

SFACAD - 16

PROGRAMA DE MAGISTER EN
DE DERECHO CONSTITUCIONAL,
PUC.

MONOGRAFÍA PARTIDOS POLÍTICOS

FINANCIAMIENTO ELECTORAL

María Trinidad Inostroza C.
Pablo Gutiérrez V.

Noviembre 2002

I.- SUMARIO

El Presente trabajo comienza con una breve introducción del tema a tratar y que fundamentalmente hace referencia a la necesidad que tiene nuestro sistema democrático de contar con una adecuada regulación del financiamiento electoral, en el capítulo II, se abordan algunos aspectos de derecho comparado especialmente de Canadá y Estados Unidos que cuentan con sistemas regulatorios que merecen ser conocidos y estudiados en nuestro país. En el capítulo III se efectúa una referencia a nuestro actual sistema normativo, en el capítulo IV se abordan aspectos constitucionales que nos ha parecido importante destacar en el presente trabajo, del proyecto iniciado por mensaje N°81-344 del Ejecutivo y que se encuentra en actual trámite legislativo. El capítulo V a su vez contiene un análisis de las propuestas contenidas en el proyecto de ley del gobierno, ya referido y el informe de la Comisión de Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, para finalizar con un capítulo VI final de conclusiones. Se acompaña como un anexo final, que nos ha parecido interesante incorporar las recomendaciones al financiamiento de la actividad política, efectuadas por la Comisión de Reforma del Estado que se constituyó en el Centro de Estudios Públicos en el año 1997.

II. INTRODUCCIÓN

Hoy en día los sistemas democráticos más reconocidos en Occidente cuentan con sistemas que norman el financiamiento político, así han proliferado normas regulatorias y de fiscalización electoral en las últimas décadas en Europa Occidental, Estados Unidos, Nueva Zelandia, Australia, Canadá y Japón.

Nuestro país, alejándose de esta tendencia creciente a otorgar más transparencia al financiamiento electoral no ha logrado concretar un adecuado sistema regulatorio, pese a los varios intentos legislativos a través de proyectos de ley que se han tramitado en el Congreso y que sin embargo no han prosperado.

El sistema normativo imperante en Chile ha dado lugar a lo que se ha llamado como "la caja negra" del financiamiento electoral como lo ha señalado Andrés Allamand¹. Ello por cuanto al no existir regulación y fiscalización de los fondos utilizados para las campañas electorales, además de ocultarse las simpatías o tendencias políticas de los donantes, se puede dar lugar a situaciones más

¹ Allamand Andrés (1991). La Travesía del desierto. 1999

oscuras como la extorsión, el soborno o la corrupción que involucre tanto a los privados como a los propios políticos.

Por lo demás estamos ciertos que el país no puede soportar por mucho tiempo, el actual estado de situación, en el que el acceso a cargos de elección popular va acompañado, tendencia que se ha ido haciendo más evidente en las últimas elecciones parlamentarias, de un dispendio exagerado de recursos económicos, lo que sin lugar a dudas viene a alterar los principios que informan el derecho a sufragio que se en un sistema democrático como el nuestro y la mínima igualdad de oportunidades que debiera darse entre los candidatos y los partidos que los postulan.

En tal contexto, la necesidad de establecer regulaciones al financiamiento electoral que permitan otorgar una mayor transparencia y fiscalización del sistema contribuye a fortalecer nuestro sistema democrático.

III.- ANTECEDENTES DE DERECHO COMPARADO.

Breves Comentarios

Según Filip Palda² las regulaciones que Canadá y Estados Unidos merecen ser estudiadas por la experiencia que aportan, pues se trata de las primeras democracias occidentales que adoptaron leyes restrictivas para el financiamiento de campañas políticas, legislaciones que tienen ya más de 30 años de aplicación, sin embargo, para aplicarse en Chile se debe considerar la realidad y cultura nacional.

Para Thomas E. Mann³ también es destacable el caso de Canadá que cuenta con uno de los sistemas más regulados en el mundo democrático⁴ justificándose

² Regulación y Financiamiento electoral. Lecciones de Canadá y los Estados Unidos. Reforma del Estado. Cap I, CEP, págs. 217-270

³ Thomas E. Mann, Reforma del Estado . Volumen “Dilemas de las Regulaciones del Financiamiento Político”, CEP. Pág. 10

⁴ Comisión Real Canadiense sobre Reforma Electoral y Financiamiento de Partidos, 1991

la necesidad de regulación al financiamiento político, por cuanto se ha estimado que los límites al gasto son necesarios para que las elecciones sean informadas y competitivas.

Para Filip Palda, la base de cualquier tipo de regulación al financiamiento electoral parte con la contabilidad financiera por parte de los políticos, pues, para una adecuada regulación es imprescindible contar con información. Es fundamental para el correcto financiamiento del sistema democrático conocer quién provee de dinero a los políticos, así se puede tener un mayor control de las decisiones gubernativas por parte del cuerpo social, como asimismo se protege a los propios partidos y al sistema de donaciones encubriendo aquellas cuyo origen sea dudoso o claramente provenga de fuentes irregulares, como es el caso de los dineros provenientes del narcotráfico que corrompen los sistemas más vulnerables, como aparece el que hoy existe en nuestro país.

En el caso estadounidense el financiamiento de las campañas políticas se diferencia en cuanto a quienes utilizan el dinero para promover ideas, caso en el que no existe regulación, y quienes utilizan el dinero para la elección o derrota de un candidato, lo que si está regulado, y debe ser informado a la agencia reguladora federal, Comisión Federal de Elecciones (FEC).

En materia de transparencia financiera, tanto Canadá como Estados Unidos cuentan con legislación que permite el público acceso a todos los registros que describen cuanto recibió el candidato, cual fue el destino de esos recursos y la fuente de procedencia de esos fondos. Para el ciudadano es fácil acceder a la gran cantidad de información que se encuentra en los sitios web, en Estados Unidos (www.fec.com) y en Canadá (www.elections.ca).

En cuanto al límite de gastos en campañas electorales, en Estados Unidos ellos no se contemplan, pues en 1976, la Corte Suprema en el caso Buckley versus Valeo, determinó que los costos en campaña constituyen una forma de expresión y por lo tanto protegida por la Constitución de Estados Unidos, lo que si se permite es el límite a las donaciones por no constituir forma de expresión.

En Canadá por su parte si se han impuesto restricciones al gasto y no a las donaciones, asimismo el sistema normativo actual no distingue entre candidatos de los partidos políticos e individuos particulares. Llama la atención que entre los principales donantes de los más importantes partidos están los Bancos, lo que no ha sido materia de cuestión, por parte de los canadienses.

En materia de subsidios, tanto Canadá como Estados Unidos comparten un esquema público pero que se diferencia en sus detalles.

En los países que cuentan con este tipo de subsidios gubernamentales, el otorgamiento de ellos se vincula con el comportamiento político del pasado (número de parlamentarios) y a excepción de Estados Unidos, aparecen relacionados con el límite al gasto en las campañas.

Ahora bien y como lo señala Thomas E. Mann⁵, no basta con una rigurosa regulación pues muchas veces los problemas de credibilidad del sistema político, de competencia o de corrupción no se resuelven solamente con la regulación del financiamiento político, como ocurrió en Italia.

1. El Consejo de Estado consideró la materia en los siguientes términos: "Artículo 19 (Nº 14).- El derecho de asociarse sin permiso previo (...) Una ley orgánica constitucional regulará todo lo relativo a los partidos políticos. Dicha ley deberá asegurar la democracia interna en el funcionamiento de estos y la publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento."
2. El Consejo de Estado consideró la materia en los siguientes términos: "Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo (...) Una ley orgánica constitucional regulará lo relativo a los partidos políticos. Dicha ley deberá establecer los requisitos para el correcto funcionamiento de estos y la publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento."
3. La Junta de Gobierno es la que incorpore el texto definitivo, de ser postulado más regulador. "Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo (...) Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana, sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de sus financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de los cuales podrá considerarse su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional"

TEXTO CONSTITUCIONAL

Éste fue modificado a través de la Reforma de 1988: "Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo (...) Los partidos políticos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana, sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de sus financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de los cuales podrá considerarse su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional"

⁵ Reforma del Estado, Vol. I., pág. 7. Ob. Citada.

IV. NORMATIVA SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

1. Anteproyecto de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Era del “Artículo 19 (Nº 14).- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Una ley orgánica constitucional regulará todo lo relativo a los partidos políticos. Dicha ley deberá asegurar la democracia interna en el funcionamiento de éstos y la *publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento*.”
2. El Consejo de Estado consideró la materia en los siguientes términos: “Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Una ley orgánica constitucional regulará lo relativo a los partidos políticos. Dicha ley deberá establecer los requisitos para el correcto funcionamiento de éstos y la *publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento*.”
3. La Junta de Gobierno es la que incorpora el texto definitivo, de un contenido más regulador. “Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo (...) Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; *sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de sus financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero*; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de los cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional”

TEXTO CONSTITUCIONAL.

Éste fue modificado a través de la Reforma de 1989. “Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propia *ni tener privilegio alguno*

o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de militantes se registrará en el servicio electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; *su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero*; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, *organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores sin ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional (...)*”.

Nuestra Carta regula en su artículo 19 N° 15 el ejercicio del *Derecho de Asociación* consagrando un conjunto de normativas específicas referentes de manera exclusiva a los partidos políticos. Asimismo, se pretendió otorgar mayor transparencia a este tema, exigiendo una publicidad de los asientos contables de los partidos, de modo que los electores pudiesen tener mayor información acerca de las colectividades y sus recursos.

LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LOPP N° 18.603)

El financiamiento de un partido político proviene de una combinación de fuentes públicas y privadas.

La ley orgánica estableció normas acerca del financiamiento privado de los partidos la idea básica es que ese financiamiento sólo puede provenir de las vías claras y taxativamente específicas en la misma Ley.

La Ley pretende que los partidos sean financiados de manera voluntaria por las personas que efectivamente sean militantes de ellos o que, a lo menos, simpaticen con sus planteamientos o candidatos. Y que, por otro lado, se orienten a una administración racional de sus recursos en términos que parte de sus ingresos puedan generarse a partir de sus propios bienes.

La Ley no distingue para estos efectos entre el financiamiento regular de un partido para su funcionamiento habitual y el mayor gastos que se irroga necesariamente para éstos con ocasión de una campaña electoral, de modo que debe asumirse la tesis de que la Ley hace extensiva sus regulaciones y prohibiciones para ambos tipos de situaciones..

El artículo 33º de la ley fija las fuentes de donde pueden provenir los ingresos de los partidos políticos, estipulando las únicas cuatro clases admitidas.

- a) Los ingresos por las cotizaciones ordinarias y extraordinarias que efectúen sus afiliados, que siempre han de ser personas naturales.
- b) Donaciones que se hagan en su favor.
- c) Asignaciones testamentarias que se les hagan
- d) Los frutos y productos de los bienes de su patrimonio.

A este respecto cabe señalar que los partidos políticos, como personas jurídicas que son, pueden en el marco de sus fines (Art. 2º) concurrir a la constitución de otras personas de su misma especie

El artículo 34º del cuerpo legal en análisis establece determinadas normas contables por las que debe regirse los partidos, en concordancia con el mandato constitucional referente a la exigencia de la contabilidad pública que deben llevar y que resultan adicionales a las que corresponde aplicar a cualquier Corporación privada (v. gr. La obtención del RUT y el timbraje de libros pertinentes en el Servicio de Impuestos Internos). Se establece que los partidos “llevarán un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y otro de balance, debiendo conservar la documentación que respalde sus anotaciones”. El encargado de supervigilar este deber de los partidos es el director del Servicio Electoral el cual, “con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones, dictará instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar estos libros y de efectuar el balance” (Art. 34 inciso 2).

El artículo 35º de la citada Ley también ahonda en los deberes contables de los partidos al exigirles que deben practicar “un balance por cada año calendario” y remitir “un ejemplar del mismo al director del Servicio Electoral”. Este último, si estima necesario formular aclaraciones, “requerirá del partido las informaciones y antecedentes del caso, el que deberá proporcionarlos en el plazo prudencial que dije dicho funcionario”. El mismo director del Servicio Electoral podrá “rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos” (Art. 35 inciso 2). En caso de que no existan objeciones o si éstas fueren solucionadas, dicho director “ordenará publicar el balance en el Diario Oficial, a costa del partido” (Art. 35 inciso 3). Finalmente, de la resolución del director del Servicio Electoral que rechace el balance “podrá apelarse ante el tribunal Calificador de Elecciones” (Art. 35 inciso 4).

El artículo 36º de la Ley, incisos b) y c), establece los siguientes beneficios tributarios (franquicias) a favor de los partidos políticos:

1 Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, publicado D.O. 6.05.1988

a) Están liberadas del trámite de insinuación las donaciones que se efectúen con arreglo a la Ley de Partidos Políticos hasta un monto de 30 UTM (la Unidad Tributaria Mensual ascendía a \$ 774.480, en marzo de 1999).

b) Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan a favor de los partidos políticos, hasta el monto de 30 UTM, están exentas del pago de todo tipo de impuestos. El exceso, en cambio, está afecto al impuesto de las donaciones, cuya tasa, incrementada en 40% dado que no existe posibilidad parental alguna, es variable entre 1,4% para sumas de hasta 80 UTA (Unidad Tributaria Anual), equivalente a 12 UTM) y 35% para sumas anuales agregadas superiores a 1.200 UTA⁶.

Asimismo se establecen las sanciones a que pueden verse expuestos los partidos en caso de contravenir las precedentes normas relativas a su financiamiento.

Por último, en relación al análisis de esta Ley de Partidos Políticos en lo referente a las normas de financiamiento de tales asociaciones, cabe señalar que de acuerdo a su artículo tercero transitorio “en ninguna circunstancia los partidos políticos serán sucesores de partidos, entidades, agrupaciones, facciones o movimientos de carácter político que hayan existido con anterioridad a la vigencia de esta ley, ni tendrán con ellos continuidad jurídica patrimonial o de cualquiera otra índole”.

A este respecto conviene señalar que la ley 19.568⁷, dispuso la restitución o indemnización por bienes confiscados a los partidos políticos, y que, por lo mismo, ha considerado tal continuidad a los efectos de la concurrencia a las indemnizaciones cuyo pago ordena.

LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS⁸

En su párrafo sexto contiene normas sobre propaganda electoral y publicidad que tienen directa relación con el tema del financiamiento de los

⁶ Véase Artículo 2º, Ley 16.271.

⁷ Publicado 23.7.1998. Este texto legal dispone la restitución o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado a través de los Decreto Leyes Nrs. 12, 77, y 133 de 1973; 1.697, de 1977 y 2.346, de 1978.

⁸ Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, publicado DO. 6.05.1988

partidos políticos. Su artículo 30 define a la propaganda electoral como aquella “dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito”.

El artículo 31, inciso segundo, consigna que los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores o de plebiscitos nacionales. Cuando correspondan elecciones conjuntas de Presidente de la república y de diputados y senadores (por ejemplo, en el año 2005) los canales de televisión de libre recepción destinarán también gratuitamente 40 minutos diarios a propaganda electoral, los que se distribuirán en 20 minutos para la elección de Presidente de la república y 20 minutos para la elección de diputados y senadores⁹.

Los tiempos señalados deben repartirse en tiempos iguales entre todos los candidatos presidenciales. En el caso de los candidatos a parlamentarios, el tiempo se reparte entre los partidos en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados y los partidos deciden la distribución entre sus candidatos. Si un partido político no participó en ella, tendrá un tiempo equivalente al partido que hubiera obtenido menos votos. Si se ha celebrado un pacto entre dos o más partidos, se suma el tiempo de todos los integrantes del pacto. Al conjunto de todos los candidatos independientes les corresponde un tiempo equivalente al del partido político que obtuvo menos sufragios en la última elección de diputados y dicho tiempo se distribuye entre los independientes en partes iguales¹⁰.

Los canales de televisión de libre recepción tienen prohibido transmitir propaganda electoral en términos adicionales o diferentes de los previstos en las normas antes descritas. Los servicios limitados de televisión (cable, satelital, vía microondas, etc.) no podrán, en caso alguno, transmitir propaganda electoral¹¹.

Las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras podrán publicar o emitir propaganda electoral que libremente contraten, pero no podrán *discriminar* en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones¹². Propaganda que sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito¹³.

⁹ Art. 31 inciso 2, LOC N° 18.700

¹⁰ Art. 31 inciso 3, 4 y 5, LOC N° 18.700

¹¹ Art. 31 inciso 7, LOC. N° 18.700. De sumo interés es la sentencia del Tribunal Constitucional, de 9.8.1988, recaída en el proyecto de modificaba la LOC 18.700, puesto que consideró un verdadero privilegio para los partidos políticos

¹² Art. 31 inciso final, LOC. N° 18.700

¹³ Art. 30, inc. 3°, LOC. N° 18.700

IV.- ASPECTOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS AL PROYECTO DE LEY

Finalmente, según el artículo 34º de la Ley en análisis “las municipalidades deberán colocar y mantener, durante los 20 días anteriores al de la elección o plebiscito, tableros o murales especiales ubicados en sitios públicos, donde figurarán individualizados los candidatos que postulen a la elección...”. Las municipalidades colocarán en cada localidad de su comuna a lo menos un tablero o mural por cada 10.000 habitantes, hasta un máximo de 15¹⁴.

Por su parte, Carabineros puede de oficio o a petición de cualquier persona retirar o suprimir los elementos de propaganda dispuestos en contravención a la ley y las municipalidades deben, luego del acto eleccionario realizado, retirar los elementos de propaganda de los lugares públicos que no retiren los partidos políticos, pudiendo pedir en contra de ellos la devolución de los costos en que hubieran incurrido¹⁵.

Luego de analizar autores, estudios e intervenciones que abordan desde la perspectiva constitucional el análisis del objeto de regulación, lo relativo al financiamiento de los actores políticos y el gasto electoral, trataremos dos trabajos de especial relevancia. Sin perjuicio del aporte de estos trabajos, uno del profesor Carlos Peña y otro elaborado por la División Jurídica de la Secretaría General de la Presidencia, hemos decidido abordar el fenómeno de manera escalada, como a continuación se detalla. En el análisis no nos limitamos sólo a la propuesta actualmente en trámite, sino que a la original, estos son la que contempla tanto el financiamiento como las limitaciones y transparencia del gasto.

El marco constitucional en virtud del cual se desenvuelve este proyecto, encuentra su base principal y fundamental en el Capítulo Primero de nuestra Carta Fundamental. Desde esta perspectiva el constituyente consagra una serie de normas que establecen el espacio desde el cual el problema del financiamiento y gasto electoral es enmarcado.

En primer lugar el artículo primero señala tres disposiciones relevantes: el principio de subsidiariedad, los deberes de integración armónica y la igualdad a participar en la vida nacional.

Sobre el principio de subsidiariedad, generalmente sindicado para defender la autonomía funcional de los cuerpos intermedios, también juega un rol importante con relación a los Partidos Políticos (para esta sólo efecto dejaremos de lado las consideraciones relativas a las candidaturas independientes, dado que se desarrollan más adelante) entes intermedios por excelencia en toda sociedad política moderna. Este tipo de organizaciones está amparado por el ordenamiento

¹⁴ Art. 34 inciso 2.

¹⁵ Art. 32 inciso final, y art. 35.

IV.- ASPECTOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS AL PROYECTO DE “TRANSPARENCIA, LÍMITE Y CONTROL DEL GASTO ELECTORAL”

Mensaje Nº 81-344

Resulta de extremo interés abordar el análisis del proyecto de ley en actual tramitación ante el Congreso nacional, desde una perspectiva constitucional, no sólo por el hecho que establece el marco dentro del cual la regulación legal, en general, puede desarrollar su “espacio regulatorio” sino que además porque de la variedad de autores y análisis sobre el tema, generalmente se hace desde una perspectiva más bien asociada a valoraciones ético-políticas o económico-políticas, campos muy alejados del análisis propiamente jurídico. Junto a ello nos resulta interesante, porque nos permite explorar y desarrollar la “elasticidad” de algunos conceptos vertidos en el ordenamiento constitucional, de manera central los relativos a “Bases de la institucionalidad”, a los cuales asignamos especial función.

Luego de analizar autores, estudios e intervenciones que abordan desde la perspectiva constitucional el análisis del objeto de regulación, lo relativo al financiamiento de los actores políticos y el gasto electoral, trataremos dos trabajos de especial relevancia. Sin perjuicio del aporte de estos trabajos, uno del profesor Carlos Peña y otro elaborado por la División Jurídica de la Secretaría General de la Presidencia, hemos decidido abordar el fenómeno de manera escalada, como a continuación se detalla. En el análisis no nos limitamos sólo a la propuesta actualmente en trámite, sino que a la original, estos son la que contempla tanto el financiamiento como las limitaciones y transparencia del gasto.

El marco constitucional en virtud del cual se desenvuelve este proyecto, encuentra su base principal y fundamental en el Capítulo Primero de nuestra Carta Fundamental. Desde esta perspectiva el constituyente consagra una serie de normas que establecen el espacio desde el cual el problema del financiamiento y gasto electoral es enmarcado.

En primer lugar el artículo primero señala tres disposiciones relevantes: el principio de subsidiariedad, los deberes de integración armónica y la igualdad a participar en la vida nacional.

Sobre el **principio de subsidiariedad**, generalmente sindicado para defender la autonomía funcional de los cuerpos intermedios, también juega un rol importante con relación a los Partidos Políticos (para este sólo efecto dejaremos de lado las consideraciones relativas a las candidaturas independientes, dado que se desarrollan más adelante) entes intermedios por excelencia en toda sociedad política moderna. Este tipo de organizaciones está amparado por el ordenamiento en dos áreas, que podríamos denominar de relaciones verticales y horizontales. Las primeras con relación al cuerpo máximo de la sociedad que es el estado, las

disposiciones que más adelante señalamos enmarcan claramente los ámbitos de competencia del Estado con relación a la actividad política de los Partidos y en particular a lo relativo al tema del financiamiento y los gastos electorales (como veremos se establece explícitamente la prohibición de recibir recursos del Estado, como de todo ente que se encuentre financieramente relacionado con él.). No podemos dejar de indicar si lo paradójico que resulta el hecho que los partidos compiten entre sí precisamente para ejercer una conducción sobre el Estado, pero este ejercicio se encuentra “aprisionado” por el mandato constitucional

En segundo lugar sobre las relaciones horizontales, se relacionan con las limitaciones que existen entre las organizaciones políticas, como lo relativo a su actividad, acción, incompatibilidades con las organizaciones sindicales, espacio donde nuevamente la ley se hará cargo de proponer, en el ámbito del financiamiento, prohibiciones entre los Partidos.

Sobre la *integración armónica de “todos los sectores de la Nación”*, esta norma obliga al Estado y según nuestro entender a los Partidos Políticos en si (fundados para eso efectos en el principio de aplicación directa del artículo 6 inciso segundo) a orientar su acción no excluir fuerzas políticas de la actividad que le es propia, aún cuando propugnen ideas o pensamientos de naturaleza antagónica. Esta disposición, con relación a los Partidos políticos, es enteramente coherente con el artículo 7° inciso segundo, en razón que ningún “grupo de personas pueden atribuirse...otra. Derechos que los que expresamente se le hayan conferido en virtud de la Constitución y las leyes (en este caso la 18.7000 fundamentalmente. De esta idea nos parece que el constituyente fue acertado al usar la expresión armónica, como equilibrio de los opuestos según Sócrates, ya que remarca la idea de la pluralidad, de la diversidad que debe encontrarse reflejada en la variedad de actores que interactúan políticamente en la sociedad. Sin duda que el concepto de integración debe interpretarse en su sentido lato, esto que no debe entenderse enmarcado el deber de acción que incluya en la estructura del Estado a todas las fuerzas políticas, sino que las incorpore al “juego de competencia” por los mismos, de manera integrada, sin discriminaciones arbitrarias. La reforma constitucional de 1989 es una clara señal que la desintegración o prohibición por el uso de ideas diversas, no es causal suficiente para la exclusión de movimientos o partidos, pero si resulta del todo claro, por las disposiciones que a continuación se señalan, todas estas fuerzas se encuentran en un abanico de diversidad, cuyos límites son los derechos humanos que emanan de su naturaleza y que reconoce el ordenamiento.

Por último tiene para nuestro análisis una especial relevancia la *igualdad de oportunidades en la vida nacional*, que se engarza con el derecho del artículo 19 N° 2. Este deber, reforzado por las normas anteriores, obliga al Estado a no ser

pasivo ante los obstáculos que puedan existir fácticamente y que impiden la realización de este principio de igualdad, es deber removerlos para su pleno vigor. Por cierto constituirá un parámetro obligatorio el bien común, señalado en este mismo artículo. Lo que se quiere señalar aquí es que “personas que se encuentran en idénticas condiciones, deben ser regidas por el mismo estatuto, el que no puede pretenderse que sea igual al que rige respecto de otros grupos que se encuentran en situación diversa”¹⁶ Así el Estado debe velar por “ampara o proteger” a quienes se encuentren en situación desmejorada en este campo. La jurisprudencia en este campo ha sido relativamente clara, como lo señala el fallo del 5 de Abril de 1988, causa rol N° 53 del Tribunal Constitucional¹⁷ “por cuanto da un trato igual a situaciones desiguales, como lo demuestra (el caso), este trato igual para situaciones distintas no resulta razonable...la racionabilidad es el cartabón o estándar, de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad” Por su parte la Corte Suprema, en un fallo del mismo año señaló¹⁸ “La igualdad ante la ley no es obstáculo al legislador para contemplar circunstancias especiales que afecten a ciertos sectores y otorgarles tratamientos diferentes de los que gozan otros” o cuando señala “...el principio de igualdad ante la ley debe entenderse en el sentido de que las personas que se encuentren en iguales Condiciones deben ser regidas por un mismo estatuto el que no puede pretenderse que sea igual al que rige respecto de otros grupos que se encuentren en situación diversa” En la jurisprudencia comparada, el Tribunal Constitucional Español señaló en 1986 que “por la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que estas carezcan de justificación razonable...”La doctrina tampoco a estado ausente de estas reflexiones, como señala la profesora Luz Bulnes Aldunate “La norma jurídica debe regular en forma igual sólo aquellas situaciones jurídicas que sean escasamente iguales”. Como podemos desprender de las citas que acompañan este trabajo, nos veremos enfrentados a variadas situaciones que ponen a prueba la práctica de este principio.

En primer lugar lo relativo a la regulación de los Partidos Políticos y los independientes, en las elecciones populares. Sobre el particular debemos señalar que la misma Constitución nos señala en el artículo 18 que “Una ley orgánica constitucional...garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la representación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”Debemos recalcar que los conceptos que vertimos con anterioridad concuerdan perfectamente con la norma constitucional, dado que el constituyente no plantea una “declaración” abierta de igualdad, sino que se remite claramente a indicar los ámbitos donde particularmente la Ley orgánico constitucional debe remitirse a cautelar dicho

¹⁶ División Jurídica, Ministerio Secretaria General de la Presidencia “Minuta 003/GA” Pág. 9

¹⁷ División Jurídica, Ministerio Secretaria General de la Presidencia “Minuta 003/GA” Pág. 10

¹⁸ División Jurídica, Ministerio Secretaria General de la Presidencia “Minuta 003/GA” Pág. 11

principio, corriendo el riesgo de adolecer de un vicio de inconstitucionalidad por contrariar texto expreso, que corresponde a la presentación de candidaturas y los procesos e elección de cargos de elección popular. Ha sido precisamente en este marco que el Tribunal Constitucional ha seguido un camino diverso al trato de diferenciación ponderada de los demás fallos, al señalar en 1996¹⁹ “Que en el caso de la disposición cuya constitucionalidad se analiza, aparece claramente de manifiesto que el introducir al sistema vigente una desigualdad entre candidatos independientes y candidatos afiliados partidos políticos, al exigir a los primeros 90 días de antigüedad en su condición de tales, y a los segundos sólo 60 días en la suya, constituye una diferencia que resulta arbitraria, dada su carencia de razón, fundamento, explicación u objetivo entendimiento” Señalamos que el Tribunal se aparta de su camino, dado que claramente los plazos diversos se generan por hipótesis diversas, que en nada pueden sostenerse son fundadas en una hipótesis homóloga. Queremos señalar aquí que la regulación relativa al gasto y financiamiento electoral, se encuentra diferenciado en variadas partes, algunas extremadamente técnicas, reconociendo que el constituyente también es extremadamente claro en este tratamiento. Por ejemplo el artículo 47 en su inciso tercero señala que los parlamentarios elegidos como independientes y conserven dicha calidad a la fecha que se genera la vacante, no pueden ser reemplazados, salvo que hubieren integrado lista con un Partido Político. Claro es que el fundamento de dicha disposición parece de toda lógica dado que un candidato que sólo tenía su propia representación, no puede ser reemplazado por otro. Sin embargo aquí olvidados una institución clave que existía bajo la vigencia de la Constitución de 1925, que eran las elecciones complementarias, la cual constituiría la salida ideal a este tipo de situaciones, que pueden generar problemas de equilibrio en las Cámaras, dado el sistema electoral. Sin embargo el constituyente no pudo ser más claro, al prohibir expresamente este tipo de elecciones, en su inciso final, inspirado en una correcta valoración jurídico-política, que los procesos electorales en cuanto procesos de agitación ciudadana, de confrontación faz agonal, deben encontrar un término definitivo, y uniforme. La Constitución no es la única que establece este tipo de regulaciones, la ley 18.700, señala que los candidatos miembros de Partidos Políticos al interior de una lista pueden agruparse y sumar votos entre si, mientras que no lo pueden hacer los candidatos independientes. En similar situación se encuentra la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Con igual claridad, el Tribunal Constitucional en fallo de 1987²⁰ “sostuvo que los Partidos Políticos en la Carta Fundamental tiene reconocimiento constitucional y están regulados como una expresión del derecho de asociación” Aquí la Constitución reconoce tres institutos jurídicos a los que atribuye diverso alcance, siendo ellos “el derecho de asociación general, las asociaciones que deseen gozar de personalidad jurídica y los partidos políticos”.

¹⁹ División Jurídica, Ministerio Secretaría General de la Presidencia “Minuta 003/GA” Pág. 14

²⁰ División Jurídica, Ministerio Secretaría General de la Presidencia “Minuta 003/GA” Pág. 13

En conclusión como nos señala el profesor Patricio Zapata “el ciudadano que ha decidido mantener su independencia política no puede pretender que bajo el pretexto de la igualdad de trato se le reconozca todos y cada uno de los derechos, atribuciones y franquicias de que goza un militante de un partido político. Carecería de sentido que la Constitución Política hubiera, por una parte, conferido rango constitucional a los partidos políticos, estableciendo respecto de ellos un conjunto de prohibiciones y requisitos, prohibiendo a las entidades gremiales y sociales el desarrollar actividades político partidista, y por otra parte hubiera facultado a los independientes para organizarse y desarrollarse con las mismas franquicias que los partidos políticos”²¹

Segundo, el problema del financiamiento. La diferencial que se va a marcar con los aportes desmesurados de algún sector comparativamente con otro, constituye una clara violación de este principio de igualdad. En este campo como veremos radica el principal argumento que conducirá al Ejecutivo, en el mensaje de esta ley a ser extremadamente claro y explícito cuando señala que “La historia se ha encargado de demostrarnos la directa vinculación que existe entre el dinero y la corrupción políticas. Desde los primeros tiempos de la democracia, el rico ha estado en condiciones de “comprar” la conciencia del pobre, antes de forma directa y desvergonzada o en forma más o menos sutil en la actualidad”²². El Mensaje abundará en esta materia queriendo establecer que “el sistema político se resiente gravemente si el sufragio no puede expresarse en forma libre”. Claramente la intención del Ejecutivo era, originalmente, establecer no sólo el control de los gastos sino que la subvención de los Partidos Políticos y candidaturas independientes, dado que esto permitiría un control casi absoluto de los montos en recursos que entrarían en juego en las campañas electorales, pudiendo prever de manera controlada los límites de los gastos. Es importante en este punto señalar que además de las cifras de gasto electoral que se acompañan al mensaje, que señala que “en 1993 alcanzó a unos \$15.700 millones de pesos” y para 1997 de “\$39.000 millones”²³, Chile tiene tasas de reelección de sus candidatos a los niveles europeos, o sea donde cerca del ochenta por ciento de los candidatos que ocuparon un cargo de elección popular el período anterior, tiene altísimas posibilidades de seguir haciéndolo en un siguiente período.

Este índice nos acarreará una tercera cuestión relativa al principio de igualdad, la relación entre quienes se presentan como candidatos la primera vez y aquellos que van a la reelección. Esto porque debemos ser claros en señalar que

²¹ Patricio Zapata “La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional” Pág. 230 y 231.

²² Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral” Pág. 7

²³ Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral” Pág. 14

la sola gestión de un período como titular de un cargo público de estas características, constituye en si mismo una “permanente campaña electoral”, dado que participan generalmente en actos públicos, inauguraciones, emite opiniones, gestiona proyectos para sus representados (el criticado asistencialismo que menciona el Mensaje), etc. Entonces debe hacerse la reflexión sobre si esto es posible de ser cuantificado, dado que ya resulta dificultoso para un candidato de un Partido Político realizar esta labor, más aún para un independiente que no cuenta con el respaldo de una estructura formal. Aquí quedó sentado el desafío para lograr equiparar las condiciones de competencia de quienes llevan una elección ganada ya en el cuerpo y aquellos candidatos que desean incursionar por primera vez, lo que es necesario para “oxigenar” a los titulares y no ser campo fértil para las oligarquías locales que se eternizan en las funciones públicas.

Como una segunda gran disposición de este capítulo primero, se encuentra también el artículo 4°, que señala que “Chile es una República democrática”. Este concepto genera un tremendo espacio para establecer condiciones y conceptos como los vertidos. Los autores en general establece catálogos más o menos uniformes, en cuanto a señalar cuales son las condiciones esenciales de un sistema democrático, entre lo que se encuentra la celebración de elecciones periódicas. En estricto rigor este concepto sólo nos permitirá sentar las bases y autorizar el control de gastos, no porque emane directamente de este, sino porque su realización plena, requiere necesariamente que se establezcan disposiciones como esa, dado que es la manera de garantizar la correcta y transparente expresión de las mayorías, como la renovación totalmente democrática de las autoridades. Queremos señalar en este punto que el carácter democrático de la república tiene una faz dinámica, dado que la democracia se plasma en el juego político libre, tolerante y pluralista, razón por la cual deben alejarse todo facto ajeno a este juego que pudiera distorsionarlo, como señala el Mensaje, se deben “establecer normas sobre los dineros privados a la actividad política, con el fin de impedir una influencia inadecuada sobre la actividad de los partidos”²⁴. Este punto de diferenciación del juego democrática con otro tipo de instituciones es la preocupación central del proyecto, dado que “el exceso de dinero termina desvalorizando la democracia y el marcado de las ideas”²⁵

Una tercera gran disposición en este marco, lo constituye el artículo 5° , dado que aquí se establece el principio de ejercicio del poder, su titular originario y sus límites. Sobre el primero, se establece por primera vez en la Constitución que

²⁴ Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral” Pág. 2

²⁵ Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral” Pág. 3

este ejercicio es por elecciones periódicas y plebiscitos, o sea que el proceso electoral en general está en la base misma del funcionamiento del sistema institucional, no es un aparte accesorio o secundaria, es el mecanismo de funcionamiento del sistema democrático, sin perjuicio de la frase siguiente. Por tanto esa modalidad constituye la forma en que se expresa la voluntad, siendo obligación del legislador establecer positivamente todos los resguardos para que esta expresión no se encuentre viciada por factores exógenos al proceso de formación de la misma, como lo es actualmente el dinero. Sobre lo segundo, se señala a la Nación como el titular de este poder, debiendo concluir por tanto que las elecciones son los procesos dinámicos de formación de la voluntad libre y espontánea de un grupo humano asentado en un territorio y con una cultura e historia común, lo cual nos lleva concluir que esta voluntad buscará establecer cada vez las líneas de conducción general de su propio destino. Finalmente, los límites nos parecen sustantivos, dado que es este ejercicio de la soberanía, por elecciones y autoridades, que si bien son libres y espontáneas, no son ilimitados, ya que tiene como marco de funcionamiento los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Este constituye uno de los fundamentos que autorizan al constituyente a excluir del juego democrático aquellos movimientos o partidos que atenten contra aquellos, dado que se encuentran fuera de la “cancha” institucional.

Derechos Constitucionales

Finalmente una cuarta y última disposición que nos parece relevante es el art. 19 N° 15, en particular lo que dice relación con la prohibición de los partidos de tener el “monopolio de la participación ciudadana”. Como se señala “nuestra institucionalidad reconoce expresamente que los partidos políticos cumplen una función clave en el sistema democrático, la ley orgánica constitucional los define como “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 el interés nacional”. Resulta del todo interesante entonces determinar el sentido y alcance del concepto “ni tener privilegio alguno”. En esta parte ya a quedado demostrada la relación entre los Partidos Políticos y las candidaturas independientes, por tanto nos abocaremos, por la vía del análisis de este concepto, como el Ejecutivo buscaba fundamentar, de manera acertada a nuestro entender, el financiamiento público, no vulnerando la norma antes citada. Según establece la historia fidedigna del establecimiento, el informe técnico que acompañó el ejecutivo de la época se dejó claro que la expresión “ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana se refería a la participación en las elecciones y plebiscitos”, es decir “el privilegio del que habla el inciso quinto del número 15 del art. 19 fue entendido exclusivamente con relación

a la participación y no con relación al financiamiento”.²⁶ A continuación, con relación a la estructura de este artículo el Tribunal Constitucional logró extraer cinco principios generales que regulan la actividad partidaria. El fallo sobre la ley de Partidos Político señaló que “el campo que la LOC abarca todo lo que concierne a los Partidos Políticos, incluyendo las normas de esta primera parte, respecto de la cual cabía desarrollarlas en cuanto fuese necesario y con relación a las demás materias la LOC debía determinarlas” Coincidimos en este punto con el Ejecutivo que la distinción que se efectúan tiene a los menos tres puntos de importancia:

- 1) Señala que la Constitución contiene como principio básico y que el rol de la LOC es sólo desarrollarse en este marco. Por esto un análisis de la LOC nos indicará que en ninguna parte el concepto de “no tener privilegio alguno” se relaciona con el tema de financiamiento.
- 2) El fallo del Tribunal se deja en claro que la normativa básica de los Partidos políticos está en la propia Constitución.
- 3) Finalmente que la única mención y límite al tema relativo al financiamiento, dice relación con la prohibición de recibir financiamiento externo. Este no podrá consistir en dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos, a contrario sensu estarán compuestas por “los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias y extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio.” (Art. 33) Es decir que nunca el constituyente estableció prohibición al financiamiento de los Partidos.

Por su parte los principios a los que hacemos mención son:²⁷

- a) No podrán intervenir en actividades ajenas que le son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana.
- b) La nómina de sus militantes se registra en el servicio electoral del estado, que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido.
- c) Su contabilidad deberá ser pública.
- d) Las Fuentes de financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero.
- e) Sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna.

²⁶ División Jurídica, Ministerio Secretaria General de la Presidencia “Minuta 003/GA”Pág. 5

²⁷ División Jurídica, Ministerio Secretaria General de la Presidencia “Minuta 003/GA”pág 7

Aún más, podemos señalar algunos casos que expresamente consagran “privilegios” a favor de los partidos políticos, como por ejemplo las exenciones tributarias del art. 36 de su LOC. O la gratuidad para el uso de la televisión abierta, por un lapso que dura el período de campaña.

El profesor Carlos Peña, en un seminario relativo a este tema abordó la cuestión de la constitucionalidad del proyecto, peor por una vía diversa, la de contrastarla con los derechos constitucionales involucrados. Nosotros hemos seguido este orden de exposición precisamente porque aún cuando consideramos adecuada la postura del profesor en comentario, era necesario partir por el análisis de las normas contenidas en Bases de la Institucionalidad, dado que estas dan el margen interpretativo a las demás normas constitucionales y constituyen mandato obligatorio y soberano de todos y cada uno de los habitantes de la República.

Desde aquí el profesor Peña contrasta dos bienes jurídicos constitucionales con la posibilidad de limitar los gastos de campaña: la libertad de expresión y el derecho de propiedad.

Sobre lo primero reflexiona en torno a que “el gasto de dinero constituye una forma de expresión, política en este caso, entonces los límites a estas contribuciones lesionarían ese derecho”²⁸, dado que la entrega de donaciones o aportes de campaña, aún cuando reconozcamos una escasa “expresividad” al dinero, representa una manera de dar a entender una preferencia determinada. Nos parece que en esta parte el profesor Peña, al valorar jurídicamente el hecho fáctico de la entrega de dinero, olvida una de las prácticas también usuales de quienes contribuyen a las campañas electorales, que son los *aportes transversales*. No resulta extraño hoy por hoy que una persona entregue aportes a diversos candidatos, generalmente los que tiene más posibilidades, con el fin de asegurar algún nivel de relación con todos. Superado quedó el tiempo que los partidos conservadores se financiaban con los recursos de los terratenientes y los partidos de obreros, con las campañas de recolección popular. Por tanto, si bien nos parece del todo correcto que bastará una persona que este aporte represente una forma de manifestar una preferencia electoral, para que deba amparársele, pero debemos coincidir con la jurisprudencia norteamericana, que dar este amparo es sólo un aspecto marginal: “Una limitación sobre el monto con que una persona o grupo podría contribuir a un candidato o a un comité político, importa sólo una restricción marginal en la habilidad del contribuyente para comprometerse en una comunicación libre. Una contribución sirve como expresión general de apoyo al candidato y sus ideas; pero no comunica las bases subyacentes a ese apoyo”²⁹ Siguiendo este razonamiento, la Corte americana estableció en este caso que los

²⁸ Carlos Peña “El gasto electoral y los derechos constitucionales” Pág. 2

²⁹ Corte Suprema de USA “Bucley versus Valeo, 424 US 1 (1976)

límites a las campañas electorales estaban animadas por otro interés relevante “evitar la corrupción o la apariencia de corrupción”. ¿Podremos entonces afirmar que una correcta interpretación, debería amparar sólo un aporte a un solo candidato, al amparo de la libertad de expresión? Esto porque amparar dos o más donaciones a candidatos diversos, entendiendo por tales los que se ubiquen en diversos pactos, no constituye libertad de expresión en este campo, incluso resulta “sospechoso” de lesionar este y otros derechos (usando la nomenclatura de la Supreme Court).

Sobre lo segundo, quisiéramos señalar, apartándonos del profesor Peña, que el art. 19.N°24 es extremadamente claro en la posibilidad de limitar la facultad de disposición de los bienes corporales e incorporales, considerando dos elementos. Primero, el constituyente reconoce al legislador el poder suficiente de establecer el “modo de....disponer de ella las limitaciones y obligaciones...”y segundo que en la conceptualización de los elementos componentes de la definición de función social, se detalla explícitamente lo que “exijan los intereses generales de la Nación”, concepto que posee una amplitud suficiente para abarcar el correcto funcionamiento del sistema político. Ahora doctrinariamente la cuestión del derecho de propiedad está relacionado con el tema de la igualdad, que detallamos antes, dado que “Un sistema electoral es un sistema puramente procedimental: no conocemos por anticipado el resultado justo, aunque tendemos por tal el resultado a que se arribe si se sigue fielmente el procedimiento”³⁰ entonces para lograr llegar a este fin de forma adecuada, respetando el procedimiento de una República democrática, que debe cumplir las exigencias que señalamos al comienzo de este capítulo, necesariamente este “sistema electoral es un medio para agregar preferencias que, individualmente consideradas, valen lo mismo unas con respecto a otras”³¹, razón por la cual no podrá considerarse el dinero como un distorsionador relevante de las preferencias electorales de quienes concurren a formar esta voluntad nacional.

c) Externalizar la administración de los recursos y gastos electorales encargando de ello a las personas naturales que designen los candidatos y partidos políticos.

d) Crear un completo sistema de control externo del origen de los recursos empleados en las campañas electorales y de los gastos de propaganda.

³⁰ Carlos Peña “El gasto electoral y los derechos constitucionales” Pág. 10

³¹ Carlos Peña “El gasto electoral y los derechos constitucionales” Pág. 10

V. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY DEL GOBIERNO Y EL INFORME DE LA COMISIÓN DE COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

En esta parte de nuestro trabajo abordaremos las materias que aborda el proyecto de ley actualmente en trámite, sobre “Transparencia, límite y control del gasto electoral”, haciendo mención a las materias del mensaje de 4 de Julio de 2001 y el informe respetivo.

1) Mensaje de S.E. el Presidente de la Republica con el que se inicia un proyecto de ley sobre transparencia, limite y control del gasto electoral N°81-344.

Los fundamentos entregados por el Ejecutivo para legislar sobre la materia, pueden sistematizarse como sigue.³²

- a) Fijar montos máximos de gastos en campañas electorales para garantizar la igualdad de oportunidades económicas de los candidatos y de los partidos políticos que los postulen. Que como veremos se hará mediante una fórmula matemática consistente en la multiplicación de el número de electores de la comuna, agrupación de comunas, distrito, circunscripción o el país por un múltiplo.
- b) Regular el financiamiento privado de las campañas electorales (aportes y donaciones), con el objeto de conocer los orígenes de esos recursos, para garantizar la independenciamiento de quienes ocupen los cargos correspondientes. Este es el que consagra la transparencia del sistema, o se busca regular la relación de la política con el dinero, como señala el Mensaje, “debemos, entonces, preguntarnos cuáles son las relaciones entre el dinero y la política que es conveniente permitir y regular y cuáles, por el contrario, deben ser prohibidas y sancionadas por el ordenamiento jurídico”³³.
- c) Externalizar la administración de los recursos y gastos electorales, encargando de ello a las personas naturales que designen los candidatos y partidos políticos.
- d) Crear un completo sistema de control externo del origen de los recursos empleados en las campañas electorales y de los gastos de propaganda

³² Eduardo Pérez “Minuta Panorámica” Pág. 2

³³ Mensaje de S.E. del proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Pág. 4

- a) (Servicio Electoral), con el fin de asegurar la transparencia y evitar la corrupción, y
- e) Consagrar un mecanismo de publicidad de los recursos y gastos electorales, con el mismo propósito señalado precedentemente.

Desde aquí podemos señalar cuales son las materias que se van a regular, pero como vemos apunta el proyecto de manera fundamental a reconocer la existencia de una relación entre el dinero y la política, a continuación se reconoce el hecho cierto que una relación como esta, desreglada, genera distorsiones en el sistema (con los atentados en materia constitucional que señalamos), razón por la cual deben crearse las “reglas del juego político” en esta materia, normativa que contendrá mandatos de conducta y sanciones. Para ello las ideas matrices se basan en: *límite de gastos, control, transparencia, responsabilidad y publicidad.*

- e) El proyecto contiene las siguientes materias:
 1. Definición de conceptos y campo regulatorio: Primero, el proyecto define a los gastos electorales como “todo desembolso en que se incurra para el financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los partidos políticos y candidatos, con ocasión o a propósito de actos electorales.”³⁴ Segundo, se señala una *presunción*: “se presume como gasto electoral de un partido político el efectuado dentro del período establecido para el control, en aquella parte que exceda el promedio de gastos en el que el respectivo partido hubiere incurrido en los seis meses anteriores a dicho período, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aún cuando se encuentren pendientes de pago”³⁵. Tercero, el *campo normativo* busca establecer una “enumeración no taxativa que involucre todas las manifestaciones de propaganda y publicidad con fines electorales”³⁶ Como veremos esta enumeración no es taxativa, dada la versatilidad que tiene el sistema de financiamiento, señala el artículo respectivo:

“Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por gasto electoral todo desembolso en que se incurra para el financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los partidos políticos y candidatos, con ocasión y a propósito de actos electorales.

Especialmente se considerarán gastos electorales los que se efectúen por los siguientes conceptos:

³⁴ Mensaje de S.E. del proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Pág. 10

³⁵ Mensaje de S.E. del proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Pág. 13

³⁶ Mensaje de S.E. del proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Pág. 10

- a) Propaganda y publicidad dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para un candidato o candidatos determinados, cualquiera sea la forma y medio que se utilice. Lo anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en las normas del Párrafo 6° del Título I de la ley N° 18.700.
 - b) Arrendamiento de inmuebles destinados al funcionamiento de los equipos de campaña y a la celebración de actos de proselitismo electoral.
 - c) Pagos efectuados al personal que presta servicios a las candidaturas.
 - d) Gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos y del personal al servicio de la candidatura, como asimismo para el transporte de implementas de propaganda y para la movilización de personas con motivo de actos de campaña.
 - e) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha en que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 30.
 - f) Gastos efectuados por concepto de propaganda y publicidad para la campaña electoral a través de cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 31 de la ley N° 18.700.
 - g) Las erogaciones o donaciones realizadas por los candidatos a organizaciones o a personas naturales o jurídicas, mediante el patrocinio de actos culturales, deportivos o de cualquier otro tipo a celebrarse dentro del ámbito territorial respectivo.
 - h) Todo otro gasto en que incurran los partidos políticos y candidatos, con ocasión y a propósito de los actos electorales, según determine el Director del Servicio Electoral en el ejercicio de las atribuciones que la presente ley le encomiende.”
- 4) Como la prohibición de donar por las personas jurídicas sin fines de lucro y entre partidos políticos.
2. Límite de gastos: Esto se fundamenta, como hemos dicho, en la “situación de desregulación y desequilibrio, donde los candidatos o partidos económicamente poderosos tienen mayores y mejores oportunidades de convencer y persuadir la conciencia ciudadana” existen tres normas relevantes: la *primera*, que es la genérica que señalamos, el resultado de la multiplicación del número de electores por el múltiplo de 0.02 UF y la *segunda*, señala que “en las elecciones presidenciales, debe distinguirse entre primera y segunda votación. En el primer caso, el límite de gastos electorales es, como en las elecciones parlamentarias y municipales, la

7) cantidad que resulte de multiplicar por 0,02 UF el número de ciudadanos inscritos en los registros electorales del país. En la segunda votación contemplada en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, el límite del gasto electoral será la cantidad que resulte de multiplicar por 0,01 el número de ciudadanos inscritos en los registros electorales del país.”³⁷ La tercera, se encuentra en el Título II y establece limitaciones a las donaciones a partidos políticos y a candidatos que se realicen para efectos electorales. Estas son:

- 1) Se consigna la prohibición de donaciones anónimas por sobre el 5% del límite de gasto. Veremos que hay una indicación para modificar este porcentaje, empero debemos tener claro que un aumento desmesurado de este porcentaje atenta contra el principio de transparencia y dificulta el control.
- 2) Se establece la prohibición de donación proveniente de personas jurídicas o naturales extranjeras, que como sabemos es la única norma constitucional relativa al financiamiento y busca mantener alejada la posibilidad de atentar contra la independencia de nuestra eventuales autoridades por parte de extranjeros.
- 3) Se manifiesta la prohibición de donaciones impuesta a los órganos de la Administración del Estado, empresas del Estado o instituciones o entidades donde este tenga participación en el capital social, incluyendo a las que reciban subvenciones o aportes estatales, las que contraten con el Estado o sus órganos, la prestación de servicios o la realización de obras, si los montos de los contratos respectivos superan las 2.000 UTM en el respectivo año calendario o en alguno de los dos años calendarios anteriores y a las que se encuentren postulando a licitaciones públicas o privadas ante los organismos señalados. Una de las mayores preocupaciones de la Alianza por Chile, hoy en la oposición, es generar normas que mantenga al Estado fuera de toda intervención, veremos también la existencia
- 4) Se hace presente la prohibición de donar por las personas jurídicas sin fines de lucro y entre partidos políticos.
- 5) Se consigna la prohibición de que una misma persona pueda donar a un candidato o partido cantidades que superen ciertos montos.
- 6) Se exige que las donaciones que superen un monto equivalente a las 20 Unidades de Fomento deban constar por escrito, individualizándose al donante.

³⁷ Mensaje de S.E. del proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Pág. 10

- 7) En el caso de donaciones de personas jurídicas con fines de lucro, se requiere que los órganos de administración lo decidan expresamente.
 - 8) En todo caso, se presume legalmente que el pago de los gastos electorales a que se refiere el Título I, efectuado directa o indirectamente a través de terceras personas, constituye aporte de campaña electoral.
 - 9) Las infracciones a las normas sobre límites a los aportes de campañas electorales son sancionadas con multa a beneficio fiscal equivalentes al doble de la cantidad en exceso aportada.
3. Control Asimismo, los Administradores Electorales deben remitir la información contable al Administrador General Electoral y éste último al Director del Servicio Electoral, para los efectos de determinar el cumplimiento de las normas de la presente ley y las posibilidades de sanción. En términos generales, el proyecto ordena que los administradores electorales lleven contabilidad completa de los ingresos y gastos de los candidatos y de los partidos políticos. Corresponderá al Director del Servicio Electoral determinar los libros que deberán llevarse y las normas contables que deberán observarse en la respectiva elección. El Director del Servicio Electoral deberá pronunciarse acerca de la cuenta dentro de los treinta días siguientes. Si el Director no se pronunciare dentro de ese plazo, se entiende aprobada la rendición de cuenta.
4. Transparencia Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto contempla múltiples medidas de publicidad e información a la ciudadanía. Merecen citarse al respecto la publicación de la nómina de Administradores Electorales y de los Administradores Generales Electorales de cada candidato y de cada partido político, la que debe ser fijada en las oficinas del Servicio Electoral. Además, el establecimiento de la publicidad absoluta respecto de las cuentas de ingresos y gastos electorales presentadas al Servicio Electoral, de forma tal que cualquier persona podrá solicitar copias de ellas, a su costo. Se establece, además, la obligación que pesa sobre los partidos políticos en orden a publicar, en un diario de circulación nacional, de un balance general de los ingresos y gastos de la campaña electoral, que deberá contener el monto total del gasto en que incurrió el partido político, el monto total de los ingresos recibidos por el partido político, individualizando los cinco aportes más cuantiosos, y el monto global de los ingresos y gastos electorales correspondiente a los candidatos de cada partido.

5. Responsabilidad: incurrir en una sanción pecuniaria, a beneficio fiscal, equivalente al quíntuple del exceso en que se hubiese incurrido. Dados los montos que suelen utilizarse en las campañas electorales, esta sanción aparece como un disuasivo proporcionado y relevante para los excesos en que se incurre. El artículo 7° concede acción pública para que toda persona que esté en conocimiento de hechos que puedan constituir infracción a los límites de gastos que se establecen, pueda denunciarlos ante el Servicio Electoral, una vez presentada la cuenta respectiva. La denuncia deberá necesariamente acompañarse de los antecedentes en que se funde. Administradores Electorales y de los Administradores Generales Electorales. Los primeros son los encargados de la administración de los ingresos y gastos de los candidatos; son nombrados por éstos. Los segundos realizan funciones similares respecto de los partidos políticos que hubieren declarado más de una candidatura a senador, diputado, alcalde o concejal. Los Administradores Generales Electorales serán designados por los partidos políticos al momento de declarar sus candidaturas y podrá dejarse sin efecto su nombramiento en cualquier momento, con la sola obligación de formalizar al mismo tiempo una nueva designación. Una misma persona no podrá desempeñarse como Administrador General Electoral de más de un partido político. Los Administradores deben llevar la contabilidad, debiendo conservar los respaldos de todos los ingresos y gastos. Si, por el contrario, hiciere observaciones, el Administrador General Electoral deberá solucionarlas dentro del término de cinco días. Rechazada la cuenta, se aplicará al Administrador General Electoral infractor una multa equivalente al doble de la cantidad observada por el Servicio, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria del partido político o candidato respectivo. Se establece, en todo caso, que el Director del Servicio podrá rechazar cualquier cuenta que no se ajustare a los comprobantes o antecedentes acompañados, debiendo hacerlo en el caso que los libros no se hubieren llevado en la forma que ordene. Si el Director del Servicio estima que en las infracciones detectadas pudiere haber hechos constitutivos de delito deberá efectuar la denuncia correspondiente a los tribunales de justicia.
6. Publicidad. Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto contempla múltiples medidas de publicidad e información a la ciudadanía. Merecen citarse al respecto la publicación de la nómina de Administradores Electorales y de los Administradores Generales Electorales de cada candidato y de cada partido político, la que debe ser fijada en las oficinas del Servicio Electoral. Además, el establecimiento de la publicidad absoluta respecto de las cuentas de ingresos y gastos electorales presentadas al Servicio Electoral, de forma tal que

cualquier persona podrá solicitar copias de ellas, a su costo. Se establece, además, la obligación que pesa sobre los partidos políticos en orden a publicar, en un diario de circulación nacional, de un balance general de los ingresos y gastos de la campaña electoral, que deberá contener el monto total del gasto en que incurrió el partido político, el monto total de los ingresos recibidos por el partido político, individualizando los cinco aportes más cuantiosos, y el monto global de los ingresos y gastos electorales correspondiente a los candidatos de cada partido.

- 2) Informe de la comisión de gobierno, descentralización y regionalización, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional e iniciado en mensaje de S.E. el presidente de la república, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.
- 3) Proyecto de ley

Constituirán también gastos electorales las asignaciones que ordinariamente provea la respectiva Cámara para el pago de arrendamientos de inmuebles, percibidas durante la campaña electoral por los diputados y senadores cuando postulen a su reelección o a la elección de un cargo distinto del que están en posesión.

Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, el Director del Servicio Electoral establecerá al 31 de diciembre del año anterior, mediante resolución que se publicará en el Diario Oficial los máximos de gastos electorales permitidos.

Artículo 5°.- El límite de gastos electorales que podrá efectuar cada partido político será el equivalente al tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, según lo establecido en el artículo anterior.

En el evento en que dos o más partidos políticos celebren un pacto o subpacto electoral, que incluya independientes, el tercio de gastos a que se refiere el inciso precedente deberá distribuirse por partes iguales entre los partidos que integran el pacto o, en su caso, el subpacto.

En todo caso, se presumirá gasto electoral de un partido político el efectuado dentro del período indicado en el artículo 3°, en aquella parte que exceda el promedio de gastos incurridos por el respectivo partido durante los seis meses anteriores a dicho período, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago.

VI. Asimismo, los candidatos y los partidos políticos no podrán aceptar directa o indirectamente, ningún tipo de apoyo consistente en asistencia logística, medios de transporte, fotocopias, mobiliario o cualquier bien público que pueda beneficiarlos; así como tampoco la participación en actos propagandísticos o de trabajo electoral de Ministros, Subsecretarios, Jefes de Servicio y de funcionarios públicos, en general.

Durante la campaña electoral, en las reuniones o actividades públicas relacionadas con inauguraciones o entrega de beneficios sociales convocadas por autoridades gubernamentales o funcionarios del Estado, los candidatos a un mismo cargo de elección popular serán considerados en igualdad de condiciones.

3) Indicaciones presentadas al proyecto de ley

Estas indicaciones presentadas serán vistas en Comisión el día 21 de Noviembre del 2002, y dicen relación con las siguientes materias:

- a) Sobre la denuncia que debe formularse por parte de los Partidos Políticos y candidatos independientes no incluidos en pacto, que hayan sido parte de una elección de las categorías existentes, deberán poner en conocimiento del Servicio Electoral cuando se enteren de posible violación del límite de gasto. Estos antecedentes deben ser fundados y en caso de rechazarse la denuncia debe aplicarse una multa. (senador Coloma)
- b) Se establece regulación sobre los aportes que se pueden mantener en reserva, que corresponderán hasta un 20% del límite de gasto. Debe si informarse al Director del Servicio Electoral, el cual debe mantener reserva, salvo requerimiento judicial

VI. CONCLUSIONES

ANEXO

La regulación del financiamiento electoral en nuestro país constituye hoy un tema pendiente de resolver y un imperativo para nuestro sistema democrático.

A este respecto cabe recordar las palabras de Thomas Mann que ha sostenido que “Si dejamos de lado el único elemento que existe en Chile y que no se da en los estados Unidos, cual es el tiempo gratuito por televisión que reciben los partidos y la prohibición de propaganda televisiva pagada, creo que nadie apoya en mi país un sistema parecido al estado natural que hay en Chile. La idea de que los actores principales, o sea , candidatos y partidos, no tengan que mantener registros de sus ingresos y gastos, y no deban entregar informes de ellos a las autoridades para su divulgación al público, me parece antediluviana”.³⁸

Creemos con certeza que el tema tratado en el presente trabajo merece la mayor de las preocupaciones de todos los sectores políticos de nuestro país, incluso de aquellos quienes están a favor de las mínimas regulaciones, y si bien es cierto que el proyecto en actual trámite no ofrece una respuesta al financiamiento político de una forma más amplia, esto es el financiamiento de los propios partidos, estimamos que de concretarse la iniciativa legal dirigida a transparentar, limitar y controlar el gasto electoral, se constituirá un notable avance para fortalecer nuestra democracia y así poner coto a las lamentables situaciones que han conmocionado a nuestro país y que han sembrado un manto de duda sobre la clase política.

³⁸ Reforma del Estado, ob.cit., pág 11

ANEXO

LISTADO DE RECOMENDACIONES

1. *Frente a la alternativa de establecer o no límites y gravámenes a las donaciones en dinero de las personas naturales a las candidaturas y partidos políticos, la Comisión se pronuncia por no imponerlos.*
2. *Ante la alternativa de permitir o no el financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas, la Comisión se pronuncia a favor de permitirlo.*
3. *La Comisión se pronuncia a favor de no establecer límites y gravámenes al financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas*
4. *Se propone que el tratamiento tributario aplicado al financiamiento político provisto por personas jurídicas sea neutral, por lo cual rechaza posibles exenciones tributarias en su favor y posibles gravámenes en su contra. Por neutralidad se entiende que la donación no es considerada ni gasto ni retiro para efectos tributarios.*
 - 4.1. *Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de las candidaturas registradas.*
 - 4.2. *Eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de los partidos políticos registrados. Esto requiere modificar la ley para eliminar el actual límite de 30 UTM.*
 - 4.3. *Eximir de los impuestos y retenciones que se aplican a los gastos que no son necesarios para producir la renta, a las donaciones en dinero a favor de candidaturas y partidos registrados, realizadas por sociedades afectas a primera categoría.*
 - 4.4. *Mantener las exigencias de tasación previa para las donaciones en bienes, servicios y patrocinios a candidaturas y partidos políticos.*
 - 4.5. *Eximir del trámite de insinuación a las donaciones de bienes y servicios realizadas por personas naturales en favor del conjunto de candidaturas y partidos registrados, cuando la donación en favor de un mismo*

- 5.3. donatario en un período de doce meses sea inferior a 40 UTM (\$ 1 millón aproximadamente).
- 4.6. Simplificar el trámite de insinuación para las donaciones de bienes, servicios y patrocinios a las candidaturas y partidos políticos, limitándolo a la tasación de los bienes, servicios y patrocinios por parte del servicio fiscalizador que corresponda.
- 4.7. **a)** Definir que una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, es una 'organización intermediaria de donaciones políticas' cuando reciba donaciones anuales por un valor superior a 60 UTM de otras personas naturales y jurídicas, y además realice donaciones de cualquier tipo y monto en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas.
- b)** Que las donaciones a favor de organizaciones intermediarias de donaciones políticas no puedan contabilizarse por el donante como gasto para efectos del impuesto a la renta, y que al mismo tiempo sean tratadas como gasto necesario para producir la renta.
- c)** Se propone que los partidos, candidaturas y organizaciones intermediarias que reciban donaciones en dinero, bienes, servicios y patrocinios de parte de organizaciones intermediarias de donaciones políticas paguen un impuesto de 10% del monto recibido.
- d)** Autorizar a los servicios fiscalizadores para introducir normas de control de las organizaciones intermediarias de donaciones políticas.
5. Obligar a todos los candidatos que postulen a un cargo de elección popular, al menos en el nivel parlamentario y presidencial, a constituir su candidatura como persona jurídica.
- 5.1. Obligar a todas las candidaturas constituidas como persona jurídica a registrar ante el Servicio Electoral a las personas naturales autorizadas a recibir fondos y realizar gastos en representación de la candidatura.
- 5.2. Obligar a las candidaturas a llevar contabilidad tal como hacen las personas jurídicas sin fines de lucro, y en especial a contabilizar la totalidad de sus gastos. Esto implica llevar contabilidad en libros timbrados por el Servicio de Impuestos Internos, mantener un Rol Único Tributario (RUT) y atenerse a las normas comunes de contabilidad tributaria.

- 5.3. Autorizar al Servicio Electoral a definir la forma de contabilización de los distintos tipos de operaciones que contabilicen las candidaturas y los partidos políticos.
- 5.4. Prohibir a las organizaciones y grupos de personas, que no sean partidos y candidaturas políticas financiar directamente publicidad y promoción cuyo objeto sea favorecer o perjudicar a uno o más candidatos identificados en la propia publicidad o promoción. Se propone autorizar a los tribunales a aplicar multas en contra del candidato o partido beneficiario de la publicidad que hagan esos grupos, cuando existan motivos para presumir coordinación entre el grupo y la candidatura o partido beneficiario, hasta por el total de los gastos objetados. Se propone dotar al Servicio Electoral de iniciativa para denunciar estos hechos, y para regular su fiscalización y sanción.
6. Trasladar al Servicio Electoral todas las facultades de fiscalización respecto a las candidaturas y partidos políticos que tiene el Servicio de Impuestos Internos sobre las personas jurídicas sin fines de lucro, y también todas las facultades que tiene el Servicio de Impuestos Internos respecto a las operaciones de donación a favor de candidaturas y partidos políticos que realice cualquier persona.
7. Crear en el Servicio Electoral un 'Consejo Consultivo' de 6 miembros, integrado por personalidades de todos los sectores políticos, cuya responsabilidad consista en autorizar, previa propuesta del director del Servicio Electoral, el inicio de investigaciones de fiscalización por parte del Servicio Electoral.
8. Dotar a la unidad de fiscalización del Servicio Electoral de una planta de inspectores y de los recursos adecuados a la labor encomendada. Se propone contratar un estudio especializado para determinar la planta y presupuesto exigidos por cada función encargada.
9. Conceder a las candidaturas y los partidos políticos un subsidio fiscal para cubrir los costos administrativos causados por la obligación de llevar contabilidad.
10. Obligar a las candidaturas a confeccionar, auditar y publicar sus estados financieros antes de tres meses desde la fecha de la elección respectiva. Autorizar al Servicio Electoral a definir el plan de cuentas común al cual deberán ceñirse los estados financieros de las candidaturas de un mismo tipo, el cual deberá ser razonablemente informativo. Limitar la identidad de los auditores aceptados a quienes mantengan vigente su inscripción en un

registro en el Servicio Electoral. Facultar al Servicio Electoral para dictar normas generales para expulsar y admitir auditores en este registro.

11. Estudiar agregar a las sanciones existentes por no publicar oportunamente los estados financieros exigidos por ley, las siguientes:
 - a) a todo partido político que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, incluyendo los propios y los de las candidaturas parlamentarias y presidenciales patrocinadas por el partido, reducir en 10% el tiempo en la franja de televisión para propaganda electoral. El tiempo restado se prorrateará entre los partidos rivales;
 - b) a todo candidato electo al Parlamento que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, reducir la asignación parlamentaria mensual del candidato electo en 10%. Esta multa se mantendría hasta que la candidatura publique los estados financieros exigidos.
12. Acercarse al objetivo de una simetría de información entre la opinión pública y los donatarios respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con cuánto.
13. La Comisión propone que una publicidad total respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con cuánto no es esencial para el régimen democrático.
14. Tomar en cuenta que el derecho a la privacidad respecto a la intensidad de las preferencias políticas, y el derecho a hacer donaciones altruistas sin peligro de represalias u otras molestias, sufren cuando se exige una publicidad total de las fuentes de las donaciones privadas.
15. Tomar en cuenta que el derecho a la honra personal de los donatarios (candidatos, partidos) y de los donantes sufre cuando se elige una publicidad total de las fuentes de fondos privados.
16. La Comisión reconoce que la publicidad total de las fuentes de donaciones privadas está sujeta a críticas válidas, tales como facilitar el tráfico de influencias (extorsión y corrupción), reducir la autonomía de los políticos respecto a sus donantes, sacrificar el derecho a la honra personal de los políticos y donantes, sacrificar la privacidad de los donantes respecto a la intensidad de sus preferencias y reducir la competencia política al facilitar

represalias contra quienes donen a candidatos con potencial de desplazar a los titulares.

17. *La Comisión reconoce que la experiencia internacional demuestra que una exigencia de publicidad total es difícil de fiscalizar, pues ella grava con fuerza a los donantes que se sienten intensamente interpretados por un candidato o partido, creando fuertes incentivos para que el donatario colabore en la evasión de esa norma.*
18. *Propone entregar al donante que desee donar dinero en montos superiores a 200 UTM (\$ 5 millones) a una misma candidatura en los doce meses anteriores a la elección, o a un mismo partido dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También propone que el donatario tenga la libertad de rechazar cualquier donación directa grande, pero que quede obligado a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que le sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones en dinero de tamaño menor deben transferirse en forma indirecta y confidencial. Las donaciones en bienes, servicios y patrocinios valorizadas en más de 200 UTM siempre se entienden entregadas en forma directa y por tanto están sujetas a una obligación de publicidad total.*
19. *Propone la adopción de un mecanismo que transfiera donaciones en dinero en forma indirecta y confidencial en base a la modalidad descrita a continuación, y recomienda la realización de estudios adicionales para el perfeccionamiento del mecanismo propuesto.*
 - 19.1 *Encargar al Servicio Electoral abrir cuentas bancarias para recibir donaciones en dinero a favor de los partidos y candidatos registrados. Todo donante tendrá derecho al secreto de su identidad y del monto donado, pero ese secreto se levanta en forma reservada en caso de investigación de fiscalización y judicial.*
 - 19.2 *Entregar al donante que desee donar recursos valorizados en montos superiores a 200 UTM (\$ 5 millones) a una misma organización intermediaria de donaciones políticas dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También se propone que las organizaciones intermediarias de donaciones políticas queden obligadas a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que les sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones de volumen menor sólo pueden ser recibidas en forma indirecta y confidencial.*

- 19.3 La Comisión propone prohibir al Servicio Electoral canalizar donaciones originadas en personas jurídicas no residentes en Chile. También se propone que la ley disponga una multa al donatario igual al monto transferido, cuando se demuestre que el donante no cuenta con ingreso y patrimonio suficientes para justificar el monto donado.
20. La Comisión declara que es posible justificar financiamientos públicos cuyo objeto sea asegurar un grado mínimo de igualdad económica entre los competidores en las elecciones populares, siempre que el mecanismo concreto concilie tres objetivos:
- a) sea efectivo en aumentar la competencia política;
 - b) beneficie solamente a los primeros pocos competidores con mayor apoyo o sea indispensable para la incorporación pacífica de minorías significativas al sistema político; y
 - c) el costo no ponga en peligro la eficiencia fiscal.
21. Mantener la franja presidencial y la franja parlamentaria en la televisión abierta, pero recomienda realizar estudios adicionales para identificar e introducir perfeccionamientos a estas franjas, especialmente a la parlamentaria.
22. Perfeccionar la franja presidencial de televisión, limitando el número de candidaturas con derecho a espacio gratuito. Sujeto a estudios adicionales, se propone determinar su identidad seleccionando a las cuatro con mayor número de votos obtenidos por los partidos que la patrocinan en la elección parlamentaria anterior más cercana, o el número de firmas con que registró la candidatura, cualquiera de las dos cifras, la que sea mayor. El número de candidaturas presidenciales con acceso a la franja gratuita sería cuatro (4) cuando el conjunto de los partidos que patrocinan a los tres candidatos con mayor apoyo hayan obtenido en la anterior elección de diputados más de 80% de los votos válidos, y sería seis (6) en caso contrario.
23. Conceder un subsidio en dinero de libre disponibilidad, cuya tasa sería el 60% del gasto en publicidad de medios de comunicación local, limitando el subsidio con los siguientes topes: 180 UTM para las candidaturas a diputado, 180 UTM por cada distrito de diputados incluido en la circunscripción para las candidaturas a senador, 5.400 UTM para las candidaturas presidenciales con derecho a franja gratuita de televisión en la primera, y 2.700 UTM a cada candidato presidencial que pase a segunda vuelta. Este subsidio estaría disponible para las seis candidaturas en cada distrito o circunscripción parlamentaria que demuestren más apoyo, y para las cuatro candidaturas

presidenciales con derecho a franja de televisión. Se crearía un delito de falsificación de gasto publicitario, que originaría multas contra la campaña involucrada y los partidos que patrocinan la campaña y contra el medio de comunicación involucrado.

24. La Comisión propone rechazar el argumento del control del tráfico de influencias como justificación de un subsidio por voto obtenido.
25. La Comisión propone no distribuir financiamientos públicos a la actividad política en proporción a la votación obtenida en las elecciones, pues no contribuye a reducir la desigualdad originada en el financiamiento privado, no provee un incentivo efectivo para aumentar la calidad del servicio de los partidos políticos a la ciudadanía y expone a las autoridades legislativas a un conflicto de interés que pone en riesgo la eficiencia fiscal.
26. Propone que todos los subsidios incluyan mecanismos preventivos de los conflictos de interés que sufren las autoridades legislativas al decidir subsidios y financiamientos públicos a la actividad política, conflictos que ponen en riesgo la eficiencia fiscal.
27. Propone crear un subsidio a las cuotas que decidan pagar los militantes activos, definidos como aquellos que pagan cuotas regularmente y han votado en las elecciones internas del partido. Se propone que las tasas de subsidio sean 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral válido sea inferior a 0,75 UTM al trimestre, y 15% para el exceso por sobre 0,75 UTM al trimestre hasta un tope de 7,5 UTM al trimestre. Se propone crear el delito de falsificación de antecedentes para obtener este subsidio, que originaría multas contra el partido involucrado, y encargar la fiscalización al Servicio Electoral.
28. Que la ley establezca que cada persona jurídica privada debe acogerse a uno de los siguientes regímenes a) y b), a su elección:
 - a) (Propiedad diluida)
 1. Obligación legal de reportar anualmente en la memoria el monto y el destinatario de cada donación política realizada en el ejercicio anterior que la administración haya informado al directorio
 2. Prohibición legal al directorio de delegar la aprobación de las donaciones políticas.

3. *Prohibición legal de que una autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas, de acuerdo a alguna política general, dure más de 4 años.*
 4. *Obligación legal de que cada autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas especifique un monto máximo para cada año.*
- b) *(Propiedad concentrada)*
1. *Obligación legal de informar a los socios de toda donación política realizada en el ejercicio anterior, excepto para las donaciones que todos y cada uno de los socios hayan autorizado previamente por escrito. La recepción de la información por parte del socio debe ser registrada por la persona jurídica en un libro abierto con ese objeto, que debe permanecer abierto a los socios y a los fiscalizadores.*
 2. *Cuando uno o más socios no haya entregado recibo de la información dentro de 90 días desde el fin de cada ejercicio, se entenderá que ha existido donación forzosa.*
29. *Se propone prohibir a las empresas del Estado, sus filiales y a las demás personas jurídicas privadas y públicas controladas por el Estado efectuar donaciones a candidaturas políticas y partidos políticos chilenos, y a organizaciones intermediarias de donaciones políticas en su favor. Esta prohibición incluye las donaciones de dinero, bienes, servicios y patrocinios. La violación de esta norma hará responsables a los directores y al gerente general de la persona jurídica de igual forma que una falta a la probidad administrativa hace responsable a un funcionario público. El Servicio Electoral estará obligado a investigar las denuncias de los particulares en esta materia y deberá perseguir las responsabilidades penales y civiles que correspondan.*
30. *Se propone que la ley aplique las siguientes reglas a las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por la recomendación*
1. *Obligar al gerente general de las personas jurídicas chilenas indicadas a entregar, al menos una vez al año, a cada director o miembro del órgano de administración que corresponda, una relación detallada de las donaciones realizadas por esa persona jurídica, sus filiales y las demás personas jurídicas que controla, en Chile y en el exterior, en el período precedente, en beneficio de partidos y candidaturas políticas chilenos y de organizaciones que a juicio del gerente general actúan*

- 33.3 como intermediarios a favor de partidos y candidaturas políticas chilenos;
2. Obligar a cada director a pronunciarse respecto de esa relación de donaciones políticas; y
 3. Obligar a que esos pronunciamientos queden registrados fielmente en acta, que a su vez debe estar a disposición de todos los socios, durante al menos 15 días hábiles anteriores a la junta de accionistas, si corresponde, o de alguna fecha anual fija en caso contrario.
31. Obligar a las personas jurídicas chilenas y extranjeras controladas directa o indirectamente por alguna persona jurídica chilena acogida a la opción a) indicada en R.28, a entregar la información necesaria para que su controlador cumpla con las obligaciones indicadas.
 32. Se propone que la ley obligue al administrador o gerente general de las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por R.28, a entregar copia al Servicio Electoral de las relaciones detalladas de donaciones políticas que entregue a los directores. El Servicio Electoral debe mantener esa información bajo reserva y podrá investigar su veracidad. Se propone crear sanciones de privación de libertad a la falsificación de esta información.
 33. La ley obligue a las siguientes entidades a acogerse al régimen a) indicado en 28:
 - a) sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones de empleados públicos y corporaciones con más de 100 socios y cuyo ingreso anual haya sido superior a 3.000 UTM durante el ejercicio anterior, y
 - b) las sociedades anónimas abiertas.
 - 33.1 Que la ley defina como 'donación política' a aquella donación a favor de un partido político chileno, una candidatura política chilena, de un parlamentario en ejercicio, de un funcionario público de confianza exclusiva de una autoridad superior o de una organización intermediaria. Estas últimas son aquellas organizaciones chilenas y extranjeras que a su vez donan, directa o indirectamente a los partidos y candidaturas políticas chilenas.
 - 33.2. Se propone que las donaciones políticas consideradas por estas normas incluyan a aquellas que consistan en dinero, bienes, servicios o patrocinios.

- 33.3. *Se propone legislar sanciones para los directivos y dirigentes de personas jurídicas privadas que practiquen o aprueben donaciones políticas forzosas, equivalentes a las aplicables a los directores de sociedades anónimas.*
34. *Extender a todos los afiliados al sistema de pensiones de capitalización la opción de trasladar sus ahorros previsionales al fondo 2 (renta fija), para que cada uno pueda vender las acciones de las sociedades anónimas que tomen acuerdos de donación que el afiliado rechaza.*
35. *No imponer límites o gravámenes globales al gasto electoral de cada partido y candidato, porque su diseño operativo es complejo y su fiscalización es muy costosa e incierta. Esto tienta a eludir el espíritu de la norma, y los escándalos consiguientes desprestigian la actividad política. Además, la aplicación de límites exige restringir la libertad de expresión de ciudadanos que no apoyan a candidaturas determinadas y reduce la competencia política en ciertos escenarios.*
36. *La Comisión no tiene objeciones al reciente proyecto de ley que propone reducir el plazo para la declaración de candidaturas a parlamentario desde 150 a 105 días.*
37. *Otorgar validez legal a los contratos que firmen las candidaturas y partidos en la parte donde comprometan su cooperación para reducir la competencia publicitaria en las elecciones, siempre que no contemplen represalias contra las candidaturas y partidos que no firmen.*
38. *Mantener las regulaciones vigentes a la compra de publicidad política en televisión y otros medios de comunicación*

Libertad y Desarrollo. Temas Públicos. Nº 555. Gobierno y Gasto Electoral. 16 de noviembre de 2001.

Libertad y Desarrollo. Temas Públicos. Nº 564. Límite al Gasto Electoral. Menos Competencia Política. 28 de junio de 2002.

Centro de Estudios Públicos. Puntos de Referencia Nº 209. El País que viene: Financiamiento Político. Junio 2002.

Comisión de Reforma del Estado del CEP. Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político. Salvador Varas Prieto.

BIBLIOGRAFÍA

- **La Semana Jurídica.** Gasto electoral: Proyecto consagra transparencia y limitaciones. Julio 23 al 29. 2001.
- **Tiempo 2 Mil.** Bitácora N° 346. Financiamiento de Campañas Políticas en Chile: el urgente desafío de la transparencia. Marzo 2002.
- **Perspectiva.** N° 108. Democracia y Poder Económico: el financiamiento electoral. 15 de Julio de 2001.
- **Consejo Editorial de Asuntos Públicos.** Informe N° 22. Política Nacional. Limitar el Gasto Electoral: Un Imperativo Democrático. 24 de enero de 2001.
- **Consejo Editorial de Asuntos Públicos.** Informe N° 25. Política Nacional. Limitar el Gasto Electoral. Un Imperativo Democrático. 30 de enero de 2001.
- **Consejo Editorial de Asuntos Públicos.** Informe N° 99. Política Nacional. Transparencia, Límite y Control de los Gastos Electorales.
- **Libertad y Desarrollo.** Temas Públicos. N° 480. Regulación al Financiamiento de Campañas Electorales. 19 de mayo del 2000.
- **Libertad y Desarrollo.** Temas Públicos. N° 555. Gobierno y Gasto Electoral. 16 de noviembre de 2001.
- **Libertad y Desarrollo.** Temas Públicos. N° 584. Límite al Gasto Electoral: Menos Competencia Política. 28 de junio de 2002.
- **Centro de Estudios Públicos.** Puntos de Referencia N° 259. El País que viene: Financiamiento Político. Junio 2002.
- **Comisión de Reforma del Estado del CEP.** Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político. Salvador Valdés Prieto.