

DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES EN CHILE

HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Talca (Chile)*¹

SUMARIO

- I. El marco constitucional vigente.
- II. La regulación legislativa vigente.
- III. La implementación de la normativa legal.
- IV. Las cifras de los aportes a los partidos y pactos electorales en las elecciones de presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales de noviembre de 2013.
- V. El proyecto de ley de reforma al sistema de financiamiento de partidos y campañas electorales por mensaje n° 718-362 de fecha 15 de diciembre de 2014.
- VI. Consideraciones finales.

Uno de los temas relevantes para una adecuada representación democrática de las diversas fuerzas políticas existentes al interior de una sociedad es una adecuada y eficaz regulación jurídica del dinero en el ámbito de las campañas electorales y en los partidos políticos, el otro es de un adecuado sistema electoral que

¹ El autor es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Diplomado en Ciencias del Desarrollo con mención en Ciencias Políticas, ILADES. Doctor en Derecho por la Universidad Católica de Lovaina la Nueva, Bélgica. Director del Doctorado en Derecho Universidad de Talca, Chile. Presidente de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Vice Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Miembro asociado de la Academia Internacional de Derecho Comparado. Director del Centro de Estudios Constitucionales de Chile de la Universidad de Talca, Campus Santiago. Miembro del Consejo Directivo de la Academia Judicial de Chile.

posibilite la participación representativa de las diversas fuerzas políticas existentes en la sociedad considerada.

En el caso chileno estos dos ámbitos están en pleno proceso de modificación. El sistema electoral parlamentario se encuentra ya en debate parlamentario para reemplazar el sistema electoral binominal heredado del régimen autoritario militar por un sistema de representación proporcional tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, que utilizará el sistema D'Hondt, dentro de distritos que oscilarán por regla general entre tres a no más de una decena de representantes, dentro de un pluripartidismo con una decena de partidos políticos, de los cuales siete tienen de acuerdo a la última elección parlamentaria una significativa representación parlamentaria².

Sin embargo, nuestra atención en el presente artículo se centrará en el ámbito del dinero y la política, ámbito en el cual hay un marco constitucional y regulaciones legales que se han ido desarrollando y que en estos días se buscan perfeccionar con algunas modificaciones legislativas, en la perspectiva de investigaciones que se encuentran en marcha donde se analizan trasgresiones a la legislación sobre aportaciones de empresas a candidatos a parlamentarios y a campañas presidenciales, con eventuales repercusiones tributarias y penales, como análisis que determinan que la disponibilidad de recursos se convierte en factor decisivo o muy relevante para ganar las elecciones en lugar de las propuestas de los candidatos.

Por regla general las normas sobre el financiamiento político de partidos, candidatos y campañas electorales buscan prevenir el establecimiento de vínculos corruptos entre donantes y representantes, favorecer competencias abiertas y equilibradas y limitar y controlar la influencia del poder económico en las campañas electorales, las candidaturas y en los partidos políticos. Los países apuestan a los aportes públicos para financiar al menos parcialmente las campañas electorales, tienden a garantizar el acceso gratuito a determinados medios de comunicación social o fijan límites a los gastos de campaña por partidos y por candidatos. Además se establece rendición de cuentas de los partidos y candidatos, se determinan y fortalecen los órganos de control y rendición de cuentas de los partidos y candidatos ante los órganos determinados por la respectiva legislación, junto con su divulgación ante la ciudadanía, garantizando el acceso público a estas informaciones y datos, lo que constituye una condición necesaria para integrar a los ciudadanos como observadores y analistas críticos de las prácticas de financiamiento político.

2 Dentro de la derecha del espectro político el pacto que sustentó al saliente gobierno de Sebastián Piñera que gobernó desde marzo de 2010 hasta marzo de 2014, la Alianza por Chile, se encuentra integrada por los partidos UDI, RN y, de este último partido, se ha escindido un sector más liberal, el movimiento Amplitud con algunos parlamentarios que abandonaron RN, además de la constitución de un movimiento político denominado EVOPOLIS. En el ámbito de las fuerzas políticas que sostienen la actual coalición gubernamental de la Presidenta Michelle Bachelet, que asumió la Jefatura del Estado el 11 de marzo de 2014, denominada Nueva Mayoría, se encuentran los partidos Demócrata Cristiano, Socialista, el Partido por la Democracia, el Partido Radical, el Partido Comunista y el MAS.

El dinero para financiar la actividad política aparece cada vez más como un tema central que facilite el desarrollo de los fines legítimos de la política y que no los obstaculice, y con ello afecte la legitimidad y representatividad de la propia democracia. La experiencia de los países en las últimas décadas muestra que detrás del financiamiento privado de los partidos y las campañas electorales, si no existen eficaces mecanismos reguladores y de control, se incuban fenómenos de corrupción, intervención de intereses económicos en los procesos políticos, distorsión en el sistema de representación, diversas formas de tráfico de influencias y de manipulación de intereses corporativos. Ello sin considerar la influencia del narcotráfico y el blanqueamiento de dineros en campañas electorales de diversos países del continente poniendo en riesgo la estabilidad y legitimidad del sistema democrático.

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

El artículo 19 N° 15 de la Constitución en el marco de la regulación del derecho de asociación en partidos políticos, en su inciso 5°, determina la *contabilidad pública de los partidos* y la *prohibición de fuentes de financiamiento proveniente de dineros, bienes, donaciones, aportes o créditos de origen extranjero*.

Asimismo, por ley de reforma constitucional N° 20.337, de 4 de abril de 2009, se modificó el artículo 18 de la Constitución Política, incorporando en la parte final del primer inciso de dicha disposición constitucional que la ley orgánica constitucional que regula el sistema electoral, «*establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia límite y control del gasto electoral*».

II. LA REGULACIÓN LEGISLATIVA VIGENTE

La Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, estableció algunas regulaciones básicas y generales sobre financiamiento de los partidos políticos. El artículo 33 determinó que los ingresos de los partidos están constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor, las cuales están exentas de impuesto hasta un monto de 30 UTM³ y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. A su vez, el artículo 34 regulaba los libros que debían llevar los partidos políticos en su contabilidad, además de los documentos que respaldaren sus anotaciones. Se establece que el Director del Servicio Electoral, con consulta al Tribunal Calificador de

3 La UTM a diciembre de 2014 equivale a \$ 43.198, que equivale a US\$ 77,738. US\$ 1: 620 pesos al 16.12.2014.

Elecciones, dictaba las instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar los diversos libros de contabilidad y de efectuar el balance, los cuales puede, por lo menos una vez al año, solicitar para su revisión e inspección, manteniendo copia de dichos antecedentes, los que quedan a disposición del público para su consulta. El artículo 35 regula el balance anual por cada año calendario que deben realizar los partidos políticos y su envío al Director del Servicio Electoral en un ejemplar, pudiendo este último solicitar aclaraciones y antecedentes., los que deben ser entregados en el plazo prudencial que fije dicho Director. Éste puede rechazar el balance si contuviere errores o no se ajustare a las anotaciones de los libros. En caso de aprobar el balance este se publica en el Diario Oficial de la República, a costa del partido.

Sin embargo, la Dirección del Servicio Electoral carecía de la capacidad física y recursos para realizar investigaciones y establecer la corrección de que los ingresos y egresos de los partidos se ajustaren a la realidad, como asimismo investigar acerca de la procedencia de los fondos y donaciones que los privados realizaban a los partidos.

Entre 1990 y mediados de los años 2000 se presentaron diversas iniciativas legales con el objeto de regular el financiamiento de campañas políticas, sin que dichas iniciativas del Gobierno de centro izquierda conformado por la Concertación de Partidos por la Democracia, como asimismo de otros proyectos de parlamentarios de la misma coalición, pudieran avanzar en la materia producto del bloqueo de los partidos de derecha (UDI y RN), en la medida que para ser aprobadas requerían del apoyo de la oposición de la época, la que no otorgaba su respaldo a tales iniciativas, controlando el Senado, el cual aún estaba compuesto por senadores designados, rechazándose todos los proyectos hasta el año 2000.

En 2003 se aprobará por primera vez en la historia jurídica chilena una legislación, Ley N° 19884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral promovida por el Gobierno y aprobada el 5 de agosto de 2003, a la que le siguió una segunda ley, la Ley N° 19.885 de iniciativa gubernamental y que estableció normas sobre el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a fines sociales y públicos.

En el año 2006, el gobierno envió un proyecto de ley al Congreso (Boletín 4724-06) en que proponía una serie de modificaciones a la legislación electoral vigente, la iniciativa legislativa proponía un establecimiento de registro de proveedores, prohibición de empresas de hacer donaciones electorales, la restricción de donaciones anónimas y reservadas, el reforzamiento del Servicio Electoral, el incremento de sanciones electorales y normas para evitar la intervención electoral del gobierno, la que tampoco prosperó en el Congreso. Asimismo se desarrollan iniciativas parlamentarias que proponen la sanción de pérdida del cargo si se verifican infracciones al límite al gasto electoral o actos irregulares y proponen la eliminación de aportes anónimos y reservados en los que no se ha avanzado legislativamente.

En el año 2009 hubo una nueva iniciativa legal del Gobierno tendiente a establecer el financiamiento permanente de los partidos políticos y para prohibir

que personas jurídicas pudieran realizar donaciones o aportes a los partidos en periodo de campaña electoral no prosperó en el parlamento.

Así es la Ley N° 19.884 la que hasta este año 2014 aborda el financiamiento de campañas electorales, la que solamente ha sido modificada el 26 de agosto de 2004 por la Ley 19.884 que establece sanciones y el procedimiento para su aplicación, como asimismo por la Ley N° 20.053 que establece definiciones específicas aprobada el 6 de septiembre de 2005.

Los aspectos básicos que trata la Ley N° 19.884 del 5 de agosto de 2003, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y sus modificaciones de 2004 y 2005, son los siguientes:

1. Establecer montos máximos de gastos en campañas electorales para garantizar una cierta igualdad de oportunidades de los candidatos y partidos políticos que los postulen;
2. Regular el financiamiento público de las campañas electorales de Presidente de la República, senadores, diputados y concejales y se establecen sanciones pecuniarias a quienes vulneren la ley.
3. Regular el financiamiento privado de las campañas electorales, con el objeto de conocer los orígenes de esos recursos, para garantizar una adecuada independencia de quienes ocupen dichos cargos;
4. Establecer un sistema externo a los candidatos para la administración de los recursos y gastos electorales, haciendo responsable de ello a las personas que designen los candidatos y partidos políticos, a fin de establecer claramente las responsabilidades en el cumplimiento de la ley, los cuales son los administradores electorales y administradores electorales generales;
5. Crear un sistema de control externo del origen de los recursos empleados en las campañas electorales y de los gastos de propaganda, y
6. Consagrar un mecanismo de publicidad de los recursos y gastos con el fin de garantizar transparencia.

Para los efectos de dicha ley, conforme a su artículo 2°, se entiende 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.

Para la determinación de los gastos electorales, el artículo 3° de la ley entiende por *período de campaña electoral* aquél comprendido entre el día que venza el plazo para declarar candidaturas y el día de la elección respectiva. Para tal efecto, se consideran gastos electorales los efectuados en dicho período, independientemente de la fecha de contratación o pago efectivo de dicho gasto, y aun cuando se encuentren pendientes de pago.

El mismo artículo determina que los candidatos no podrán realizar gastos electorales de propaganda dirigida directa o indirectamente a promover el voto,

antes del plazo que la ley establece y especialmente 30 días antes de su vencimiento. Si tal gasto fuere comprobado por el Servicio Electoral después de investigar denuncias fundadas, dichos gastos se computarán dentro del monto establecido como límite en el artículo 4° de esta ley.

1. Los límites de gasto electoral por candidaturas y partidos políticos

El artículo 4° de la ley establece los límites al gasto electoral de las candidaturas a Presidente de la República, senador, diputado, alcalde, consejero regional o concejal, las que no podrán sobrepasar, por concepto de gastos electorales, los límites que se indican en los incisos siguientes.

Tratándose de candidaturas a senador, el límite de gasto no puede exceder de la suma de tres mil unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por cuatro centésimos de unidad de fomento los primeros doscientos mil electores, por tres centésimos de unidad de fomento los siguientes doscientos mil electores y por dos centésimos de unidad de fomento los restantes electores en la respectiva circunscripción.

Los candidatos a diputado no pueden exceder de la suma de mil quinientas unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de electores en el respectivo distrito.

El límite de gasto de los candidatos a alcalde del respectivo municipio formado por una comuna no puede exceder de la suma de ciento veinte unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de electores en la respectiva comuna.

Cada candidato a concejal del respectivo municipio puede gastar una suma no superior a la mitad de aquella que se permita al correspondiente candidato a alcalde.

El límite de gasto de los candidatos a consejeros regionales dentro de cada región del país no puede exceder de la suma de setecientas unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por dos centésimos de unidad de fomento los primeros doscientos mil electores, por un centésimo y medio de unidad de fomento los siguientes doscientos mil, por un centésimo de unidad de fomento los restantes electores de la respectiva circunscripción provincial.

En el caso de las candidaturas a Presidente de la República, el límite de gasto será equivalente a la cantidad que resulta de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de electores en el país. No obstante, tratándose de una segunda vuelta electoral presidencial la situación prevista en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, dicho límite se calculará considerando como factor multiplicador un centésimo de unidad de fomento.

Corresponde al Director del Servicio Electoral establecer por resolución que se publica en el Diario Oficial, con ciento veinte días de anticipación a la respectiva elección, los máximos de gastos electorales permitidos para cada tipo de

elección. A su vez, el valor de la unidad de fomento será el vigente a la fecha de la resolución a que se refiere precedentemente.

A su vez, el límite de gastos electorales que podrá efectuar cada partido político, conforme al artículo 5° de la ley analizada, es el equivalente a un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, incluidos los independientes que vayan en pacto o subpacto electoral con él. En el evento que dos o más partidos políticos celebren un pacto o subpacto electoral, el tercio de gastos a que se refiere el inciso precedente se distribuirá a prorrata de los candidatos respectivos, incluidos los independientes, entre los partidos que integran el pacto o, en su caso, el subpacto electoral.

La ley presume como gasto electoral de un partido político el efectuado dentro del período indicado en el periodo de campaña electoral, en aquella parte que exceda al 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.

Conforme al artículo 5° bis de la ley, el candidato o partido político que exceda el límite de gastos electorales, calculado de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones anteriormente señaladas, es sancionado con multa a beneficio fiscal, de acuerdo a la siguiente escala: a) El doble del exceso en la parte que no supere el 30%; b) El triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%, y c) El quíntuple del exceso en que hubiere incurrido, en la parte que supere el 50%. Dicha multa se expresa en unidades de fomento la cual es aplicada por el Director del Servicio Electoral.

El artículo 6° de la ley, habilita a los partidos políticos y los candidatos independientes que hayan participado en la respectiva elección, que estén en conocimiento de hechos que puedan constituir infracción al límite de gastos electorales establecidos en la ley, poner los antecedentes en conocimiento del Servicio Electoral, dentro de los quince días siguientes a la presentación de la cuenta a que se refiere el artículo 41 para que dicho Servicio Electoral éste, en ejercicio de sus facultades legales, realice las investigaciones que resulten pertinentes.

2. El financiamiento de las campañas

La ley regula un financiamiento mixto de campañas electorales, posibilitando el financiamiento privado de campaña por personas naturales y personas jurídicas, sin perjuicio de la recepción de financiamiento público.

El artículo 8° de la ley conceptualiza el *financiamiento privado de campaña electoral* como toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que se efectúe a un candidato o partido político, sea que se materialice bajo la forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado al financiamiento de gastos electorales.

El artículo 9º prohíbe a toda persona aportar a un mismo candidato, y en una misma elección, una suma que exceda al equivalente en pesos de mil unidades de fomento en el caso de candidatos a alcalde, consejero regional o concejal; de mil doscientas cincuenta unidades de fomento tratándose de candidatos a diputado o senador y de dos mil unidades de fomento en el caso de candidatos presidenciales.

No obstante, en el caso de la segunda votación en una elección presidencial (balotaje) prevista en el artículo 26, inciso segundo, de la Constitución Política, ésta será entendida como otra elección, pudiendo aportar hasta setecientas unidades de fomento en la misma. En todo caso, el total de aportes que una misma persona podrá hacer a distintos candidatos o a un partido político en una misma elección no podrá exceder, del equivalente en pesos, de diez mil unidades de fomento.

La misma disposición legal precisa que se presumirá que el pago de los gastos electorales, efectuado directa o indirectamente a través de terceras personas, constituye aporte de campaña electoral sujeto a las mismas restricciones señaladas precedentemente.

El artículo 9º en consideración posibilita que los candidatos puedan destinar al financiamiento de los gastos electorales en que incurran su propio patrimonio, así como los sueldos, asignaciones u honorarios que perciban en el ejercicio de cualquier actividad lícita, sin sobrepasar lo establecido como límite de gasto electoral por esta ley.

Asimismo, la disposición considerada posibilita a los candidatos y los partidos políticos rechazar cualquier aporte de campaña electoral.

Los aportes de campaña electoral que efectúan las personas jurídicas con fines de lucro están reguladas en el artículo 10º y requieren decisión expresa de quienes tengan las facultades de administración, de conformidad con los acuerdos que sobre esta materia haya adoptado previamente el órgano social competente de la respectiva institución.

La disposición legal señalada posibilita que el órgano de administración resuelva que los aportes deban efectuarse bajo la forma de reserva establecida en el artículo 19 de la ley, en cuyo caso está prohibido a los administradores o representantes de la persona jurídica, divulgar la identidad del partido o candidato donatario.

Conforme determina el artículo 12 de la ley, los aportes que reciban los candidatos de los partidos que excedan los gastos en que hubieren incurrido serán devueltos a los aportantes, si éstos pudieren ser identificables conforme al artículo 31 del cuerpo normativo en consideración. En caso contrario dichos excesos deberán ser entregados por los administradores electorales, a los respectivos administradores generales electorales, y se considerarán hechos a los partidos políticos, en cuanto no superen el monto de los gastos que éstos hubieren efectuado.

Si una vez aplicada la regla establecida en el inciso anterior quedare aún un remanente, éste deberá entregarse, por los administradores generales electorales

respectivos, al momento de la presentación de las correspondientes cuentas de ingresos y gastos, al Servicio Electoral, en favor del Fisco.

Las mismas reglas se aplican, en lo que corresponda, tratándose de los excedentes que se produzcan respecto de los candidatos independientes.

En relación al *financiamiento público*, el artículo 13 de la ley analizada, determina el financiamiento y reembolso de gastos electorales en que incurran candidatos y partidos políticos en las cantidades, proporciones y formas que se establecen a continuación:

Tratándose de candidaturas a Presidente de la República, el Fisco financia los gastos de campaña electoral en que incurran los candidatos y los partidos políticos que presenten candidatos. El reembolso alcanzará a una suma que no excederá el equivalente, en pesos, a tres centésimos de unidad de fomento por voto obtenido por el candidato respectivo. En el caso de *balotaje* dicho reembolso será de un centésimo de unidad de fomento por voto obtenido por el candidato respectivo, conforme determina el artículo 13 bis.

Tratándose de las demás campañas electorales, conforme determina el artículo 14°, cada partido inscrito que presente candidatos a la respectiva elección de senadores, diputados, alcaldes, consejeros regionales o concejales, tendrá derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él, multiplicado por el equivalente en pesos a diez milésimos de unidad de fomento. Los partidos que no hubieren participado en una elección de igual naturaleza anterior tendrán derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiere obtenido en ella el menor número de sufragios. En el caso de los candidatos independientes, se prorratea entre todos ellos un monto similar al que le corresponda al partido que hubiere obtenido en esa elección el menor número de votos. La disposición en análisis determina que se entenderá por elección de igual naturaleza, aquélla en que corresponda elegir los mismos cargos, y en las mismas circunscripciones, distritos o comunas. Las cantidades antes indicadas son pagadas directamente por el Fisco, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción de las candidaturas en los registros a que se refieren los artículos 19 de la ley N° 18.700, y 115 del decreto con fuerza de ley N° 1-19.704, a los partidos y candidatos independientes fuera del pacto que corresponda. De las sumas recibidas se debe rendir cuenta documentada por los Administradores Generales Electorales o por los Administradores Electorales, tratándose de candidatos independientes, de conformidad con las normas previstas en el Título III de la ley analizada.

Una vez finalizado el proceso electoral, y rendidas las cuentas a que se refiere el Título III de esta ley, el Fisco, conforme determina el artículo 15° de la ley analizada reembolsa a los candidatos, a los candidatos independientes que no estuvieren incluidos en un pacto o subpacto y a los partidos, los gastos electorales en que hubieren incurrido durante la campaña, de conformidad con las reglas que a continuación se señalan:

Dentro de los veinte días siguientes a la resolución del Director del Servicio Electoral que tiene por aprobada la cuenta de ingresos y gastos que presente el Administrador Electoral o el candidato, en su caso, el Servicio Electoral autorizará la devolución de los gastos en que hubieren incurrido los candidatos por una suma que no podrá exceder del equivalente, en pesos, a tres centésimos de unidad de fomento, multiplicado por el número de sufragios obtenidos por ellos en la respectiva elección. Esta devolución se hará directamente a los candidatos o partidos políticos, mediante el reembolso de los gastos que no hayan sido financiados por otro tipo de aportes, una vez aprobada la cuenta, lo que deberá ser acreditado mediante la presentación de facturas o boletas pendientes de pago.

Si el total de los gastos rendidos por el Administrador Electoral, o el candidato en su caso, fuere inferior a la suma que resulte de la aplicación de la regla indicada en el inciso anterior, la devolución de gastos se ajustará a los efectivamente realizados.

Por el contrario, si el total de gastos rendidos fuere superior a la suma que le corresponda por concepto de reembolso, sea que financien total o parcialmente dicho gasto, el Servicio Electoral procederá a autorizar la devolución hasta el monto que resulte de la aplicación de la regla indicada en el inciso segundo de este artículo.

Antes de procederse a la devolución a que se refiere el inciso primero, el Servicio Electoral determina si la suma recibida por los partidos políticos excedió de la cantidad que resulte de multiplicar por quince milésimos de unidad de fomento el número de sufragios obtenidos por ellos en la respectiva elección. Si la suma a que se refiere el inciso anterior hubiere sido inferior a la que en definitiva le correspondiere, el partido tiene derecho a que se le pague la diferencia que resulte en su favor, hasta alcanzar los referidos quince milésimos de unidad de fomento por cada voto efectivamente obtenido.

Es condición esencial para el envío de la autorización de pagos por parte del Servicio Electoral a la Tesorería General de la República, que la cuenta se encuentre aprobada y que los resultados de la elección estén calificados.

Si por aplicación de lo dispuesto en las reglas anteriores queda un remanente de devolución que el candidato no pudiese percibir por cualquier causa, dichos remanentes pasarán al partido que hubiere declarado al candidato, hasta la suma que corresponda a los gastos en que el partido hubiere incurrido efectivamente, y siempre que la cuenta general respectiva del partido se encuentre aprobada.

En términos de la transparencia de los aportes de campaña electoral, según la ley estos pueden ser anónimos, reservados o públicos, conforme determina el artículo 16 de la ley.

Pueden ser anónimos, conforme al artículo 17° de la ley, todos los aportes privados en dinero cuyo importe no supere el equivalente en pesos a veinte unidades de fomento. No obstante, cualquier aportante podrá solicitar se consigne su identidad y el monto de su contribución. En todo caso, durante el período de campaña electoral, ningún candidato o partido político puede recibir, por con-

cepto de aportes anónimos, más del veinte por ciento del límite de gastos electorales definido en esta ley.

Todo aporte que supere el monto indicado en el párrafo anterior (veinte unidades de fomento), según determina el artículo 18 de la ley y que represente menos del diez por ciento del total de gastos que la ley autoriza a un candidato o partido político, tendrá el carácter de reservado, siempre y cuando no exceda de seiscientas unidades de fomento para un candidato a alcalde, consejero regional o concejal; de ochocientas unidades de fomento para un candidato a diputado o senador; y de mil quinientas unidades de fomento para un candidato presidencial o de tres mil unidades de fomento para un partido político o el conjunto de sus candidatos en la respectiva elección. En todo caso, cualquier aportante tiene el derecho de solicitar que se consigne su identidad y el monto de su contribución.

Los aportes antes señalados en el párrafo anterior, conforme señala el artículo 19 de la ley, se realizarán directamente en una cuenta única que deberá mantener al efecto el Servicio Electoral. El donante recibirá del Servicio Electoral, una vez que los fondos hayan quedado acreditados en la referida cuenta corriente, un certificado, que a solicitud del donante deberá ser electrónico, de la donación que sólo acreditará el monto total donado. El Servicio establecerá un sistema electrónico mediante el cual el donante pueda destinar su aporte a uno o más candidatos o partidos, dentro de los límites establecidos en la presente ley y hasta el monto de su donación, manteniendo en reserva la identidad del donante.

Las normas sobre secreto bancario contenidas en el artículo 154 de la Ley General de Bancos, le serán aplicables a los funcionarios del Servicio Electoral.

Las cuentas bancarias a las cuales se transferirán los aportes reservados, deberán corresponder al candidato que tenga el carácter de titular de las mismas.

A su vez, los aportes que no tengan el carácter de anónimos o reservados serán públicos conforme determina el artículo 20 de la ley analizada. Para los efectos de determinar si las donaciones hechas a los candidatos o a los partidos o al conjunto de los candidatos de un partido deban ser públicas, deberán sumarse todas las donaciones hechas por el mismo donante al mismo candidato o partido o conjunto de candidatos de un mismo partido, en la misma elección. Al Servicio Electoral le corresponde determinar la forma en que las donaciones se harán públicas.

La ley regula también los aportes que reciben los partidos políticos, fuera del periodo de campaña electoral. En dicha hipótesis el artículo 21 determina que tienen el carácter de públicos los aportes mensuales, cuando éstos sean de un monto igual o superior a las cien unidades de fomento por cada aportante. Los aportes mensuales cuyo monto, por aportante, sea superior a veinte unidades de fomento e inferior a cien unidades de fomento tendrán el carácter de reservados. Para los efectos de la recaudación de aportes, en el período no electoral, los partidos políticos podrán formar entidades recaudadoras, cuyo único giro será el de la recaudación de donaciones y cotizaciones, con el objeto de ponerlas a disposición del partido que las hubiere formado, para el pago de sus gastos normales

de funcionamiento. Dichas entidades se constituirán por el solo hecho de inscribirse en el Servicio Electoral por el partido correspondiente, su vigencia será indefinida, y en todo caso se extinguirá conjuntamente con la resolución que disponga la cancelación de la inscripción del partido en el Registro de Partidos Políticos. El tesorero del respectivo partido tiene, por el solo ministerio de la ley, la representación de la entidad recaudadora, con las facultades de administración que le acuerde la directiva central del partido. La recaudación de los aportes que no tengan carácter de reservados, se hará directamente al partido o a la entidad recaudadora, si la hubiera, dando recibo de ellos. Los recibos se otorgarán en formularios timbrados por el Servicio Electoral, de acuerdo con el formato que éste, por resolución que se publicará en el Diario Oficial, determine.

Los partidos políticos, o la entidad recaudadora, en su caso, deben informar mensualmente al Servicio Electoral, acerca de las donaciones que hubieren recibido y que deban ser públicas. La infracción a lo establecido en este inciso, será sancionada con multa a beneficio fiscal del triple de las cantidades no informadas.

Conforme al artículo 21 bis de la ley analizada, también pueden recibir aportes los institutos de formación política inscritos por los partidos políticos ante el Servicio Electoral, dichos aportes son públicos, siempre que excedan de cien unidades de fomento mensuales por cada aportante. Los aportes mensuales cuyo importe, por aportante, sea superior a veinte unidades de fomento e inferior a cien unidades de fomento tendrán el carácter de reservados, aplicándoseles las reglas antes establecidas respecto de donaciones reservadas. La recaudación de los aportes que no tengan carácter de reservados, se hace directamente al instituto de formación política que corresponda, dando recibo de ellos. Cada partido político podrá inscribir sólo un instituto de formación política.

El Director del Servicio Electoral debe emitir los certificados que den cuenta de las donaciones que hubiere realizado el donante de conformidad con las reglas previstas en esta ley, conforme determina el artículo 23 del cuerpo normativo.

3. Las prohibiciones determinadas por la ley

El artículo 24 prohíbe los aportes de campaña electoral provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, con excepción de los efectuados por extranjeros habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho a sufragio.

El artículo 25 de la ley determina que, los candidatos y partidos políticos no pueden recibir, directa o indirectamente, aportes de campaña electoral de los órganos de la Administración del Estado, de las empresas del Estado, ni de aquellas en que éste, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación. La misma disposición prohíbe los aportes de campaña electoral provenientes de toda persona jurídica que reciba subvenciones o aportes del Estado, siempre que dichas subvenciones o aportes representen más del quince por ciento de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años calendarios, como también de aquellas que

contraten con él o sus órganos la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras, si los montos a que ascendieren los contratos respectivos representan un porcentaje superior al cuarenta por ciento del total de su facturación anual en el respectivo año calendario o en alguno de los dos años calendarios precedentes.

Dicha prohibición afecta también a las personas jurídicas que, durante la campaña electoral, se encuentren postulando a licitaciones públicas o privadas con algunos de los organismos Antes señalados, siempre y cuando el monto de la licitación represente un porcentaje superior al cuarenta por ciento del total de su facturación anual en cualquiera de los dos años eliminación del proceso licitatorio que esté en curso o la terminación anticipada del contrato que se encuentre vigente, según corresponda.

Para efectos del control de estas prohibiciones, las personas jurídicas deben estar inscritas en el Registro de Contratistas dispuesto en el artículo 16 de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

A requerimiento del Servicio Electoral, estas personas jurídicas y los servicios públicos deben proporcionar al Servicio todos los antecedentes de que requiera para estimar el porcentaje de la facturación anual o bianual que esta ley considera. Si tales porcentajes fueren superados, el Servicio Electoral comunicará esta situación a los órganos de la Administración del Estado, para lo cual podrá utilizar el sistema de información a que se refiere la aludida ley, para que éstos cumplan con el mandato dispuesto en la parte final del inciso tercero del artículo 16 de la Ley N° 19.886.

Asimismo, el artículo 26 de la ley prohíbe efectuar aportes de campaña electoral a las personas jurídicas de derecho público, o privado sin fines de lucro, con excepción de los partidos políticos.

Finalmente, el artículo 27 de la ley prohíbe a los funcionarios públicos realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones.

4. Las sanciones previstas en la ley por infracciones a ésta

Sin perjuicio de las sanciones específicas establecidas para cada caso, el artículo 27 bis de la ley, precisa que las infracciones a las normas, cometidas tanto por particulares o entidades aportantes como por candidatos o partidos políticos, serán sancionadas con multa a beneficio fiscal, de acuerdo con la siguiente escala: a) El doble del exceso en la parte que no supere el 30%; b) El triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%, y c) El quíntuple del exceso en que hubiere incurrido, en la parte que supere el 50%. Dicha multa se expresará en unidades de fomento. La multa será aplicada por el Director del Servicio Electoral.

Las infracciones a las normas legales señaladas que cometan los candidatos o partidos políticos, serán sancionadas con multa a beneficio fiscal equivalente al triple de las sumas indebidamente recibidas, sin perjuicio de las sanciones que les correspondan a ellos o a sus representantes por delitos en que hubieren incurrido.

Finalmente, toda infracción o falta de cumplimiento a las disposiciones de esta ley que no tenga una pena especial, se sanciona con multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales.

Por otra parte, la responsabilidad administrativa de funcionarios de la Administración del Estado, que pudiere resultar como consecuencia de infracciones a las disposiciones de la ley en comento, se hace efectiva directa y exclusivamente por procedimiento disciplinario que llevará a efecto la Contraloría General de la República. Cualquier persona podrá deducir la correspondiente denuncia directamente a la Contraloría General de la República, acompañando los antecedentes en que se funde. Asimismo, las autoridades superiores de la Administración del Estado que conocieren de hechos que pudieren configurar las infracciones a que se refiere este artículo y que afectaren a funcionarios de su dependencia, pondrán los antecedentes a disposición de dicho organismo contralor dentro del plazo de cinco días hábiles desde que tomen conocimiento de tales hechos.

Las investigaciones y sumarios administrativos que al efecto instruya la Contraloría General de la República se regirán por la ley N° 10.336 y sus normas complementarias. Sin perjuicio de los recursos administrativos o acciones judiciales que les asistan a los funcionarios infractores, la medida disciplinaria propuesta por la Contraloría General de la República será comunicada al afectado, a la autoridad superior del servicio y a la autoridad competente para aplicar la sanción respectiva. La autoridad no podrá modificar la sanción administrativa propuesta por el órgano contralor, sino a través de una resolución fundada sujeta al trámite de toma de razón.

5. El control de los ingresos y gastos electorales

Las normas sobre Administradores Electorales y Administradores Generales Electorales de este Título serán aplicables a las elecciones presidenciales, parlamentarias, de consejeros regionales y municipales.

Sólo podrán ser Administradores Electorales y Administradores Generales Electorales los ciudadanos con derecho a sufragio. En todo caso se prohíbe ejercer tales cargos a quienes sean candidatos en una misma elección o en elecciones distintas pero efectuadas en un mismo acto eleccionario. Tampoco pueden ejercer estos cargos los directores, gerentes y ejecutivos superiores de empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, las autoridades de la Administración del Estado, los funcionarios públicos ni los alcaldes, según determina el artículo 34 de la ley en comento.

Conforme al artículo 30 de la ley, todo candidato a Presidente de la República, a senador o a diputado, debe nombrar un Administrador Electoral que actúa como mandatario respecto de las funciones de control de los ingresos y gastos electorales que la ley le asigna. Igual obligación pesa en el caso de candidatos a alcalde, consejero regional o a concejal. Si no se efectuare la designación, las funciones de Administrador Electoral recaerán en el propio candidato.

El nombramiento de éste deberá efectuarse ante el Director del Servicio Electoral, al momento de la declaración de la correspondiente candidatura o en la declaración jurada a que se refiere el inciso segundo del artículo 3° de la ley N° 18.700.

La designación se formaliza por escrito, indicándose el nombre, cédula de identidad y domicilio del respectivo Administrador, quien deberá también suscribir este documento en señal de aceptación del cargo.

Dicho nombramiento podrá ser dejado sin efecto en cualquier momento mediante comunicación del candidato correspondiente al Director del Servicio Electoral. El candidato deberá nombrar a otro en su reemplazo, en la forma establecida para el nombramiento original. Los reemplazos sólo podrán verificarse hasta el tercer día posterior a la elección.

Conforme determina el artículo 31 de la ley en análisis, corresponde especialmente al Administrador Electoral las siguientes obligaciones:

- a) Llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.
- b) Conservar la documentación relativa a los gastos electorales de la candidatura a su cargo y los comprobantes de los aportes privados, cuando corresponda.
- c) Remitir al Administrador General Electoral del respectivo partido político la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo, dentro del plazo de diez días contado desde la fecha de la elección correspondiente.
- d) Mantener reserva de los antecedentes que, en tal carácter, reciba en el ejercicio de su cargo. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo son sancionadas con multa a beneficio fiscal de 10 a 30 unidades tributarias mensuales. Dicha multa será aplicada por el Servicio Electoral.
- e) Informar al Servicio Electoral o al Administrador General Electoral, en su caso, el hecho de no contar con antecedentes suficientes por parte del candidato, para presentar la rendición de la cuenta de ingresos y gastos electorales. Dicha información debe ser entregada en el mismo plazo contemplado para la presentación de las cuentas o su remisión, según corresponda.

Cualquier militante del respectivo partido político en las elecciones de Presidente de la República, de senadores, de diputados y de alcaldes, consejeros regionales y concejales, puede a su vez, ejercer el cargo de Administrador Electoral General.

El nombramiento de éste administrador debe efectuarse por el partido político ante el Director del Servicio Electoral de conformidad a lo dispuesto en el artículo 30, en forma previa a las declaraciones de candidaturas.

Conforme con el artículo 33 de la ley, corresponde especialmente al Administrador General Electoral las siguientes obligaciones:

- a) Llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.
- b) Conservar, por el plazo de un año, la documentación relativa a los gastos electorales del partido político y los comprobantes de los aportes privados, cuando proceda, y requerir de los Administradores Electorales la información y documentación que corresponda a cada candidatura a su cargo.
- c) Remitir al Director del Servicio Electoral, en la forma y plazo establecidos en la presente ley, la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político, como asimismo las correspondientes a la totalidad de las candidaturas inscritas en representación del partido.
- d) Mantener reserva de los antecedentes que, en tal carácter, reciba en el ejercicio de su cargo.

6. La contabilidad electoral

Todo candidato, a través de su Administrador Electoral, conforme al artículo 38 de la ley, está obligado a presentar una cuenta general de ingresos y gastos de campaña electoral, aun cuando no haya tenido ingresos o incurrido en gastos, dando relación de ello.

Los Administradores Electorales y los Administradores Generales Electorales, en su caso, deberán registrar todos los aportes en dinero, especies o servicios que se destinen a una campaña electoral o se reciban para el financiamiento de los gastos electorales, debidamente valorizados, de conformidad con el artículo 39 de la ley.

7. La presentación y control de la contabilidad electoral

Dentro de los treinta días siguientes a una elección presidencial, parlamentaria o municipal, los Administradores Generales Electorales deben presentar

al Director del Servicio Electoral una cuenta general de los ingresos y gastos electorales directamente recibidos y efectuados por el respectivo partido político. Asimismo, y conjuntamente, deben presentar una cuenta general de los ingresos y gastos electorales de la totalidad de los candidatos inscritos en representación del partido político correspondiente, que hubieren sido enviados por los Administradores Electorales, conforme determina el artículo 41 de la ley analizada.

La cuenta general de ingresos y gastos electorales debe, además, precisar el origen de la totalidad de los ingresos y el destino de todos los gastos del partido político y candidatos respectivos, de conformidad con las anotaciones consignadas, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago.

Cuando resulte inaplicable lo establecido por tratarse de candidatos independientes, corresponde a sus Administradores Electorales presentar la cuenta general de ingresos y gastos electorales. La presentación de cuentas referidas en los incisos precedentes, podrá realizarse en forma electrónica, vía internet, para lo cual el Servicio Electoral oportunamente establecerá el sistema a aplicar.

El Director del Servicio Electoral debe pronunciarse, según determina el artículo 42 de la ley, respecto de la cuenta de ingresos y gastos dentro de los treinta días siguientes de expirado el plazo referido anteriormente. Si el Director del Servicio estimare necesario un examen más acabado de los antecedentes presentados, podrá prorrogar dicho plazo, una vez, y hasta por un máximo de quince días. Vencidos estos plazos, sin que el Director del Servicio se hubiere pronunciado sobre la cuenta, ésta se entenderá aprobada. Tratándose de los actos eleccionarios regulados por la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el plazo de análisis de la cuenta será de sesenta días. En los casos en que se establezca la existencia de gastos electorales no declarados, corresponderá al Director del Servicio Electoral determinar la cuantía de los mismos.

Si el Director del Servicio Electoral estimare del caso observar la cuenta presentada, conforme determina el artículo 43, requerirá del Administrador Electoral o Administrador General Electoral, según corresponda, las aclaraciones, antecedentes o correcciones pertinentes, el que deberá evacuar su respuesta dentro del plazo de decimoquinto día de ser requerido.

El Director del Servicio Electoral debe rechazar la cuenta que, finalmente no se ajustare a los documentos y comprobantes acompañados o contuviere errores u omisiones graves. La resolución del Director del Servicio Electoral que rechace una cuenta de ingresos y gastos electorales se notificará, mediante carta certificada, al Administrador General Electoral correspondiente o al Administrador Electoral, según el caso, y al partido político y candidatos respectivos.

El rechazo de la cuenta es sancionado con multa a beneficio fiscal, equivalente al doble de la parte de los gastos electorales que hayan sido rechazados o que no hayan sido justificados. El Director del Servicio Electoral aplicará esta multa

al Administrador General Electoral o al Administrador Electoral, según el caso, como precisa el artículo 44.

Si el Director del Servicio Electoral advirtiere indicios de haberse cometido algún delito en la presentación de las cuentas de ingresos y gastos electorales, como precisa el artículo 46, éste deberá efectuar la denuncia o querella correspondiente ante los tribunales de justicia.

Por otra parte, el Director del Servicio Electoral tendrá la facultad de requerir, mediante oficio, la información que estime necesaria a los organismos públicos competentes, para aclarar algún antecedente de las cuentas presentadas por el Administrador Electoral y el Administrador General Electoral.

8. La publicidad de las cuentas de ingresos y gastos electorales

Conforme determina el artículo 48 de la ley analizada, las cuentas de los ingresos y gastos electorales presentadas ante el Director del Servicio Electoral serán públicas y cualquier persona podrá obtener, a su costa, copia de ellas. El Director del Servicio Electoral deberá publicar en Internet las cuentas de las candidaturas a Presidente de la República, senador y diputado y de los partidos políticos dentro del plazo regulado en el artículo 6° de la ley considerada. A medida que el Servicio Electoral proceda a la revisión de las mismas, deberá actualizar la información difundida en Internet indicando si tales cuentas son aceptadas, rechazadas u observadas.

Durante el examen de las cuentas, el Director del Servicio Electoral velará porque el ejercicio del derecho establecido en el inciso anterior se compatibilice con sus labores propias.

Los partidos políticos que hubieren efectuado gastos electorales en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales, conforme al artículo 49 de la ley, deben incluir en el balance a que se refiere el artículo 35 de la ley N° 18.603 Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, los siguientes antecedentes: a) El monto total de los gastos electorales en que hubiere incurrido directamente el partido político; y b) El monto total de los ingresos para el financiamiento de gastos electorales percibidos por el partido.

Finalmente, es conveniente establecer que el artículo 53 de la ley regula algunos aspectos de órganos de gobierno y administración del Estado, para evitar el mal uso de recursos financieros puestos a su disposición, determinando que durante el período de campaña electoral, los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, las empresas públicas y las municipalidades, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquéllos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

9. El acceso gratuito a la Televisión: franja electoral

La Ley 18.700 ya estableció desde los años 90 un conjunto de normas sobre acceso de las candidaturas a la televisión. Los canales de televisión de libre recepción deben destinar 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores, o únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales. En el caso de elecciones conjuntas de Presidente de la República, de diputados y senadores, los canales de televisión deben destinar 40 minutos diarios gratuitos destinados a propaganda electoral, los que se distribuyen en 20 minutos para la elección presidencial y 20 minutos para las elecciones parlamentarias.

En el caso de elecciones presidenciales, los tiempos destinados a propaganda para ellas deben distribuirse en parte iguales entre candidatos (as). En el caso del tiempo a distribuir entre candidatos a diputados y senadores, este se realiza por partido político, correspondiéndole un tiempo proporcional de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la última elección de diputados. Si un partido participa por primera vez, le corresponde el mismo tiempo que al partido que hubiere obtenido menos votos. Si existiere un pacto electoral, se suma el tiempo de los partidos pactantes. En el caso de candidatos independientes, se establece que al conjunto de las candidaturas independientes le corresponderá un tiempo equivalente al que obtiene el partido que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección de diputados.

La distribución del tiempo lo efectúa el Consejo Nacional de Radio y Televisión. Cualquier conflicto a propósito de los tiempos otorgados es resuelta por el Tribunal Calificador de Elecciones, el que debe emitir una resolución sumaria en un plazo de cinco días desde que se presenta la queja.

III. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA LEGAL

La implementación de tales disposiciones normativas durante los diez años de su aplicación muestran algunas debilidades y déficits que es necesario superar, habida cuenta de las prácticas acontecidas en el periodo.

Las regulaciones sobre donaciones financieras han tendido a reaccionar a las barreras legales, ya sea saltándose reglas legales e incurriendo en infracciones o incluso delitos, mediante caminos alternativos, como es la remuneración por parte de empresas respecto de supuestos servicios de asesoría o informes prestados por los candidatos y la extensión de boletas de honorarios o facturas que no corresponden a la realidad, constituyendo servicios ficticios. Asimismo donativos de empresas a candidaturas al margen de las regulaciones legales, generando posibles delitos tributarios. Lo que luego de algunos escándalos públicos en proceso de investigación por el ministerio público de algunas empresas y aportes recibidos por candidatos y parlamentarios electos en las elecciones de 2013. También

se ha planteado como inconveniente que las empresas determinan en sus directorios la aprobación del uso de dineros en campañas electorales para determinados partidos o candidatos, que comprometen recursos y patrimonio de los accionistas minoritarios que no son conforme a sus intereses. Se ha planteado así la perspectiva de eliminar el financiamiento privado de personas jurídicas o empresas en la política, dejando los aportes y donativos a partidos y campañas electorales de candidatos sólo a personas naturales, que son electores, restando una influencia considerada nociva de entes que no son ciudadanos y que interfieren con sus intereses corporativos en la vida democrática y en los procesos electorales.

Asimismo, se han planteado críticas justificadas respecto de las ventajas electorales de quienes usan mucho más dinero en las campañas que el legalmente permitido, lo que otorga al dinero y los recursos económicos un lugar más importante que a las ideas planteadas, lo que es posible por la escasa capacidad de fiscalización con que cuenta el Servicio Electoral, cuyas facultades y personal debieran ser reforzados significativamente para ejecutar eficazmente tales controles.

Las donaciones reservadas a candidatos y partidos políticos contribuyen en distintas proporciones a evitar la transparencia del control ciudadano de los intereses corporativos e intereses particulares en la política, impidiendo el monitoreo de la acción legislativa del parlamentario una vez en funciones, como asimismo, eventualmente castigar a los candidatos que reciben donaciones de determinadas corporaciones con intereses particulares definidos.

Este tipo de distorsiones afecta la legitimidad de los representantes que son elegidos, como asimismo se ve limitada su capacidad de legislar desarrollando reglas orientadas al beneficio público y al bien común, por su eventual condicionamiento de los aportantes a sus campañas de entidades corporativas con intereses específicos. El impacto negativo sobre la calidad de vida de la ciudadanía se multiplica y se incurre en el riesgo de que el sistema democrático en su conjunto pierda credibilidad y legitimidad.

Se ha planteado asimismo, la capacidad limitada de los órganos de control para verificar, en la práctica, la veracidad de los informes proporcionados por las candidaturas sobre sus gastos electorales y la mantención de ellos dentro de los parámetros legales.

Asimismo, se ha planteado cada vez con mayor fuerza el fortalecimiento del financiamiento público de partidos y de campañas electorales, tendientes a producir una mayor igualdad de oportunidades para participar en el proceso político y posibilitar un voto más informado de los ciudadanos.

Entre las posibles respuestas a estos desafíos, se considera necesario incluir la adaptación y fortalecimiento de la eficacia de las reglas jurídicas para hacer frente a la realidad, la intensificación de la supervisión de los órganos de fiscalización y control, el establecimiento de sanciones que generen consecuencias más eficaces y significativas para los candidatos que actúan al margen del ordenamiento jurídico, con eventuales sanciones penales y eventuales postergaciones o impedimentos para acceder a los cargos electivos obtenidos con infracción a la ley o come-

tiendo delitos electorales. Se necesita fortalecer el financiamiento público de campañas electorales, rebajar el impacto del dinero privado en dichas campañas especialmente de entes jurídicos con intereses particulares, como asimismo, establecer un financiamiento público permanente de los partidos políticos con representación parlamentaria.

Finalmente, los candidatos y partidos deben tener un acceso equitativo a los medios de comunicación. Se deben establecer, aplicar y mantener criterios para alcanzar una cobertura mediática equilibrada de los medios. Estos deben jugar un papel independiente y crítico, tanto durante las elecciones como en el proceso político más amplio.

IV. LAS CIFRAS DE LOS APORTES A LOS PARTIDOS Y PACTOS ELECTORALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, PARLAMENTARIAS Y DE CONSEJEROS REGIONALES DE NOVIEMBRE DE 2013

De acuerdo a los datos registrados por el Servicio Electoral, el pacto electoral la *Alianza por Chile*, aparece como el conglomerado político que más dinero recibió durante las campañas del 2013 y, además, el que más porcentaje percibió en aportes reservados. De un total de \$ 6.325 millones de pesos (US\$10.201.612,90) recibidos por el pacto compuesto por la UDI y RN, un aproximado de \$3.500 de estos millones (US\$ 5.645.161,29) correspondió a dicho tipo de donaciones, es decir un 55,8% del total. En segundo lugar se encuentra el pacto electoral la Nueva Mayoría que, con un total de \$5.555 millones en ingresos electorales, recibió \$957 millones (US\$ 1.543.548,39) en aportes reservados (17,2%). Más abajo aparece el pacto «Si tú quieres, Chile cambia» con solo \$84 millones (US\$ 135.483, 87) en aportes reservados; menos del 12,1% sobre el total.

La información del Servicio Electoral revela además que en materia de partidos políticos, la UDI aparece como el colectivo que más dinero y aportes reservados recibió: de un total de \$4.800 millones en ingresos durante las campañas (US\$, 7,741935,48) más de \$ 2.968.660.130 (US\$ 4.788.161,5) fueron reservados (60,12%). En segundo lugar de ingresos totales —no así de porcentaje de aportes reservados— está el Partido Socialista con un total de \$3.064.148.628 (US\$ 4942175,20) y \$415.138.116 (US\$ 669.577, 60) en aportes reservados (13,55%). Más abajo en cantidad, pero con mayor porcentaje de donaciones reservadas, se encuentra Renovación Nacional con \$560.609.826 (US\$ 904209,39), correspondientes al 40,41% de los \$1.387.324.905 (US\$ 2.237620, 81) totales recibidos. La Democracia Cristiana por su parte es cuarta en ingresos totales y tercera en aportes reservados, con \$ 412.137.460 (US\$ 664.737,83) y un 35,2% en este tipo de donaciones, del total de los \$1.170 millones de pesos (US\$ 1.887.096, 77) recibidos por el partido. En quinta posición se encuentra el Partido Progresista con aportes reservados por la suma de \$ 84.126.630 (US\$

135.688,11) de un total de \$ 653.401.790 (US\$ 1.053.873,85). En sexta posición se encuentra el Partido Por la Democracia con un aporte reservado de \$ 96.340.276 (US\$ 155.387,541) de un total de \$ 564.277.936 (US\$ 910.125,70). En la séptima posición se ubica el Partido Radical Socialdemócrata con un aporte reservado de \$ 26.198.446 (US\$ 42.255,55) de un ingreso total de \$ 384.697.331 (US\$ 620.479,57). En octava posición el Partido Humanista con un aporte reservado de \$ 4.967.956 (US\$ 8.012,83) sobre un total de \$ 347.384.288 (US\$ 560.297,23). En novena posición se ubica el Partido Comunista con donaciones reservadas por un monto de \$ 12.556.010 (US\$ 20.251,62) sobre un total de 227.420.263 (US\$ 366.806,87). La décima posición en aportes reservados la tiene el Partido Regionalista de los Independientes con un total de \$ 12.556.010 (US\$ 20.252,63) de un total de \$ 176.645.426 (US\$ 284.911,98).

A su vez, en las elecciones presidenciales de fines de 2013, del total de gastos electorales, la candidata del pacto Nueva Mayoría, Michelle Bachelet Jeria, tuvo como aportes reservados \$ 1.405.681.423 (US\$ 22.672.066,81) que constituyó el 43.10% de aportes privados. La candidata de la Alianza, Evelyn Matthei Fornet obtuvo aportes reservados por un monto de \$ 2.312.122.905 (US\$ 3.729.230,49) que constituye el 100% de los aportes privados. En el caso del candidato Marcos Enríques Ominami Gumucio tuvo aportes reservados por un monto de \$ 239.873.370 (US\$ 386.892,53) lo que constituyó el 96.81% de los aportes privados recibidos.

Cabe señalar que del total de aportes para gastos electorales en la primera votación de las elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales de 2013, los aportes reservados fueron efectuados por 297 empresas y 12 particulares con un monto total de \$ 21.167.599.306 (US\$ 34.141.289,20) y los aportes anónimos recibidos alcanzaron la suma de \$ 1.881.481.377 (US\$ 3.034.647,38), los cuales en conjunto constituyen la suma de \$ 23.049.080.683 (US\$ 37.175,936,58) y el 90% de los aportes privados. Los aportes privados de carácter público alcanzaron a un monto de \$ 334.880.548 (US\$ 540.129,91) constituyendo el 10% de los aportes privados; los aportes propios de las candidaturas fueron de \$ 2.288.404.872 (US\$ 3.690.975,6) y las devoluciones fiscales alcanzaron un total de \$ 20.033.612.487 (US\$ 32.312.278,20).

V. EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA AL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES POR MENSAJE N° 718-362 DE FECHA 15 DE DICIEMBRE DE 2014

Dicho proyecto introduce una serie de modificaciones a la ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límites y Control de los Gastos Electorales, para incorporar reglas que fortalezcan el rol del Estado en el fomento de la democracia y la limitación del rol del dinero de privados en la política, proyecto que se encuentra

recién ingresado a la Cámara de Diputados, la que deberá iniciar el debate sobre sus disposiciones. Dicho proyecto modificará sustancialmente, de ser aprobado en ambas ramas del Congreso Nacional, donde el gobierno cuenta con mayoría, las reglas que rigen el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, contribuyendo en forma importante, al fortalecimiento y transparencia de la política en Chile.

El proyecto en sus fundamentos determina que establece un conjunto de reglas que *«permitan mayor equidad para acceder a los cargos de elección popular; el propósito de garantizar la autonomía de los representantes democráticamente electos regulando la relación entre dinero y política; y la transparencia del financiamiento de la política»*.

Dentro de dicha perspectiva, el proyecto hace alusión a la legislación similar que los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo en esta materia, con el fin de promover la transparencia y la confianza en los partidos políticos. Una de estas medidas se refiere a la regulación de los aportes financieros de privados para asegurar la transparencia de las donaciones, evitar el daño a las actividades políticas y asegurar la independencia de los partidos políticos (OCDE, Integridad y Transparencia en el financiamiento político, 2011).

El proyecto busca que entidades que defienden intereses privados puramente comerciales o corporativos no intervengan en la política, por lo cual el proyecto busca *«eliminar los aportes anónimos y aportes reservados a las campañas»*, lo que constituye uno de los pilares de este proyecto de ley... Además, se requiere de un sistema efectivo de control de tales reglas, lo que implica un conjunto de reglas que fortalecen las facultades fiscalizadoras del Servicio Electoral.

El proyecto tiene como otro pilar de la reforma legal, el *«dotar a los partidos políticos de un sistema de financiamiento público»*. Se considera en la fundamentación del proyecto que ello *«es fundamental para asegurar una participación equitativa y una realización efectiva de los derechos de participación política»*. El proyecto de ley señala que, *«es posible apreciar que el 71% de los países de África, el 63% de los países de América, el 58% de los países de Asia, el 86% de los países de Europa y el 27% de los países de Oceanía contemplan disposiciones acerca del financiamiento público directo para los partidos políticos»* (OHMAN, Magnus. Regulación del financiamiento político en el mundo. Una visión general a partir de la base de datos de IDEA Internacional. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2012).

Si se consideran las estadísticas proporcionadas por el Servicio Electoral en 2011, el 43% de los ingresos de los partidos corresponden a cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, mientras el 57% se distribuye en intereses e inversiones financieras, campañas de finanzas, aportes reservados y otros ingresos, lo que otorga un fuerte impacto a la eventual influencia decisiva en el financiamiento de los partidos de intereses particulares de empresas o personas, lo que debilita a los partidos políticos y posibilita su captura por intereses particulares. En tal sentido, el proyecto de reforma reduce el aporte privado a personas naturales con donaciones limitadas para evitar el tráfico de favores.

1. Los aportes del Estado a los partidos políticos

El proyecto establece dos clases de aportes públicos para los partidos.

Un primer aporte, constituye un aporte trimestral para los partidos políticos, a través del Servicio Electoral, para lo cual ellos deben cumplir con las normas legales vigentes, y contar con representación en alguna de las cámaras del Congreso Nacional, los cuales podrán destinarse a atender a los gastos esenciales de su funcionamiento ordinario y para el desarrollo de actividades de formación cívica de los ciudadanos, elaboración de estudios que apoyen la labor parlamentaria y el diseño de políticas públicas, investigación, fomento a la participación femenina y de los jóvenes en la política. Las publicaciones, estudios e informes que los partidos elaboren con cargo a estos fondos serán públicos.

A su vez, los aportes públicos permanentes a los partidos políticos deberán rendirse de forma pública y transparente. En la misma perspectiva, los aportes que las personas puedan efectuar a los partidos políticos, fuera del periodo de campaña electoral, serán públicos. El Fondo anual que se repartirá entre todos los partidos políticos por Parte del Estado anualmente será de \$1.530 millones de pesos, del cual se repartirá entre los partidos el 30% del fondo, alrededor de \$ 57 millones para cada partido actualmente en razón de 3:1, según si el partido se encuentra constituido legalmente en a lo menos ocho Regiones o en un mínimo de tres de ellas, geográficamente contiguas, respectivamente. Los montos correspondientes a votos válidamente emitidos a favor de independientes o representantes de movimientos que no se encuentren constituidos como partidos políticos, se prorratearán de manera equitativa y se sumarán al aporte basal de cada partido político con representación parlamentaria. Los aportes trimestrales se efectuarán en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

El 70% restante se distribuye mediante proporción de votos obtenido en la última elección, lo que equivalía a \$ 172 por voto en la última elección de diputados. Esta cifra se calcula en base a 0.01 Unidad de Fomento (\$246 pesos aproximadamente a la fecha) por cada voto emitido en la última elección de diputados, excluyendo los votos nulos y blancos, teniendo en consideración que en ella votaron alrededor de 6.220.000 personas, monto que puede aumentar o disminuir después de cada elección. Las colectividades políticas que recibirán tales recursos son al día de hoy, las que integran la Alianza (UDI y RN) y las que integran la Nueva Mayoría (PDC, PS, PPD, PRSD, PC y MAS).

El proyecto de ley prevé que no se efectuarán transferencias a los partidos que se encuentren en mora de pagar multas de cualquier tipo al Fisco, o bien, estén en mora con el Servicio Electoral, o sus cuentas no hayan sido aprobadas por el Servicio Electoral y no tengan aprobados sus balances anuales por el Servicio Electoral. Tampoco se podrán efectuar aportes cuando faltaren a las obligaciones establecidas en el reglamento que determina en la ley.

Si al término del año calendario el partido no justificare los gastos para los cuales destinó los recursos obtenidos por el aporte o existiere un remanente sin

utilizar, los dineros percibidos sin justificar o sin utilizar deberán ser devueltos a la Tesorería General de la República dentro de los 30 días siguientes a la resolución del Servicio Electoral que así lo determine.

Una segunda dimensión del aporte estatal, es el que *establece un incremento significativo en el aporte estatal a los partidos al inicio de las campañas electorales* reduciendo el impacto y dependencia de los aportes privados para las campañas electorales.

De acuerdo con el proyecto de ley los partidos deberán llevar una contabilidad separada de los fondos públicos y de los aportes privados que reciban y deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios web, el balance mensual de sus ingresos y gastos, actualizados trimestralmente, desglosado por, al menos, las siguientes categorías: a. Cuantía global de las cuotas y aportaciones de sus afiliados; b. Rendimientos procedentes de su propio patrimonio; c. Ingresos procedentes de las aportaciones de personas naturales; d. Aportes estatales regulados en esta ley; e. Rendimientos procedentes de las actividades del Partido; f. Gastos de personal; g. Gastos de adquisición de bienes y servicios (corrientes); h. Gastos financieros por préstamos, distinguiendo entre préstamos de corto plazo y largo plazo; i. Otros gastos de administración; j. Gastos de actividades de investigación; k. Gastos de actividades de educación cívica; l. Gastos de las actividades de fomento a la participación femenina; m. Gastos de las actividades de fomento a la participación de los jóvenes; n. Créditos, distinguiendo entre créditos de corto plazo y largo plazo, inversiones y valores de operaciones de capital.

Además, el Servicio Electoral dispondrá de la contratación de auditorías externas para inspeccionar las cuentas de los partidos políticos, con cargo a los recursos públicos. Dichas contrataciones solo podrán celebrarse con empresas que consten en los registros de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Todo partido político beneficiario del aporte fiscal deberá, para efectos de recibir el aporte, presentar al Servicio Electoral la individualización de la cuenta corriente bancaria única y oficial del partido político en la cual se traspasarán los fondos y se supervisarán sus otros movimientos de conformidad a la ley.

Asimismo, todo partido político, para optar al aporte público que establece la ley deberá nombrar un Administrador General de los Fondos, con domicilio en Chile, quien será personalmente responsable civil y penalmente del uso indebido de los fondos que el Estado entregue al partido. Este Administrador deberá contar con una carrera profesional de, al menos, diez semestres; cinco años de experiencia profesional y, al menos, tres años de experiencia profesional en cargos de gestión directiva.

Los partidos políticos practicarán un balance mensual y remitirán un ejemplar de este al Servicio Electoral. Si el Servicio estimare necesario formular aclaraciones, requerirá al partido las informaciones y los antecedentes del caso, el que deberá proporcionarlos en el plazo que fijare el servicio, sin perjuicio de las facultades inspectivas que le reconoce la ley a dicho organismo. El Servicio Electoral

podrá rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si con-
tuviere errores u omisiones manifiestos. En caso de no existir objeciones o si estas
fueren solucionadas, el Servicio Electoral ordenará publicar el balance en el Dia-
rio Oficial, a costa del partido.

**2. Prohibición de aportes a partidos políticos y candidatos de órganos
de la administración, empresas estatales ni de aquellas en que este,
sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación**

El proyecto de ley establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el título V
de la ley N° 18.603, orgánica constitucional sobre partidos políticos, así como en
el Párrafo 2° de este Título, los candidatos y partidos políticos no podrán recibir,
directa o indirectamente, aportes de campaña electoral de los Órganos de la Ad-
ministración del Estado, de las empresas del Estado.

**3. El proyecto limita los aportes de las personas naturales
y de los propios candidatos a sus campañas y prohíbe el financiamiento
de ellas con aportes de personas jurídicas con o sin fines de lucro**

El proyecto de ley establece nuevas disposiciones que limitan el rol del dine-
ro en las campañas electorales, rebajando drásticamente el monto que los candi-
datos y partidos pueden gastar en dichas campañas.

Tratándose de candidaturas a senador, el límite de gasto se rebaja de no po-
der exceder de la suma de tres mil unidades de fomento, a mil quinientas unida-
des de fomento, reduciendo asimismo aquella que resultaba de multiplicar por
cuatro centésimos de unidad de fomento los primeros doscientos mil electores la
que se rebaja a «más aquella que resulte de multiplicar por dos centésimos de
unidad de fomento»; se disminuye asimismo los tres centésimos de unidad de
fomento de los siguientes doscientos mil electores a «por quince milésimos de
unidad de fomento» a , y la cantidad de por dos centésimos de unidad de fomen-
to los restantes electores en la respectiva circunscripción se rebaja a «por un cen-
tésimo de unidad de fomento los restantes.»

Los candidatos a diputado, se reemplaza el que los recursos no pueden exce-
der de la suma de mil quinientas unidades de fomento por la de que «no podrán
exceder de la suma de setecientas unidades de fomento», como asimismo se
disminuye la cifra adicional que determinaba «más aquella que resulte de multi-
plicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de electores en el
respectivo distrito» por la de «más aquella que resulte de multiplicar por quince
milésimos de unidad de fomento.»

El límite de gasto de los candidatos a alcalde del respectivo municipio for-
mado por una comuna disminuye de la suma actual que no puede exceder de la

suma de ciento veinte unidades de fomento, la que se rebaja a que «no podrá exceder de la suma de sesenta unidades de fomento», y se rebaja asimismo la adicional que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de electores en la respectiva comuna a la de «más aquélla que resulte de multiplicar por quince milésimos de unidad de fomento.»

Cada candidato a concejal del respectivo municipio puede gastar una suma no superior a la mitad de aquella que se permita al correspondiente candidato a alcalde.

El límite de gasto de los candidatos a consejeros regionales dentro de cada región del país de acuerdo a los términos de la ley vigente no puede exceder de la suma de setecientas unidades de fomento, ella se rebaja a «trescientos cincuenta», como asimismo se rebaja la suma adicional que resulte de multiplicar por dos centésimos de unidad de fomento los primeros doscientos mil electores a «por un centésimo de unidad de fomento los primeros doscientos mil electores», como también disminuye la suma adicional de por un centésimo y medio de unidad de fomento los siguientes doscientos mil a «por setenta y cinco diez milésimos de unidad de fomento los siguientes doscientos mil», y finalmente, se rebaja el centésimo de unidad de fomento por los restantes electores de la respectiva circunscripción provincial a *«por cinco milésimos de unidad de fomento los restantes electores de la respectiva circunscripción provincial.»*

En el caso de las candidaturas a Presidente de la República, el límite de gasto que actualmente es equivalente a la cantidad que resulta de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de electores en el país se rebaja a «quince milésimos» de unidad de fomento.

Asimismo, el proyecto elimina los aportes que personas jurídicas, con o sin fines de lucro, realicen aportes a campañas o a partidos políticos, eliminando de tal manera la participación o influencia de ellas en la política. Así quedan sólo los ciudadanos en tanto personas naturales quienes tienen derecho a expresarse políticamente. Asimismo se prohíben los aportes reservados y anónimos. El proyecto de reforma tiene por objeto en este ámbito derogar del Título II de la ley N° 19.885, que norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos, en la cual se consagra el beneficio tributario asociado a tales donaciones.

El proyecto rebaja el límite de dinero que una persona natural puede donar a un candidato o partido durante campañas. Ninguna persona podrá aportar a un mismo candidato, y en una misma elección, una suma que exceda al equivalente en pesos de quinientas unidades de fomento en el caso de candidatos a alcalde, o concejal; de mil unidades de fomento tratándose de candidatos a consejero regional, diputado o senador y de candidatos presidenciales. En el caso de una segunda votación en la elección presidencial prevista en el artículo 26, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, esta será entendida como otra elección, pudiendo aportar las personas naturales hasta setecientas unidades de fomento en la misma.

A su vez, los aportes personales que los mismos candidatos efectúen en sus propias campañas se regirán por reglas generales que establece el proyecto de ley

y tales aportes no podrán exceder del 10% del total de gasto permitido de la respectiva candidatura.

El proyecto de ley determina que todos los aportes efectuados a candidatos o sus partidos durante campañas electorales deberán efectuarse a través de un sitio electrónico que el Servicio Electoral habilitará especialmente al efecto, el que asegurará que todos los aportes serán públicos y fácilmente consultables por la ciudadanía.

Los aportes que reciban los candidatos o los partidos con infracción a lo prescrito en la ley, así como los aportes que reciban los candidatos de los partidos que excedan los gastos en que hubieren incurrido serán entregados a beneficio fiscal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 bis.

En caso de infracción a estas normas sobre límite del gasto electoral, las multas aumentan en comparación a las que hoy existen. En efecto, se elevan las multas que hoy se aplican con un rango que va desde de 1 a 20 UTM, a un rango que va de 10 a 100 UTM

4. Se fijan reglas de transparencia y equidad en cobro de tarifas de radioemisoras y prensa, estableciéndose modalidades de pago

La propaganda electoral por medio de la prensa y radioemisoras solo podrá desarrollarse desde el vencimiento del plazo para efectuar la inscripción de las candidaturas hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito, ambos días inclusive. Los medios de prensa y radioemisoras deberán informar sus tarifas al Servicio Electoral, a más tardar, al momento en que venza el plazo para inscribir candidaturas. Asimismo, se establece que las tarifas de las radioemisoras se deberán pagar a través del sitio web del Servicio Electoral.

El proyecto de ley crea el deber de las radios, con excepción de las radios comunitarias, de establecer espacios de debate, conforme a las instrucciones que impartirá el Servicio Electoral. Además, establece que las radios deberán transmitir breves spots informativos determinados por el Servicio Electoral, de carácter neutral y destinados a entregar información electoral a la ciudadanía, en tal perspectiva las radios deberán transmitir cada día, entre las 07:00 y las 22:00 horas, 6 spots de a lo menos 30 segundos de duración con información electoral de utilidad para la ciudadanía, cuyo contenido determinará el Servicio Electoral, y que no podrá favorecer ningún candidato o partido en particular.

5. Se restringe la propaganda electoral en espacios públicos y se establecen nuevas regulaciones para la propaganda en lugares privados

El proyecto de ley en trámite parlamentario prohíbe la publicidad electoral en espacios públicos, permitiendo que solo excepcionalmente se puedan hacer

propaganda electoral en plazas públicas, bandejones y parques previamente autorizados por el Servicio Electoral, previo informe del Concejo Municipal para tal efecto. Asimismo, se prohíbe la realización de propaganda aérea

Se prohíbe la propaganda electoral en cinematógrafos y salas de exhibición de videos y la que en cualquier lugar o forma se realice por altoparlantes fijos o móviles, con la única excepción de la transmisión de discursos pronunciados en concentraciones públicas.

Respecto de la propaganda por servicios de radiodifusión televisiva abierta, se mantiene que ella debe ser transmitida gratuitamente en la distribución del tiempo conforme los incisos cuarto y quinto del artículo 31 de la ley vigente, determinándose que la distribución del tiempo la hará el Consejo Nacional de Televisión, previo informe del Servicio Electoral. Para tal efecto, el Consejo Nacional de Televisión tendrá un plazo de diez días contado desde la fecha en que las candidaturas queden inscritas en el Registro Especial a que alude la ley.

En relación a la propaganda en lugares privados, se mantiene la regla que determina el requerir el consentimiento del propietario o mero tenedor, agregándose como elemento nuevo que dicha propaganda será valorizada por el Servicio Electoral para efectos de determinar el límite de gasto. Las sedes oficiales y las oficinas de propaganda de los partidos políticos y de los candidatos independientes podrán exhibir en sus frontispicios carteles, afiches u otra propaganda electoral, considerándose hasta un máximo de cinco sedes en cada comuna.

La propaganda electoral permitida por la ley así como aquella realizada mediante volantes, únicamente podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección, ambos inclusive. En caso de plebiscitos desde el sexagésimo día hasta el tercero antes de la realización del plebiscito, ambos días inclusive.

Se establece también por la ley ciertas regulaciones sobre actuaciones de autoridades públicas que realicen inauguraciones de obras u otros eventos o ceremonias de carácter público, durante los 30 días anteriores a cualquier elección, en los cuales la ley les exige que deberán cursar invitación a tales eventos a todos los candidatos de la respectiva región, o bien abstenerse de invitar a la totalidad de ellos.

6. Se fortalece al Servicio Electoral en sus funciones de control y supervisión de los procesos electorales

El proyecto modifica la ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, dotando al Servicio Electoral de potestades que le permitan velar adecuadamente por la eficacia de la ley. Entre ellas pueden señalarse la facultad de supervisar la rendición de cuentas, de realizar y ordenar auditorías a los estados anuales de cuenta pública, y la facultad de ingresar a los recintos en que funcionen partidos políticos o tengan sede las candidatu-

ras, así como la facultad de acceder a los libros de cuentas y documentos que permitan fiscalizar el estado financiero de los sujetos bajo su supervisión, entre otras.

En efecto, el artículo 70 A del proyecto de ley determina que, para velar por el cumplimiento de las normas sobre transparencia, control y límites de los gastos electorales establecidas en la ley N° 19.884 y las normas sobre aporte público a los partidos políticos establecidas en la ley N° 18.603, corresponderán al Director del Servicio Electoral, sin perjuicio de las facultades de investigación que competen al Ministerio Público, las siguientes atribuciones: a) Supervisar que los candidatos y los Administradores Generales de los Fondos de los partidos políticos cumplan con la normativa electoral y de financiamiento; b) Supervisar la rendición de cuenta pública del uso de todos los recursos, públicos y privados, a través de procedimientos contables simples generalmente aceptados. Dichas rendiciones consistirán en un estado anual de resultados que contemple, de manera desagregada, todos los ingresos y gastos de cada candidatura o partido político. Dichos antecedentes deberán publicarse en el sitio web del Servicio; c) Realizar y ordenar auditorías al estado anual de resultados mencionado en la letra anterior; d) Ingresar a las sedes de candidaturas o partidos políticos y dependencias de candidatos o Administradores Generales de los Fondos de los partidos políticos que tengan relación con la administración de las candidaturas o de los partidos. En el ejercicio de esta atribución, los funcionarios del Servicio no podrán impedir el normal desarrollo de las actividades propias de las candidaturas o de los partidos; e) Requerir y acceder a cualquier documento, libro o antecedente que sea necesario para fines de supervisar, sin impedir el normal desarrollo de las actividades electorales o políticas, y examinar, por los medios que estime del caso, todas las operaciones, bienes, libros, cuentas, archivos y documentos de las personas o entidades fiscalizadas, y disponer de todos los antecedentes que juzgue necesarios para la los fines señalados. El Director, mediante resolución, determinará aquellos libros, archivos y documentos que deberán estar permanentemente disponibles para su examen en los establecimientos en que funcionen partidos políticos o candidaturas; f) Citar a declarar a los candidatos, representantes legales, administradores y dependientes de las instituciones fiscalizadas respecto de algún hecho que estime necesario para resolver alguna denuncia de la que esté conociendo o cuando de oficio, en un procedimiento administrativo, lo determine en cumplimiento de sus funciones; g) Efectuar salidas a terreno para comprobar el cumplimiento de las normas sobre propaganda electoral en lugares públicos y valorizar la propaganda situada en locales privados de acuerdo a las instrucciones que imparta el Servicio; h) Formular cargos, sustanciar su tramitación y resolver los procesos que se sigan respecto de todos los incumplimientos o infracciones a la normativa establecida en la presente ley, así como de los que conozca por la vía de denuncias; i) Imponer las sanciones correspondientes por infracción a la normativa establecida en la presente ley; m) Realizar las demás funciones que le encomienden las leyes o los reglamentos. Finalmente, el proyecto establece un procedimiento administrativo sancionador que permite asegurar la debida co-

rección en la realización de este tipo de procedimientos y en la imposición de las sanciones, cuando fuere necesario.

7. Responsabilidad penal y multas a personas naturales o directores de personas jurídicas que cometan infracciones a la ley

Sin perjuicio de la responsabilidad penal que en su caso pueda configurarse, las personas naturales que efectúen aportes en campañas electorales a candidatos o partidos, con infracción a lo dispuesto en la ley, serán sancionadas con multa de 20 a 100 unidades tributarias mensuales, de conformidad al artículo 392 del Código Procesal Penal. Tratándose de personas jurídicas esta sanción se aplicará a todos los miembros de su directorio que hayan concurrido favorablemente al acuerdo. El director que quiera salvar su responsabilidad por el acto o acuerdo del directorio en que se decide hacer el aporte, deberá hacer constar en acta su oposición.».

La multa será determinada por el Director del Servicio Electoral, considerando los criterios: la gravedad del daño causado al patrimonio público, la cantidad de infracciones cometidas por parte del infractor, la calidad de reincidente del infractor y la colaboración que haya prestado al Servicio antes o durante la fiscalización o investigación. El Servicio Electoral determinará mediante instrucciones cómo deberán aplicarse estos criterios.

Si en una misma campaña electoral se iniciaren procedimientos sancionatorios por más de una infracción, respecto de un mismo sujeto, se acumularán tales procedimientos, y se aplicará como sanción la suma los montos de las multas a que dé lugar cada una de las infracciones constatadas.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Chile hasta inicios de la década del 2000 era uno de los países latinoamericanos más atrasado en materia de regulación entre dinero y política, siendo la primera legislación con una regulación precisa en la materia la establecida en la Ley N° 19.884 y sus modificaciones por las leyes N° 19.963 y N° 20.053, en los términos reseñados en el cuerpo del presente artículo, la que introduce regulaciones sobre financiamiento electoral privado y acceso a financiamiento público de campañas electorales, como asimismo límites y controles que antes no existían.

La legislación vigente tiene vacíos significativos en la medida que no aborda el financiamiento político en periodos no electorales, el nivel de transparencia es deficiente y con información parcial, se requiere reforzar el Servicio Electoral con infraestructura y recursos humanos que puedan fiscalizar efectivamente el financiamiento político en periodos de campaña electoral y en tiempos normales, como asimismo cruzar información con el Servicio de Impuestos Internos.

Estos aspectos son abordados con efectividad por el proyecto de Ley gubernamental del 15 de diciembre de 2014, que hemos reseñado también en el cuerpo del artículo, el cual refuerza el financiamiento público de campañas electorales y determina un financiamiento público permanente de los partidos políticos, disminuye el impacto de los recursos privados en las campañas electorales, prohíbe los aportes reservados y restringe los anónimos, como asimismo prohíbe los aportes y donaciones de personas jurídicas con o sin fines de lucro, aumenta la transparencia del sistema de financiamiento político, además de reforzar el sistema de control y supervisión del Servicio Electoral respecto del financiamiento partidario y de campañas electorales. De aprobarse este último proyecto durante el año 2015, se vería una sustancial mejora de la transparencia del uso de dinero en la política, como asimismo el sistema democrático ganaría en legitimidad y prestigio a los ojos de la ciudadanía.

Chile se inclina así claramente por un sistema mixto de financiamiento de partidos y campañas electorales, donde juega un rol importante el financiamiento estatal, pero se mantiene el financiamiento privado de personas naturales, excluyendo el aporte de personas jurídicas con o sin fines de lucro y aumentando la transparencia del sistema mediante la prohibición de aportes reservados y limitaciones importantes para los aportes anónimos de personas, con el objeto de evitar que personas dependientes por aportar a un partido o candidato pueda sufrir represalias en su lugar de trabajo.

Debe tenerse presente que el financiamiento puramente público presenta el inconveniente de alejar a los partidos de la ciudadanía y de los militantes, de los cuales ya no dependería en lo que corresponde a sus aportes económicos mediante cuotas, con la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad y su acomodo al status quo. A su vez un aporte preponderantemente privado y provenientes de personas jurídicas o empresas establece una influencia negativa de intereses particulares y cooptación por ellos de partidos políticos y parlamentarios, teniendo presente además que las cuotas de afiliados o militantes son una parte menor del financiamiento partidario, aún cuando los aportes de personas naturales incentivan el reclutamiento de nuevos afiliados al respectivo partido y lo enraízan en la sociedad. El financiamiento mixto es el preponderante en América Latina donde hay 16 países que lo tienen: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En Perú hay financiamiento público indirecto y en Venezuela los partidos tienen actualmente sólo financiamiento privado.

Compartimos la línea del proyecto de reforma de diciembre de 2005 de eliminar el financiamiento de personas jurídicas con y sin fines de lucro en el financiamiento de campañas electorales y partidos, como la de prohibir los aportes reservados y de limitar el gasto propio del candidato a un 10% de los aportes obtenidos, como el fortalecimiento del control que podrá efectuar el Servicio Electoral con las nuevas atribuciones que le son asignadas. Igualmente participa-

mos de la idea central del proyecto de financiamiento del Estado no sólo de parte de la campaña electoral, sino también el de concretar aportes anuales directos a los partidos para su funcionamiento regular⁴.

TITLE: *Democracy, political representation, political parties and electoral campaign funding in Chile*

ABSTRACT: *This article focuses on the constitutional and legal regulation of political parties in Chile, especially from the point of view of the political representation in a democratic system. It also focuses on the actual reform process of the electoral system and the political parties funding in this country.*

RESUMEN: *Este trabajo analiza la regulación constitucional y legal de los partidos políticos en Chile, especialmente desde la perspectiva de la representación política que éstos hacen posible en un Estado democrático. El artículo analiza, además, las modificaciones que actualmente se están discutiendo en este país, relativas al sistema electoral y a la financiación de los partidos políticos.*

KEY WORDS: *Political parties, political representation, electoral system, political parties funding, Chile.*

PALABRAS CLAVE: *Partidos políticos, representación política, sistema electoral, financiación de los partidos políticos, Chile.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 23.12.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015

⁴ La principal bibliografía sobre el tema es: CASTILLO, P. DEL y ZOVATTO DANIEL (eds.) (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*. IIDH-CAPREL; San José, Costa Rica. DEL CASTILLO VERA, PILAR (1985), *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid. FUENTES, CLAUDIO (2011), «Financiación de partidos políticos en Chile», en *Évaluer la qualité de la démocratie: guide pratique*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. STOCKHOLM, SWEDEN y GARCÍA RODRÍGUEZ, JUAN IGNACIO (2006), «Regulación jurídica de los partidos políticos en Chile», en DANIEL ZOVATTO (coord.), «Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina». IEJ, UNAM, Ciudad de México D.F. GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO, *La financiación de los partidos políticos*. Ed. Dykinson, Madrid. GUERRERO GUTIÉRREZ, EDUARDO, *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*. Serie: Cultura de la rendición de cuentas. México D.F. HUNEEUS, CARLOS (1998), «El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile», en CASTILLO, P. DEL y ZOVATTO DANIEL (eds.) (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*. IIDH-CAPREL; San José, Costa Rica. JOST, STEFAN (1997), *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones*. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz.

