

Mirada pública nº 12

Especial Debate Constitucional

Derechos y deberes



DERECHO DE ASOCIACIÓN: Regulación constitucional, aspectos prácticos y partidos políticos.

#VOTAINFORMADO

Camilo Sánchez Villagrán

Pasante de investigación, Instituto Res Publica.
Estudiante de Derecho, Universidad Santo
Tomás, Santiago - Chile

INTRODUCCIÓN

Entre las distintas finalidades que tiene la Constitución, se encuentra el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, y el establecimiento de garantías destinadas a su protección. En este sentido y en un contexto de propuesta de una nueva Constitución, resulta clave conocer los derechos y libertades que se encuentran garantizados en nuestra actual Carta Fundamental, cuál es el contenido de estos, su alcance, características y principales efectos prácticos, a fin de poder afrontar el proceso constituyente con las herramientas básicas que nos permitirán formar parte del debate nacional.

Respecto del derecho de asociación, resulta importante realizar una prevención inicial. Existen diferencias fundamentales entre este derecho y el denominado “de reunión”. En ese sentido, la reunión se ha definido como una congregación transitoria de un grupo de personas, su encuentro por un lapso de tiempo corto o limitado, y que puede obedecer a motivos casuales o fortuitos.²

En cambio, respecto de la asociación se ha entendido que esta se forma con el propósito de permanecer por larga duración, de integrarse por tiempo indefinido o, en todo caso, prolongado³.

Señalamos, entonces, que el derecho de asociación y el derecho de reunión son diferentes, siendo un parámetro de distinción importante entre ambos su tiempo de prolongación, o al menos la intención de duración que se ha tenido en consideración al momento de producirse la agrupación.

El análisis de la regulación constitucional sobre la materia parte de la base de reconocer que el derecho de asociación es expresivo de aquel rol natural que cumplen las personas en una sociedad libre, y que es posible por el reconocimiento de la anterioridad de las personas en relación al Estado y por la garantía asegurada a cada una de su autonomía para el cumplimiento de sus objetivos.

²José Luis Cea Egaña. Derecho Constitucional Chileno, Tomo II, página 424. Editorial UC.

³José Luis Cea Egaña. Derecho Constitucional Chileno, Tomo II, página 424. Editorial UC.

I. DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

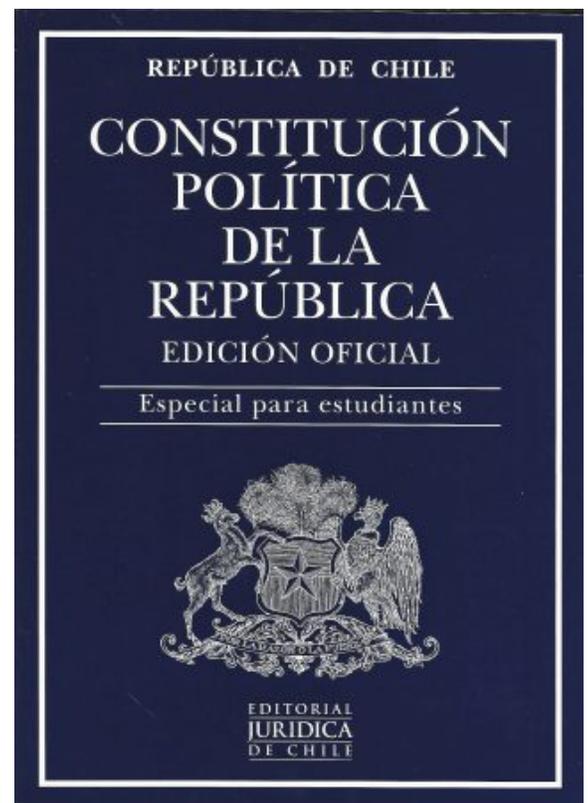
La Constitución Política de la República asegura a todas las personas una serie de derechos y libertades que se encuentran consagrados, específicamente, en su artículo N°19. Dentro de estos se encuentra el derecho de asociación, cuya regulación, sentido y alcance ha ido variando desde el año 1980 en adelante, es decir, desde la fecha en que entró en vigor nuestra norma de mayor jerarquía, hasta la actualidad.

1. ¿Qué consagra la Constitución?

Inciso primero: “El derecho de asociarse sin permiso previo” La Constitución regula el derecho de asociación, en primer lugar, asegurando a todas las personas: “El derecho de asociarse sin permiso previo”. Esto quiere decir que no queda sujeto a ninguna decisión de autoridad la posibilidad de que un grupo de personas puedan asociarse o agruparse para realizar acciones o desarrollar actividades prolongadas en el tiempo y que sean de su interés, lo que es expresivo del rol que la Constitución otorga a la sociedad civil en el cumplimiento de los fines del Estado, por medio del reconocimiento del principio de subsidiariedad en el artículo 1º de nuestra Carta Fundamental. Aquí cabe tener presente una cuestión fundamental, esto es, que esta asociación o agrupación no alude simplemente a la reunión momentánea de personas en un lugar determinado, como lo sería una manifestación en una plaza pública o la reunión de personas en un recinto específico para observar un espectáculo deportivo. Sino que va más allá, refiriéndose en particular a la posibilidad de que distintas personas puedan crear una agrupación, generalmente con la finalidad de perpetuarse en el tiempo, o existir, al menos, un tiempo más o menos prolongado, caso en que dicha agrupación se denominará

“asociación de hecho” o “asociación moral”. Por ejemplo, puede ser una asociación de hecho un grupo de personas que decide organizar constantemente partidos de fútbol en un barrio, que cobra cuotas de participación, organiza torneos, entrega premios, etc. Otro ejemplo de dicho tipo de asociación sería un club de lectores, es decir, un grupo de personas que se junta periódicamente en un lugar determinado con la finalidad de hacer análisis críticos de libros, revistas, artículos científicos o de cualquier otra naturaleza y que a su vez se relaciona con otros clubes de lectores por medio de redes, alianzas, etc.

Queda claro, por lo tanto, que existe la posibilidad de que las personas puedan agruparse con la finalidad de poder cumplir los fines que estimen pertinentes, de forma prolongada en el tiempo, sin la necesidad de que



deban contar para ello con una “personalidad jurídica”, sujeta a la aprobación de alguna autoridad que autorice su funcionamiento, si bien existen algunos límites generales que veremos más adelante.

Reconocemos que existe, entonces, una distinción entre las “asociaciones morales” o “asociaciones de hecho”, y aquellas asociaciones que gozan de personalidad jurídica. La principal diferencia o implicancia de ello, es que aquella agrupación que goce de personalidad jurídica, será una persona distinta de aquellas que la componen, teniendo en consecuencia la posibilidad de ejercer derechos y contraer obligaciones distintas de las personas naturales que forman parte de la misma asociación.

Inciso segundo: “Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse de conformidad a la ley” En ese sentido, indica la Constitución que “para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse de conformidad a la ley”. Es decir, si las personas que se han agrupado para desarrollar actividades respecto de las cuales tienen intereses comunes, quisieran gozar además de personalidad jurídica para obtener beneficios que solo pueden alcanzarse por medio de dicha figura, deberán hacerlo según los procedimientos que la ley establezca para este efecto, siendo relevante en este punto, por ejemplo, la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Así, en relación a la personalidad jurídica de las asociaciones, el Tribunal Constitucional ha señalado que “la personalidad jurídica los constituye, conforme 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

Inciso tercero: “Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación” El derecho de asociación, aunque resulte obvio, es un derecho y no un deber. Es decir, las personas no pueden ser obligadas por la Constitución, por la ley o por alguna autoridad a formar parte de alguna asociación, sino que por el contrario, la Constitución le otorga a las personas la facultad de decidir si quieren, o no, formar parte de ellas, y para ello le entrega las garantías necesarias.

Por ejemplo, si hacemos una relación entre el derecho de asociación y la libertad de sindicación, podríamos señalar que nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato, que es una especie de asociación. Es decir, en el caso de que alguien fuere obligado a pertenecer a uno para poder obtener un beneficio determinado, se estarían vulnerando en principio dos derechos fundamentales, estos son, la libertad de afiliación a un sindicato, y de forma más general, el derecho de asociación, toda vez que este implica, justamente, que nadie puede ser obligado a pertenecer a alguna asociación, como lo es un sindicato.

Se consagra el derecho de asociación en dos sentidos: En primer lugar, se asegura a las personas la posibilidad de poder crear una organización, agrupación o asociación que tenga una personalidad distinta de las personas que la conforman, y en segundo lugar, se consagra la voluntariedad de afiliación a cualquier tipo de asociación, en el sentido de que nadie puede ser obligado a pertenecer a estas, ni por la Constitución, ni por la ley, ni por la decisión de alguna autoridad. Es decir, se distingue entre la posibilidad de formar parte de la creación de una asociación, y la posibilidad de unirse o sumarse a una asociación que ya existe.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, en causal rol N°279, del 6 de octubre de 1998.

Inciso cuarto: “Prohíbanse las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado” Si bien se establece una serie de garantías para las personas en cuanto al derecho de asociación, en nuestra Constitución ningún derecho es absoluto e ilimitado, ello quiere decir que el ejercicio de un derecho, en este caso del derecho de asociación, nunca podrá realizarse de una manera tal que exceda los límites que la propia norma constitucional o una ley le establezcan. En este caso particular, la Constitución Política prohíbe las asociaciones que sean contrarias a la moral, al orden público o a la seguridad del Estado.

Estos límites son impuestos por la Constitución, pero queda a la ley la posibilidad de determinar qué conductas o actos resultan contrarios a ellos, como por ejemplo el Código Penal que tipifica el delito de asociación ilícita.

Así también, las mismas asociaciones pueden establecer requisitos que deban cumplirse para formar parte de ella, siempre y cuando no atenten contra los derechos fundamentales de las personas, tales como el principio de igualdad y de no discriminación arbitraria.

...“El ejercicio de un derecho, en este caso del derecho de asociación, nunca podrá realizarse de una manera tal que exceda los límites que la propia norma constitucional o una ley le establezcan”...

II. DERECHO DE ASOCIACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 19 N°15 regula en sus incisos quinto y sexto el derecho de asociación en relación a los partidos políticos y al pluralismo político, estableciendo además en su inciso final, las sanciones que se impondrán a aquellas personas que no cumplan con las normas señaladas en los incisos ya mencionados.

1. Partidos políticos

En esencia, dentro de toda la gama de asociaciones que conforman nuestra sociedad civil, los partidos políticos son solo un tipo de ellas, que se distinguen por una característica que les es propia: ser considerados como una fuerza política⁵, y que a diferencia de las demás asociaciones, estos tienen directa relación con el poder estatal.

Los partidos políticos se han definido como aquellas “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.”⁶

Estos se encuentran regulados de forma extensa en el artículo 19 N°15 inciso quinto. Se analizarán algunos aspectos particulares y se verá cuál es la importancia práctica de que estos sean consagrados en la Constitución.

...“los partidos políticos son solo un tipo de ellas, que se distinguen por una característica que les es propia: ser considerados como una fuerza política⁵, y que a diferencia de las demás asociaciones, estos tienen directa relación con el poder estatal...”



⁵ Mario Verdugo Marinkovic, Manual de Derecho Político. Las Fuerzas Políticas y los Regímenes Políticos, Tomo II, página 42. Editorial Jurídica de Chile.

⁶ Artículo 1° de la Ley N°18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial el 23 de marzo de 1987 y sus reformas.

a. Prohibición de que intervengan en actividades distintas a las que le son propias.

El artículo 23 de la Constitución señala, de modo general, que las asociaciones y sus dirigentes, dentro de las cuales se encuentran comprendidos los partidos políticos, serán sancionados en caso de hacer mal uso de la autonomía que se les reconoce, por realizar una intervención indebida en actividades ajenas a sus fines específicos. A su vez, el artículo 2º de la ley N°18.603 señala expresamente cuáles son las funciones de los partidos políticos. Dentro de estas encontramos a modo ejemplar, las siguientes:

- Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas.
- Promover la participación política activa de la ciudadanía y propender a la inclusión de los diversos sectores de la vida nacional.
- Interactuar con organismos e instituciones representativos de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local.
- Realizar publicaciones y difundir sus políticas, planes y programas a través de los medios de difusión.

En definitiva, se intenta delimitar el campo de acción de los partidos políticos como asociación, dada la gran influencia que ejercen estos en la actividad estatal. Se regula la relación de estos con el Estado, como también aquella relación que sostienen con otras asociaciones de la sociedad civil, como las centrales sindicales, instituciones benéficas, etc., fijándoles un límite a su facultad de actuar, con el fin de resguardar tanto su autonomía como la de las demás organizaciones, y no desvirtuar, en consecuencia, la finalidad para las cuales han sido creados.

b. Publicidad de su contabilidad y fuentes de financiamiento.

Otro asunto relevante y práctico respecto de la regulación de los partidos políticos en el artículo 19 N°15 de la Constitución es la publicidad de su contabilidad. Esto se regula en una multiplicidad de leyes que tienen un elemento en común, la transparencia.⁷

El financiamiento de los partidos políticos ha sido elemento central del debate desde hace algunos años hasta la fecha, en particular respecto de cuáles son los intereses a que responden estas fuerzas políticas, en atención a cómo obtienen financiamiento para poder funcionar y poder desarrollar actividades propias.

En ese sentido, nuestra Constitución es bastante clara en cuanto a su regulación y a la manifiesta intención de que exista la mayor transparencia posible de su contabilidad, estableciendo el requisito o exigencia de que esta deberá ser de carácter público. Así las cosas, teniendo normas eficaces respecto de la publicidad de la contabilidad de los partidos políticos, se vuelve mucho más transparente una obligación paralela, esta es, que las fuentes de financiamiento de los partidos políticos no pueden provenir de países extranjeros.

Debemos mencionar, además, que no solo existe una obligación de transparencia en cuanto a que la contabilidad de los partidos deberá ser pública, sino que además se establece la potestad del Servicio Electoral, organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio⁸, de aprobar o rechazar los balances que sean entregados a este organismo por parte de los partidos políticos.

⁷ Véase las leyes N°19.884 publicada en el Diario Oficial el 5 de agosto de 2003 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, y N°19.885 publicada en el Diario Oficial el 6 de agosto de 2003, ambas citadas por José Luis Cea Egaña en Derecho Constitucional Chileno, Tomo II, página 449.

⁸ Artículo 94 bis de la Constitución Política de la República de Chile.

Dicho lo anterior, resulta menester mencionar un par ejemplos prácticos de esta obligación de someter a evaluación sus balances ante el Servicio Electoral: El año 2018, por resolución N°0523 de fecha 27 de diciembre de 2019, el Servicio Electoral resolvió rechazar el balance de ejercicio contable 2018 del partido Revolución Democrática. En adición a lo anterior, por resolución N°0518 de fecha 18 de diciembre de 2019, este mismo Servicio resolvió rechazar el balance de ejercicio contable 2018 del Partido Comunista de Chile.

2. Pluralismo político

En el artículo 19 N°15 inciso sexto se indica 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”.

El pluralismo político puede ser entendido como un principio que reconoce como base democrática de la política la existencia de diversas agrupaciones sociales u organizaciones con ideas e intereses distintos, a los cuales el Estado reconoce y asegura una igualdad de participación en la vida nacional. En ese sentido, la misma Constitución otorga al Tribunal Constitucional la potestad de declarar como contrario a la Constitución aquellas organizaciones que tengan por finalidad establecer un sistema totalitario, por esencia contrario a la democracia, como también a aquellas asociaciones que promuevan, usen o inciten a la violencia como forma o mecanismo de acción política.

3. Sanciones

Finalmente, en el último inciso del artículo 19 n°15, se establecen sanciones para las personas que hubieren participado en hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad de un partido político, movimiento u organización, o que sea sancionado por promover, incitar o hacer uso de la violencia como mecanismo de acción política.

Estas sanciones consisten en la prohibición de participar en la formación de cualquier otra forma de organización política, ni optar a cargos de elección popular, por un término de 5 años desde que se ha dictado sentencia por el Tribunal Constitucional.

...“El pluralismo político, puede ser entendido en general como un principio que reconoce como base democrática de la política la existencia de diversas agrupaciones sociales u organizaciones con ideas e intereses distintos...”



BIBLIOGRAFÍA

CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. Derecho Constitucional Chileno, Tomo II. Ediciones UC.

VERDUGO MARINKOVIC, MARIO. Manual de Derecho Político. Las Fuerzas Políticas y los Regímenes Políticos, Tomo II. Editorial Jurídica de Chile.

NORMAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

LEY N°18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial el 23 de marzo de 1987 y sus reformas.

LEY N°19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, publicada en el Diario Oficial el 5 de agosto de 2003.

LEY N°19.885 publicada en el Diario Oficial el 6 de agosto de 2003.

SENTENCIAS

STC Tribunal Constitucional. Causa Rol N°279, del 6 de octubre de 1998.