el uso de la violencia en cualquiera de sus formas nunca está demás, independientemente de que, en opinión de algunos, se pueda generar un eventual conflicto respecto de la atribución que en esta materia tiene el Tribunal Constitucional. Sobre el punto, recordó que en la etapa de audiencias el SERVEL expresó sus puntos de vista respecto de este proyecto de ley, quedando claro en dicha oportunidad que la conducta o hipótesis que regula la Constitución es distinta a la que aborda la moción.

Por las razones expuestas, y las que dará a conocer la señora Diputada Informante, **la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización recomienda a la Sala RECHAZAR** el siguiente

PROYECTO DE LEY

"Artículo único: Modifíquese la ley 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos políticos en el siguiente sentido.

1.- Agrégase el siguiente inciso cuarto al artículo 1:

"Los partidos políticos deberán renunciar expresamente al uso, propugnación o incitación a la violencia en cualquiera de sus formas como método de acción política, cumpliendo con el respeto de los principios básicos del régimen democrático y constitucional"

2.- Agrégase, en la letra d) del artículo 5, luego de la frase "la que deberá expresar su", la siguiente frase:

"condena al uso, propugnación o incitación a la violencia en cualquiera de sus formas como método de acción política, y su".

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 3 y 10 de marzo; y 28 de abril de 2020, con la asistencia de las diputadas señoras Daniella Cicardini, Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez (Presidenta); y los diputados señores Bernardo Berger, Andrés Longton, Andrés Molina, Celso Morales, Raúl Saldívar, Renzo Trisotti y Pedro Velásquez.

También concurrió el diputado señor Esteban Velásquez.

Sala de la Comisión, a 4 de mayo de 2020


JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión