

LA PROPAGANDA ELECTORAL Y SU GRATUIDAD

Ana María García Barzelatto
Profesor de Derecho Político y Constitucional,
Universidad de Chile

I. *La propaganda electoral en la legislación vigente*

El presente trabajo tiene por objeto hacer un análisis de las normas que regulan la propaganda electoral e intentar determinar su alcance, a la luz de lo que establecen las dos leyes orgánicas constitucionales sobre votaciones y escrutinios —Nos. 18.700 y 18.733, ambas de 1988—, los respectivos fallos que se pronunciaron sobre la constitucionalidad de sendos proyectos y la Ley de Televisión chilena N° 17.377 de 1970 cuyas disposiciones están en gran parte vigentes en tanto no se dicte la ley sobre Consejo Nacional de Radio y Televisión.

El Párrafo 6° del Título I de la Ley N° 18.700 sobre Votaciones y Escrutinios regula la “Propaganda y Publicidad” y establece en el artículo 30 que se entenderá por “propaganda electoral la dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito. Dicha propaganda sólo podrá efectuarse en las oportunidades y en la forma prevista en esta ley”.

El financiamiento de los gastos de propaganda sólo podrá provenir de fuente de origen nacional. El artículo 31 determina la oportunidad de la propaganda por medio de la prensa, radioemisoras y canales de televisión, la que “sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito”. El resto de los artículos sobre la materia (artículos 32 a 35) dan cuenta de la forma en que puede realizarse la propaganda electoral, los derechos que al respecto tienen las sedes oficiales de los partidos y de los independientes, los deberes de las municipalidades y la fiscalización que corresponde a Carabineros del cumplimiento de estas normas.

El fallo de fecha 5 de abril de 1988,

mediante el cual el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión, señaló al legislador orgánico la necesidad de legislar sobre algunos puntos específicos que no aparecían, a su juicio, suficientemente regulados en la ley, “a fin de evitar que se produzcan vacíos que dificulten el cabal cumplimiento de la voluntad legislativa, en conformidad a las prescripciones de la Carta Fundamental”.

Entre las prevenciones del Tribunal en el citado fallo se dispone que si bien la normativa establece “la oportunidad en que podrá hacerse propaganda electoral por medio de la prensa, radioemisoras y canales de televisión, no regula el complemento indispensable de esta norma, cual es todo lo concerniente a evitar discriminaciones en dicha propaganda política y a asegurar una efectiva igualdad entre las diferentes candidaturas, tratándose de procesos electorales o de las distintas proposiciones que se formulen al país, en el caso de los actos plebiscitarios, lo cual, además, resulta necesario que la ley lo efectúe, para dar fiel cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental”¹.

En consecuencia, entre las materias específicas sobre las cuales el Tribunal previno la necesidad de legislar y dictar oportunamente normas complementarias, se mencionó la propaganda y publicidad en el sentido de regular la propaganda electoral por medio de la prensa, radioemisoras y canales de televisión, asegurando al respecto una efectiva igualdad entre las diferentes opiniones.

Recogiendo las indicaciones formuladas por el Alto Tribunal, el legislador dictó la Ley Orgánica Constitucional

¹ Considerando N° 10.

Nº 18.733 de 13 de agosto de 1988 que introdujo, mediante un artículo único, varias modificaciones a la referida Ley Orgánica Constitucional Nº 18.700 sobre Votaciones y Escrutinios y cuya regulación de la propaganda y publicidad el Tribunal estimó insuficiente.

La ley modificatoria agregó el artículo 31 bis que introdujo la siguiente regulación a la propaganda electoral:

a) Los canales de televisión de libre recepción sólo podrán transmitir propaganda electoral en los términos de este artículo. Los servicios limitados de televisión no podrán, en caso alguno, transmitir propaganda electoral.

Es perfectamente claro, entonces, que los canales autorizados no pueden apartarse de la normativa legal y sus acciones de propaganda electoral deben desarrollarse exclusivamente según lo dispone la presente ley.

b) En las elecciones de *Presidente de la República*, de *diputados* y *senadores*, sólo de *diputados* y en los *plebiscitos* corresponderán 30 minutos diarios gratuitos a propaganda electoral.

c) Cuando correspondan *elecciones conjuntas* de *Presidente de la República* y de *diputados* y *senadores*, los canales de televisión deberán transmitir gratuitamente 40 minutos diarios, los que se distribuirán en veinte minutos para cada uno.

d) Para las *elecciones de Presidente de la República* los tiempos de 30 o de 20 minutos señalados precedentemente serán distribuidos por el Consejo Nacional de Radio y Televisión en iguales partes entre todos los candidatos.

e) Para las *elecciones de diputados y senadores* el tiempo se distribuirá por el Consejo Nacional de Radio y Televisión entre los partidos políticos y los candidatos independientes correspondiendo a cada partido político un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección y al conjunto de candidaturas independientes el tiempo equivalente al del partido que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección.

f) En caso de plebiscito los canales de televisión deberán dar expresión a: 1) el gobierno; 2) a los partidos políticos con representación en el Congreso, y 3) a los parlamentarios independientes.

Los treinta minutos gratuitos se distribuirán por mitades entre el Gobierno y sus adherentes, por una parte, y los partidos y parlamentarios independientes que sustenten una posición diferente a la del Gobierno, por la otra. Ambos grupos se repartirán de común acuerdo el tiempo respectivo, debiendo intervenir el Consejo Nacional de Radio y Televisión a falta de acuerdo.

g) Los canales de televisión de libre recepción sólo podrán transmitir propaganda electoral en los términos previstos en la normativa del artículo 31 bis de la Ley Nº 18.733. En consecuencia, como se indicó al comienzo, se prohíbe a los canales de televisión transmitir cualquiera otra propaganda electoral, ya sea gratuita u onerosa.

h) Sólo las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras podrán publicar o emitir propaganda electoral libremente contratada, siempre que no discriminen en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas u opciones. La ley no limita entonces la libertad de contratación de propaganda electoral en prensa y radioemisoras, pero impone a éstos un deber general de no discriminación en cuanto al monto de las tarifas.

Vistas las bases fundamentales de la legislación recientemente dictada en materia de propaganda electoral, cabe plantearse las siguientes interrogantes: ¿Por qué la obligación legal de gratuidad impuesta a los canales de televisión? ¿Es lícita esta obligación o, por el contrario, es un gravamen arbitrario a una actividad? ¿Es lícito impedir la libre contratación particular de espacios televisivos destinados a propaganda electoral? ¿Procede el aporte estatal para contribuir al financiamiento de la propaganda? ¿Qué establece el Derecho Comparado al respecto?

Intentaremos dar respuesta a algunas de las cuestiones planteadas.

2. *Fundamentos de la gratuidad de la propaganda electoral*

Entre los fundamentos que justifican la exigencia de gratuidad de la transmisión de propaganda electoral de los canales de televisión cabe señalar los antecedentes contenidos en la Ley de Televisión Nº 17.377 de 1970, gran parte de cuyas nor-

mas aún están vigentes, la naturaleza jurídica de los canales de televisión y las consideraciones contenidas en el fallo del Tribunal Constitucional pronunciado en relación con el proyecto de Ley Orgánica Constitucional Complementaria de Votaciones y Escrutinios.

2.1. *Ley de Televisión N° 17.377 de 1970*

Esta normativa legal se encuentra en gran parte vigente considerando que la Disposición Transitoria N° 5 de la Constitución de 1980 establece que se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales. Precisamente así lo declaró la Excm. Corte Suprema en sentencia de 12 de julio de 1986, recaída en un recurso de protección presentado por los canales de televisión. Además, la Ley N° 18.733, de 1988, que modifica la ley orgánica de votaciones y escrutinios señala expresamente en su artículo 14 la vigencia de la Ley de Televisión de 1970 en lo que respecta al Consejo Nacional de Televisión creado por ella, mientras no se cree el Consejo Nacional de Radio y Televisión a que se refiere el artículo 19 N° 12 de la Constitución Política.

La Ley de Televisión N° 17.377 de 1970 establecía la gratuidad de los espacios televisivos destinados a propaganda política. Si bien la duración del tiempo destinado a propaganda gratuita fue modificada por el artículo 31 bis de la Ley N° 18.733, de 1988, en el sentido que se redujo de una hora diaria a 30 minutos, o a 40 en algunos casos, se mantuvo de manera muy similar la distribución del espacio entre los distintos partidos políticos y los independientes. Así, el artículo 33 de la referida Ley de Televisión dispone que "las instituciones que posean canales de televisión de acuerdo con la presente ley, deberán destinar, gratuitamente, al menos una hora diaria de propaganda a intervenciones o programas preparados por los

representantes de los partidos políticos que presentan candidatos".

Cabe hacer presente, además, que la Constitución de 1925 en virtud de la Reforma Constitucional de 1971, conocida como "Estatuto de Garantías Democráticas y aprobada por la Ley N° 17.398, de 9 de enero de 1971, incorporó el nuevo artículo 9° cuyo último inciso establecía el libre acceso de los partidos a los medios de comunicación social en los siguientes términos: "Los partidos políticos tendrán libre acceso a los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado, en las condiciones que la ley determine, sobre la base de garantizar una adecuada expresión a las distintas corrientes de opinión en proporción a los sufragios obtenidos por cada una en la última elección general de diputados y senadores o regidores"².

La gratuidad de la propaganda, por tanto, ha sido aceptada en nuestro ordenamiento institucional³. Esta exigencia concuerda con el carácter selectivo de la ley en cuanto a que sólo permite establecer, operar y explotar canales de televisión a cuatro entidades: la empresa denominada "Televisión Nacional de Chile", la Universidad de Chile, la Universidad Católica de Chile y la Universidad Católica de Valparaíso (Artículo 2°, Ley de Televisión N° 17.377, de 1970). Este carácter selectivo del legislador, adoptado en consideración al fuerte impacto e influencia social de la televisión como medio masivo de comunicación, se mantuvo en el constituyente de 1980. En efecto, la Carta Fundamental dispone que "el Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión" (artículo 19 N° 12, inciso 5°). De acuerdo con esta disposición sólo han operado en nuestro país los tres canales univer-

² Artículo 9°, Constitución Política de 1925.

³ Así lo determinó el fallo del Tribunal Constitucional pronunciado con respecto al proyecto de Ley Orgánica Constitucional que modificó la Ley de Votaciones y Escrutinios. Véase punto 2.3. de esta ponencia.

sitarios y una empresa estatal, Televisión Nacional de Chile.

2.2. *Naturaleza jurídica de los canales de televisión*

La gratuidad de espacios televisivos se funda, también, en el carácter de persona jurídica de derecho público de los canales de televisión.

En efecto, la actividad de estas entidades se rige fundamentalmente por normas de derecho público. En primer lugar, por el inciso 5º del Nº 12 del artículo 19 de la Constitución Política, transcrito precedentemente. Asimismo, por el inciso 6º de la misma disposición que establece que "habrá un Consejo Nacional de Radio y Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo".

Dicha ley de quórum calificado se encuentra en actual tramitación legislativa. Entretanto rigen las normas de la Ley de Televisión de 1970, cuyos artículos 7º y 14 otorgan el carácter de persona jurídica de derecho público tanto al "Consejo Nacional de Televisión" —al que corresponde la orientación general, supervigilancia y fiscalización de la televisión chilena— como a la empresa denominada "Televisión Nacional de Chile", cuyo objeto es establecer, operar y explotar un sistema nacional de televisión destinado a transmitir, a través del territorio nacional, programas audiovisuales. Además, la misma Ley de Televisión determina que las universidades que operan canales de televisión ejercerán sus funciones en esta materia por intermedio del Consejo Nacional de Televisión "que se regirá por los Estatutos que la respectiva universidad dicte y de los cuales tomará razón la Contraloría General de la República" (artículo 2º, inciso 3º).

A mayor abundamiento, ese mismo texto legal hace aplicable el Estatuto Administrativo, D.F.L. Nº 338, de 1960, a los funcionarios de los canales de televisión que infrinjan sus deberes, en cuanto les son aplicables cualquiera de las medidas disciplinarias contempladas en el

Párrafo 2º del Título IV de dicha normativa, entre las que se cuenta el sumario administrativo, estableciendo que la Contraloría General de la República actuará como tribunal de apelación ante medidas disciplinarias graves (artículo 6º, Ley de Televisión, de 1970).

Por tanto, desde el punto de vista de las normas que regulan su actividad es evidente que los canales de televisión son personas jurídicas de derecho público.

En este mismo orden de materias, es preciso señalar que las funciones que la ley asigna a los canales de televisión los inviste de un carácter público, toda vez que les señala la obligación de impartir información de interés nacional que atañe a toda la colectividad y contribuye a su formación cívica en la búsqueda del bien nacional público. Cabe hacer notar que la normativa recientemente dictada sobre votaciones y escrutinios omitió pronunciarse sobre los objetivos de la televisión. En consecuencia, debe entenderse que corresponde aplicar al respecto los que señala la Ley de Televisión de 1970 en su artículo 1º. Son funciones de información, de difusión y de integración de la ciudadanía, tales como: a) Comunicar e integrar al país; b) Difundir el conocimiento de los problemas nacionales básicos y procurar la participación de todos los chilenos en las grandes iniciativas encaminadas a resolverlos; c) Informar objetivamente sobre el acontecer nacional e internacional; d) Fomentar la educación y el desarrollo de la cultura en todas sus formas, y e) Ser la libre expresión pluralista de la conciencia crítica y del pensamiento creador, no debiendo estar al servicio de ideología determinada alguna.

2.3. *Fallo del Tribunal Constitucional de 9 de agosto de 1988, recaído sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional que modificó la Ley Nº 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios*

En relación con la propaganda política de los canales de televisión de libre recepción, el fallo se hace cargo del cuestionamiento hecho por la Corporación de Televisión de la Universidad Católica de la constitucionalidad de la obligación impuesta a los canales de televisión de des-

tnar gratuitamente determinados espacios de tiempo a tales efectos, como asimismo la prohibición de transmitir cualquiera otra propaganda electoral, gratuita u onerosa. El fallo plantea la disyuntiva de resolver si la normativa legal infringe la preceptiva constitucional, ya sea por crear una discriminación arbitraria en contra de los canales de televisión, conculcar su libertad de información o por vulnerar el derecho de propiedad sobre sus bienes.

El Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de la norma fundándose, principalmente, en las siguientes consideraciones:

a) El ordenamiento jurídico chileno ha sido extremadamente exigente en la regulación de este medio de comunicación, "restringiendo la titularidad del derecho sólo a determinadas instituciones y dejando testimonio que en el cumplimiento de sus funciones deberán estar siempre presentes los intereses generales de la colectividad". El Tribunal considera que así lo demuestra la Constitución de 1925 complementada por el artículo 2º de la Ley 17.377 de 1970, la moción parlamentaria que en el año 1969 patrocinada por el Ejecutivo dio origen a la referida ley, las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución y la Constitución de 1980.

b) Los canales de televisión cumplen una verdadera función de utilidad pública y como lo dice el artículo 1º de la Ley 17.377, "como medio de difusión han de servir para comunicar e integrar al país".

c) La situación de la prensa escrita y de las radioemisoras es distinta porque no gozan del privilegio de exclusividad para sus transmisiones ni tampoco constituyen corporaciones de derecho público.

d) Sólo el Estado y aquellas universidades o entidades que la ley señale podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión y frente a este privilegio de exclusividad que les otorga la ley bien puede también esa ley imponer obligaciones y limitaciones mesuradas y razonables como son las que el proyecto contempla como justa contrapartida exigida por el interés general de la colectividad a fin de "dar una estricta aplicación al precepto del artículo 18 de la Carta Fundamental, en orden a que

la ley garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los partidos políticos en la participación de los procesos electorales y plebiscitarios, igualdad que, obviamente, no conseguiría si la ley permitiera un uso ilimitado de la televisión en periodos electorales"⁴.

e) Por último, el fallo en su parte final refuerza las argumentaciones dadas en favor de la gratuidad reproduciendo las razones que específicamente tuvieron tres Ministros miembros del Tribunal para concurrir al fallo. En su opinión, el no aceptar la obligatoriedad y gratuidad que la ley impone a los canales "podría significar la mayor desigualdad y discriminación en lo que es la expresión más trascendente de la soberanía popular, como es la elección de Presidente de la República, de Diputados y Senadores y el Plebiscito.

Dicha desigualdad favorecería, sin duda, a los candidatos, partidos o sectores con mayores recursos económicos, los que tendrían la mejor posibilidad de inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o apoyar algunas de las proposiciones sometidas a plebiscito"⁵.

3. *Financiamiento estatal de la propaganda electoral*

Como ha sido posible apreciar, son numerosos los fundamentos que justifican la gratuidad de la propaganda electoral. Sin embargo, estaríamos procediendo en forma unilateral si omitiéramos señalar algunas normas que, como contrapartida a la obligación de gratuidad, contemplaban el aporte estatal como una de las fuentes de financiamiento de los canales de televisión.

⁴ Considerando N° 12.

⁵ Cabe hacer notar que por presentación de 8 de agosto de 1988 y en virtud del derecho de petición cinco señores abogados constitucionalistas solicitaron al Tribunal Constitucional tener presente, entre otras consideraciones, la constitucionalidad de las obligaciones sobre propaganda electoral que el proyecto impone a los canales de televisión, señalando expresamente que, a su juicio, no existe vulneración al artículo 19 N°s. 2, 12, 21, 22 y 24.

En efecto, el Título Quinto de la Ley de Televisión N° 17.377 de 1970 establecía el financiamiento de la televisión chilena, señalándose entre sus fuentes los ingresos propios de cada canal derivados de aportes que perciban, servicios que presten, propaganda contratada por ellos, recursos provenientes del *Presupuesto de la Nación y leyes especiales y por los recursos provenientes de los tributos* que señala esta misma ley.

Los tributos que menciona la ley eran los correspondientes a una parte del impuesto al patrimonio destinado a financiar no sólo la Empresa de Televisión Nacional sino que también los canales universitarios. El impuesto al patrimonio fue derogado el año 1974⁶. Posteriormente, se dictó el Decreto Ley N° 1.086 de 8 de julio de 1975 que declaró la imposibilidad de continuar otorgando aportes fiscales a los canales de televisión en las proporciones y magnitudes asignadas hasta 1974 y la necesidad de una gradualidad hacia el cambio en el sistema de financiamiento de la televisión.

Ante esa realidad, el mismo Decreto Ley 1.086 creó el "Fondo de la Televisión chilena" destinado a financiar no ya a los canales sino que programas o actividades televisivas específicas. Este Fondo sería administrado por el Consejo Nacional de Televisión y sus recursos estarían contemplados en el Presupuesto General de la Nación. Cabe destacar que con la dictación del Decreto Ley 1.086 se puso término al aporte estatal a los canales, toda vez que el 35% de los recursos de dicho Fondo se destinaría a la mantención de la red que opera la Empresa de Televisión Nacional y el 65% restante al financiamiento de programas específicos de interés nacional.

Pareciera ser entonces que la obligación legal impuesta a los canales desde la dictación de la Ley de Televisión N° 17.377 de 1970 de transmitir gratuitamente propaganda electoral quedó en cierta forma descompensada con la supresión del financiamiento estatal, situación que adquirió carácter evidente con la dictación de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.733 complementaria de

Votaciones y Escrutinios y su puesta en práctica con ocasión de la celebración del plebiscito del 5 de octubre de 1988.

Considerando que los canales de televisión son corporaciones de derecho público y que en el cumplimiento de sus funciones están destinados a desarrollar importantes objetivos de utilidad pública y a servir a los intereses generales de la colectividad, estimamos que el aporte estatal para contribuir al financiamiento de determinados aspectos de su importante actividad no es un punto pacífico y que merece, por tanto, cierta reflexión.

Sin duda la obligación impuesta a los canales de televisión de transmitir gratuitamente propaganda electoral contribuye a garantizar el principio de la igualdad de las distintas opciones en los procesos electorales y plebiscitarios. Sin embargo, las campañas electorales de los partidos políticos rebasan el sistema televisivo y las desigualdades económicas entre los diferentes grupos partidarios para acceder a otras vías de propaganda política como son la prensa escrita y las radioemisoras puede verdaderamente frustrar el objetivo propiamente democrático y constitucional de la igualdad.

Por ello, es indispensable examinar esta obligación de gratuidad en el contexto de otras medidas que tienden al mismo objetivo de garantizar la igualdad y que se vinculan derechamente con los partidos políticos.

4. Reflexiones sobre el aporte estatal a los partidos políticos

El financiamiento estatal directo o indirecto a los partidos políticos como forma de garantizar una igualdad básica en la constitución de su patrimonio así como para competir en las costosas campañas electorales es un aspecto contemplado en la mayoría de las legislaciones contemporáneas, especialmente europeas, tales como Francia, Italia, Inglaterra, Alemania Federal, Grecia, Portugal, los países nórdicos, Estados Unidos de Norteamérica y algunos latinoamericanos como Venezuela, Costa Rica y Argentina. La Ley Orgánica Constitucional de partidos políticos chilena no contempla el financiamiento estatal a pesar de que éste se propuso en los sucesivos anteproyectos preparados por las diversas comisiones de

⁶ Derogado por el Decreto Ley 298 de 30 de enero de 1974.

estudio. El financiamiento público es conveniente como una manera de igualar las oportunidades de los partidos políticos, les habilita para funcionar con mayor independencia de los aportes financieros de carácter particular, especialmente en períodos electorales.

Esta materia ya fue objeto de debate jurídico cuando se elaboró la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos⁷. Sin embargo, a pesar de los antecedentes del Derecho Comparado y lo propuesto en los diversos anteproyectos preparados durante el establecimiento de la ley, el financiamiento estatal se omitió en el texto definitivo.

Al respecto, es conveniente recordar que el primer proyecto de ley sobre la materia elaborado por la Subcomisión integrada por los profesores señora Luz Bulnes y señor Raúl Bertelsen contempló el financiamiento estatal directo destinado a financiar gastos electorales y de propaganda política, para cuyos efectos la Ley de Presupuesto debía asignar los recursos correspondientes, los que se distribuirían en proporción al número de diputados elegidos, a modo de reposición de costos de las campañas electorales. Más adelante, el proyecto del Consejo de Estado propuso el financiamiento estatal directo e indirecto en términos generales remitiéndose a lo que al respecto pudiera establecerse en la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema Electoral Público. Finalmente, el proyecto del Ejecutivo y la ley definitiva eliminaron toda referencia al financiamiento estatal, manteniendo sólo algunas normas que configuran un aporte indirecto en cuanto eximen de impuesto o contribución los trámites de formación de los partidos y su fusión con otros.

⁷ El estudio del proyecto de ley orgánica constitucional de partidos políticos se inició en marzo de 1983. El texto definitivo, Ley N° 18.603, se publicó en marzo de 1987. Véase "Seminarío: La Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos" 2-3-4 diciembre de 1986. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. También nuestra publicación "Ley Orgánica de Partidos Políticos. Historia de su establecimiento y debate doctrinario". Editorial Jurídica de Chile, 1988.

En la actualidad, nuevamente ha surgido el controvertido tema del financiamiento estatal a propósito del debate jurídico suscitado con motivo de la obligación de gratuidad de la propaganda electoral impuesta a los canales por la Ley Orgánica Constitucional N° 18.733 de 1988 complementaria de Votaciones y Escrutinios.

Consecuentemente, estimamos que el financiamiento público a los partidos es una materia que se mantiene en estado latente. Si bien las leyes políticas dictadas hasta esta fecha no lo han contemplado, su planteamiento ha resurgido cobrando nuevamente vigencia.

El aporte estatal admite una serie de variantes. Puede ser *directo*, contemplándose anualmente en la Ley de Presupuesto un monto determinado a distribuirse entre los distintos partidos en proporción al número de parlamentarios o al de sufragios válidamente emitidos y que cada uno haya obtenido en las últimas elecciones. También puede ser *indirecto*, mediante exenciones de impuestos a las cotizaciones de los afiliados, o a determinados trámites o actuaciones del partido, o bien franquicias tributarias que incentiven las donaciones.

Entre las objeciones más frecuentes a este sistema suele decirse que el aporte estatal tiende a favorecer a los partidos más poderosos y que ya se encuentran en el poder, por cuanto son los partidos gubernamentales que han obtenido más alta votación los que reciben mayores subvenciones. Sin embargo, la tendencia generalizada en las legislaciones contemporáneas es la de considerar que las elecciones constituyen una función pública a la que el Estado debe concurrir creando las condiciones adecuadas para su desarrollo. Como señala Stein, "debido a la importancia fundamental que los partidos tienen en relación con el proceso electoral, está justificado que se les proporcionen los medios para hacer frente a los gastos necesarios para una adecuada campaña electoral"⁸.

Ahora bien, podría estimarse que este sistema vulnera el principio de la igual-

⁸ Stein E., "Derecho Político". Editorial Aguilar S.A., año 1973, Madrid, pág. 159.

dad a que tienen derecho los independientes al tenor de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 N° 15 de la Constitución. Sin embargo, no lo estimamos así, por varias razones.

En primer lugar, la expresión constitucional contenida en el artículo 18 en cuanto a que la ley "garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos..." es una exigencia aparentemente sencilla, pero que se torna muy compleja cuando se trata de traducirla a normas jurídicas concretas. La igualdad de ambos grupos no es una igualdad mecánica o aritmética. Debe, por tanto, considerarse la igualdad atendida la naturaleza de cada entidad. Así, el independiente carece de un compromiso político y no está inserto en una organización partidaria que obligue su conducta; pero, la vez, tampoco dispone de una colectividad u organización que lo respalde. La situación de miembro de un partido es totalmente diferente en este aspecto. Por otra parte, el partido, como institución, está sujeto a una serie de exigencias que evidentemente no se aplican a los independientes, como son todos los requisitos de constitución del partido, la obligación de establecer determinados órganos internos y dentro de plazos precisos, el control a que están sometidos en cuanto a su financiamiento y la obligación de estar inscritos definitivamente con 4 meses de anticipación a la celebración de los plebiscitos, entre otras.

Por último, los independientes y los partidos son entidades de distinta naturaleza, y la exigencia constitucional de igualdad debe ser establecida por la ley considerando la propia naturaleza de cada cual y evitando establecer discriminaciones arbitrarias entre ellas⁹.

⁹ Sobre el tema de los "independientes", véanse opiniones sustentadas en "Seminario sobre la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos" *ob. cit.* por los profesores C. CRUZ-COKE en su exposición "La igualdad en las candidaturas de los partidos políticos...", págs. 71 y ss.; F. CUMPLIDO, pág. 107, y L. BULNES, pág. 110.

5. Conclusión

A modo de síntesis de lo expresado precedentemente, es posible concluir lo siguiente:

1° Que la Ley de Televisión de 1977, junto con determinar la gratuidad de la propaganda electoral, establecía formas de financiamiento estatal de los canales de televisión.

2° Que estas formas de financiamiento fueron suprimidas por el Decreto Ley 1.086, de 1975.

3° Que la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones y Escrutinios estableció la gratuidad de la propaganda, pero no consideró el financiamiento público.

4° Que la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos tampoco consideró el aporte estatal, a pesar de los antecedentes contenidos en la historia del establecimiento de la ley.

5° Que el financiamiento estatal a los partidos políticos es un tema que indudablemente ha cobrado actual vigencia, situación que debe inducir a su revisión y estudio a la luz de los antecedentes contenidos en la legislación chilena, en la historia de su establecimiento, en la doctrina y en el Derecho Comparado.

Considero que esta tesis se funda no sólo en los antecedentes expuestos en esta ponencia y en el Derecho Comparado, sino que, también, y de manera relevante, en la Constitución Política del Estado.

Una interpretación armónica de la Carta Fundamental permite concluir que el Estado debe cumplir ineludiblemente ciertas obligaciones con el objeto de lograr su finalidad en relación con el régimen político democrático.

En efecto, el artículo 4° establece que "Chile es una República democrática", y bien sabemos que la democracia contemporánea es siempre representativa, en la cual los partidos políticos cumplen un rol prácticamente insustituible. Son por demás conocidas las relevantes funciones que ellos cumplen dentro de este régimen político, a punto de no concebirse el funcionamiento del sistema democrático representativo sin su existencia.

Por otra parte, el principio de la representación política contenido en el

artículo 5º de la Carta Fundamental establece que la soberanía reside esencialmente en la Nación y que "su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y elecciones periódicas". El Estado, entonces, deberá adoptar las medidas necesarias para que los procesos electorales y plebiscitarios, en los cuales intervienen activamente los partidos políticos, se desarrollen adecuadamente, considerando que constituyen una función pública.

A mayor abundamiento, el último inciso del artículo 1º de la Constitución, que es uno de los preceptos fundamentales en que se basa la institucionalidad, señala que es deber del Estado "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". Este precepto es de amplia aplicación; sin embargo, adquiere una importancia muy significativa en los procesos electorales y plebiscitarios, porque en ellos la ciudadanía participa con un

objetivo de vastas proporciones, cual es: la generación de las autoridades que la Constitución establece para el gobierno del Estado.

Finalmente, en virtud del derecho de libertad de opinión y de información, corresponde a los partidos desarrollar sus funciones de difusión, de integración y de fiscalización. Y es evidente que estas funciones trascienden los períodos electorales y se proyectan durante el tiempo que dure el ejercicio del poder entre uno y otro período electoral.

En virtud de lo expuesto, parece evidente que corresponde al Estado el cumplimiento de ciertas obligaciones en materia de financiamiento de las actividades de los partidos, a lo menos en relación con los procesos electorales. No resulta concordante, a la luz de los antecedentes señalados, que frente a estos procesos que constituyen una verdadera función pública pueda el Estado restarse y abstenerse de toda obligación.