

Las franjas electorales en la experiencia chilena

*

Juan Ignacio García Rodríguez**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 6 de junio de 2013.

Aprobación: 12 de julio de 2013.

Resumen: Expone la experiencia chilena sobre el establecimiento y regulación de las franjas electorales, para lo cual analiza la constitucionalidad de la franja, los principios involucrados, las disposiciones regulatorias, el papel del Consejo Nacional de Televisión, la jurisprudencia que sobre el tema ha sido emitida por el Tribunal Calificador de Elecciones y los retos que el sistema de franjas electorales enfrenta a futuro como lo es su aplicación a las elecciones primarias de los partidos políticos.

Palabras clave: Franjas electorales / Campaña política / Equidad / Contribución estatal / Financiamiento del partido político / Medios de comunicación / Reformas electorales / Chile.

Abstract: It describes the Chilean experience in terms of the establishment and regulation of electoral slots. To do this, it analyzes the constitutionality of the slot, the principles involved, regulatory provisions, the role of the National Council of Television, the jurisprudence regarding the topic and issued by the Qualifying Tribunal of Elections and the challenges that the system of electoral slots faces in the future, such as its application in the primary elections of political parties.

Key Words: Electoral slots / Political campaign / Equity / State Contribution / Funding of political parties / Mass Media / Electoral reforms / Chile

* Ponencia presentada en el "Seminario hacia mayor transparencia y equidad en el Sistema costarricense de financiamiento de partidos políticos", organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia e IDEA Internacional el 4 de junio de 2013, en San José, Costa Rica.

** Chileno, abogado, correo electrónico jgarcia@serval.cl. Director del Servicio Electoral de Chile desde el año 1986. Abogado de la Universidad de Chile. Desde el año 1964 ha cumplido funciones en la calificación de elecciones en Chile. En el año 1965 fue nombrado subdirector de la Dirección del Registro Electoral cargo que ejerció 1977. Como director del Servicio Electoral de Chile le ha correspondido organizar las elecciones y plebiscitos, ya sea de carácter presidenciales, parlamentarias y municipales.

1. Introducción

En Chile los primeros ensayos de programas de televisión se efectuaron en la década de los 50 a nivel de universidades. En particular, la primera estación de televisión en Chile fue la de la Universidad Católica de Valparaíso.

A comienzos de los 60 sucedió un hecho que contribuyó a una rápida y masiva popularización de estaciones y programas de televisión. El hecho a que aludimos fue la realización en Chile del Campeonato Mundial de Fútbol de 1962.

Inevitablemente, el legislador tuvo que hacerse cargo de esta situación y en abril de 1962, se dicta la Ley General de Elecciones n.º 14.852 que reguló en su artículo 8.º la propaganda electoral y refiriéndose a la propaganda en televisión, estableció lo siguiente: *"Queda prohibida toda propaganda electoral por medio del cinematógrafo, como la que pudiere efectuarse a través de la televisión, sin perjuicio, en este último caso, de los foros que se organicen, a los que tendrán igual acceso los diferentes candidatos, de acuerdo con las normas y espacios que para este objeto determine el Consejo de Rectores de las Universidades"*.

Con respecto a las radioemisoras, la misma ley estableció que *"deberán poner a disposición de los partidos políticos y de los grupos que patrocinen candidaturas independientes, en los últimos 30 días antes de una elección, un espacio de tiempo de una hora diaria, durante el cual se difundirá la propaganda pagada que ellos deseen contratar"* (art. 8 inciso 7).

Sin perjuicio de lo anterior las empresas radiodifusoras podrán transmitir la propaganda electoral que libremente contraten con tal que, en conjunto con el espacio obligatorio no destinen a ellas más de un 15% de su transmisión diaria".

La misma Ley Electoral de 1962 establece que las infracciones o falta de cumplimiento se sancionarán con 30 días de prisión conmutables con multas que también se ordenan en esa ley.

Como se puede apreciar, desde su inicio nuestra legislación prohibió la propaganda electoral por televisión estableciéndose así una cultura que se ha mantenido en el tiempo como lo iremos desarrollando en los próximos párrafos.

En 1970 se dictó la ley n.º 17.377 que permitió establecer canales de televisión a la empresa estatal denominada "Televisión Nacional de Chile", a la Universidad de Chile, a la Universidad Católica de Chile y a la Universidad Católica de Valparaíso, todas ellas corporaciones de derecho público.

Es oportuno transcribir algunos pasajes a la moción parlamentaria que en el año 1969, patrocinada por el Ejecutivo, dio origen a la antes señalada ley n.º 17.377. En ella se expresa:

"[...] la creciente importancia de los medios de comunicación y de su impacto en la sociedad contemporánea ha preocupado a los especialistas de todas las disciplinas sociales. Entre estos medios es la televisión, sin duda alguna, el que ha producido el efecto más profundo en la población al afectar incluso los hábitos del grupo familiar y orientar las actitudes y aspiraciones de todo el grupo social. Difícil sería, por lo tanto, ignorar la responsabilidad que cabe a quienes emplean este medio que está transformando, de

manera permanentemente acelerada y a veces imperceptible, la estructura misma de la sociedad y comprometiendo nuestro destino como Nación. Por estas razones fundamentales creemos que la televisión debe ser orientada por normas que cautelen debidamente los intereses nacionales que ella compromete".

Al asumir en 1973 un Gobierno Militar quedó suspendida la vida partidaria y electoral, por lo que el tema de la propaganda electoral solo se vino a reactivar a mediados de los 80 cuando se empezaron a discutir los proyectos de leyes electorales y de partidos políticos que empezarían a regir entre 1986 y 1987.

Finalmente, se dicta la Ley General de Elecciones n.º 18.700 dictada en 1987. Este texto legal en su artículo 30 y siguiente regula la propaganda y publicidad electoral.

Las disposiciones principales de este texto legal consagraron el financiamiento directo en favor de los partidos políticos y candidaturas independientes al instituir la propaganda televisiva gratuita tanto para los plebiscitos como para las elecciones populares.

2. Constitucionalidad de la franja

De acuerdo con la normativa constitucional chilena, le corresponde al Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las leyes orgánicas como es el caso de la ley de elecciones que nos ocupa. Así fue como el 5 de abril de 1988 al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley, hizo presente la necesidad de legislar sobre aspectos que no estaban suficientemente regulados, señalando expresamente que resultaba necesario evitar discriminaciones en

dicha propaganda y que resultaba además necesario asegurar una efectiva igualdad entre las diferentes candidaturas.

De conformidad con estas observaciones, se dictó la ley n.º 18.733 introduciéndose nuevas regulaciones para la propaganda televisiva gratuita.

El fallo del Tribunal Constitucional sobre la ley última citada se pronunció derechamente sobre la constitucionalidad de las normas que establecen la obligación de los canales de televisión de libre recepción de destinar gratuitamente determinados espacios de tiempo a propaganda electoral y, su complemento, la prohibición para ellos de transmitir cualquier otra propaganda electoral, gratuita u onerosa.

Para corroborar lo ya dicho, insertamos a continuación dos considerandos del fallo del Tribunal Constitucional que clarifican la argumentación ya señalada.

"12.º- Que de lo relacionado fluye, con nitidez, que las normas del proyecto relativas a la televisión de libre recepción no merecen reparo constitucional, ya que si la Constitución ha encargado a la ley determinar aquellas universidades y demás personas o entidades que, además del Estado, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión, con exclusión de cualquiera otra que ella no establezca, bien puede también esa ley imponer obligaciones y limitaciones medidas y razonables como son las que las normas del proyecto contemplan. Lo anterior se justifica plenamente tanto como una justa contrapartida al derecho selectivo que se otorga, cuanto porque ellas en definitiva las exige el interés general de la colectividad, a fin de dar una estricta aplicación al precepto del artículo 18 de la Carta Fundamental, en orden a que la ley garantizara siempre la plena igualdad entre los independientes y los partidos

políticos en la participación de los procesos electorales y plebiscitarios, igualdad que, obviamente, no se conseguiría si la ley permitiera un uso ilimitado de la televisión en periodos electorales.

13.º- Que esta interpretación es la que mejor se aviene no solo con la letra de la Constitución, sino, también, con su contexto y espíritu, ya que la norma que contempla el derecho a establecer, operar y mantener canales de televisión e implícitamente a imponerles obligaciones justas y razonables, como es la gratuidad, guarda perfecta armonía con el deber del Estado de asegurar una participación equitativa e igualitaria del pueblo en los plebiscitos y elecciones el cual, a través de estos procesos, ejerce la soberanía".

Debe recordarse que esta sentencia del Tribunal Constitucional se dictó a raíz de un reclamo de la Corporación de Televisión de la Universidad Católica de Chile por estimar que la franja electoral gratuita perjudicaba sus intereses y derecho de propiedad involucrado.

Este fallo ha significado que otras peticiones posteriores hayan sido rechazadas por la justicia ordinaria.

3. Principios involucrados en el establecimiento de la franja electoral

Los principios constitucionales que se consideraron al establecer la franja electoral son básicamente los que a continuación se señalan:

a) El principio de igual tratamiento

El principio de igualdad es uno de los principios de justicia política que están en la base universal de la organización de la comunidad política occidental. Por eso es un principio que recorre toda la Constitución Política, adoptando diversas formas y modelando

diversas instituciones. El principio de igualdad, como principio constitucional, exige la igualdad de trato por parte del Estado frente a quienes se encuentren en iguales condiciones. El principio de igualdad democrática, que se refiere a la posición de los ciudadanos frente a la toma de las decisiones políticas, tiene importancia medular y es el principio rector de todas las instituciones electorales. La igual consideración de los ciudadanos en pos de la configuración de la voluntad general exige la exclusión, por razones de principio, de cualquier graduación o diferenciación entre ellos, de acuerdo a cualquier característica no justificada suficientemente.

Particularmente, en relación con la igualdad democrática, la Constitución desarrolla el principio de igualdad entre partidos políticos e independientes (art. 18). Dicho principio exige un igual tratamiento que consiste en que los independientes deben tener las mismas dificultades y facilidades de cara a las elecciones que los candidatos representantes de los partidos.

b) El principio de pluralismo político

La Constitución considera que todos los grupos y tendencias políticas pueden buscar hacerse del gobierno. El Estado no solo debe abstenerse de interferir, sino que en virtud del principio de promoción de los derechos fundamentales (art. 5 inc. 2.º), debe favorecer la mayor y más diversa expresión y representación política, así como la libre constitución y desarrollo de grupos y partidos políticos. De esta forma, toda medida estatal que tienda a limitar las posibilidades de cualquier grupo, partido o candidato de competir en una elección (general), será en principio contraria al pluralismo político.

c) El derecho a la libre expresión

Por último, se muestra especialmente relevante en este problema el derecho fundamental a la libertad de expresión (art. 19 n.º 12 Constitución Política). La opinión de que la libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales que se relaciona con la democracia y con la participación política es universal y poderosa. La posibilidad de un ejercicio real de la libertad de expresión y, más allá, la obligación del Estado de velar para establecer un régimen de igualdad de oportunidades para expresarse son ideas admitidas en general en el derecho comparado y en el derecho internacional de los derechos humanos.

4. Disposiciones regulatorias de la franja electoral

La citada ley orgánica prescribe que se entenderá por propaganda electoral la dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar algunas de las proposiciones sometidas a plebiscito. La propaganda solo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito.

La ley establece las siguientes regulaciones de la propaganda televisiva:

- 1.- Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de presidente de la República, diputados y senadores, o de plebiscitos nacionales. Esta norma es obligatoria para todos los canales.

2.- En los casos de elecciones conjuntas de presidente de la República y de diputados y senadores, los canales de televisión deberán destinar también, gratuitamente, 40 minutos diarios a propaganda electoral, los que se distribuirán en 20 minutos para la elección de presidente de la República y 20 minutos para la elección de diputados y senadores.

3.- En las elecciones de presidente de la República los tiempos de 30 o 20 minutos corresponderán, en partes iguales, a cada uno de los candidatos.

4.- En las elecciones de diputados y senadores, a cada partido político corresponde un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados o, en caso de que no hubieren participado en ella, tendrá el mismo tiempo que le corresponde al partido político que hubiere tenido menos votos. Si hubiere pacto electoral, se sumará el tiempo de los partidos pactantes.

5.- Al conjunto de las candidaturas independientes le corresponde un tiempo equivalente del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, que se distribuirá entre ellas por iguales partes.

6.- En caso de plebiscito nacional, los canales de televisión deben dar expresión al gobierno, a los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional y a los parlamentarios independientes. En este caso, el tiempo de 30 minutos se distribuye por mitades entre el gobierno y los que adhieran a su posición, por una parte, y los partidos y parlamentarios independientes que sustenten posiciones diferentes a la del gobierno, por la otra. Los partidos y parlamentarios

independientes que adhieran a la posición del gobierno se reparten de común acuerdo con este el tiempo correspondiente. A falta de acuerdo, al gobierno le corresponderá la mitad del tiempo disponible y la otra mitad se distribuirá entre los partidos políticos y los parlamentarios independientes en proporción a su representación en el Congreso Nacional. Los partidos políticos y parlamentarios independientes que sustenten posiciones diferentes a las del gobierno se repartirán el tiempo que les corresponda de común acuerdo. A falta de este, se sigue la proporción en el Congreso Nacional.

7.- Los servicios limitados de televisión no pueden, en caso alguno, transmitir propaganda electoral.

Las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras pueden publicar o emitir propaganda electoral, que libremente contraten, dentro del plazo señalado previamente, pero no pueden discriminar el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones.

5. El consejo nacional de televisión

La distribución del tiempo de la propaganda televisiva gratuita en los canales de televisión de libre precepción le corresponde a un organismo denominado Consejo Nacional de Televisión el cual la efectúa por medio de un acuerdo de su Directorio que se publica en el Diario Oficial. Se trata de un organismo constitucional autónomo destinado a regular a los canales de televisión y encargado de velar por el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación. El Consejo está compuesto por diez miembros designados por el presidente de la República con acuerdo del Senado, debiendo

mantenerse un pluralismo político entre sus integrantes. Su presidente lo designa el presidente de la República y sus integrantes duran ocho años en sus funciones, salvo el caso de su presidente cuyo cargo expira cuando cumple el plazo de duración de la autoridad que lo designó.

El Servicio Electoral comunica a este Consejo los resultados obtenidos en la última elección de diputados y el Consejo procede a aplicar las reglas ya señaladas.

Las resoluciones del Consejo Nacional de Televisión, en relación con la distribución del tiempo y las discrepancias que puedan producirse por tal motivo, son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro del plazo de diez días contados desde la dictación de las respectivas resoluciones. El Tribunal Calificador de Elecciones resolverá las apelaciones sumariamente dentro del plazo de cinco días contados desde la fecha de la interposición del recurso.

6. Jurisprudencia sobre franja electoral

De acuerdo con lo ya explicitado, corresponde al Tribunal Calificador de Elecciones resolver las apelaciones planteadas a las resoluciones del Consejo Nacional de Televisión en materia de distribución del tiempo que corresponde a los partidos y candidatos dentro de la franja electoral gratuita.

En el único antecedente jurisprudencial encontrado en esta materia, Rol n.º 92-2005, el Tribunal Calificador de Elecciones dictó sentencia el 21 de octubre de 2005. A continuación se exponen los detalles del caso en cuestión.

a) La resolución del Consejo Nacional de Televisión

El Consejo ejerció su competencia de fijar el tiempo correspondiente a cada candidato y partido en las elecciones parlamentarias de acuerdo a las reglas de proporcionalidad, equivalencia e igual distribución del tiempo. El Consejo ajustó su decisión a los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos en la elección inmediatamente anterior al proceso electoral en curso. El Consejo sostuvo que tomó en cuenta los siguientes criterios para realizar el cálculo antedicho:

- 1) No se consideran los votos nulos ni los votos blancos de la elección del 2001;
- 2) No se consideran los votos obtenidos por los partidos políticos que participaron en estas elecciones, pero cuya inscripción posteriormente haya sido cancelada por el Servicio Electoral;
- 3) No se consideran los votos obtenidos por las candidaturas independientes en el año 2001;
- 4) A los partidos que no participaron en la elección parlamentaria del 2001 se les asigna una votación igual a la del partido que participó en esas elecciones y obtuvo la menor cantidad de votos. El partido de referencia fue el Liberal;
- 5) Al total de candidaturas independientes inscritas se le asigna una proporción similar de votos a la obtenida por el partido menos votado en la elección del 2001, luego ese tiempo se divide por el número de candidaturas independientes.

La resolución del Consejo fijó, en consecuencia, el tiempo correspondiente a cada partido que no participó en la elección

anterior en un segundo y para los candidatos independientes en conjunto estableció que debería distribuirse un segundo en partes iguales.

La decisión anterior fue apelada por un grupo político sosteniendo que el acuerdo del Consejo vulneraba el principio de igualdad ante la ley.

El Tribunal Calificador de Elecciones rechazó la apelación, ya que sostuvo que el Consejo había actuado dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Calificador señaló que no puede menos que observar que la forma de distribución del tiempo de propaganda puede conducir en la práctica a no poder ejercer realmente el derecho de comunicar ideas a la audiencia, como resultado de la brevedad del tiempo que se asigna a algunos partidos y a los candidatos independientes.

Esta sentencia tuvo un voto de minoría del señor Ministro Milton Juica, quién señaló que el Consejo tiene un deber de *"asegurar un trato mínimo equitativo entre los distintos candidatos"* lo que debe interpretarse en el sentido de que el Consejo tiene un margen de discrecionalidad en sus decisiones y además debe adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que los programas de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio de pluralismo.

Sostiene el voto de minoría que cuando el Consejo fija un tiempo de propaganda electoral en un segundo, excede con mucho el criterio y prudencia que es menester considerar a fin de que los

independientes puedan, dentro del trato igualitario y de observancia al principio de pluralismo político, exponer las ideas que justifiquen, ante la opinión pública su programa político. Concluye el voto de minoría en que el Consejo debería, para no incurrir en una infracción a los principios de igualdad y pluralismo, fijar "un mínimo aceptable para estos fines".

7. El futuro

El sistema descrito lleva más de 20 años de correcto funcionamiento y el intento de incorporarlo a las elecciones primarias de los partidos políticos no ha prosperado.

Por otra parte, la desigualdad entre partidos políticos y candidaturas independientes, tal como se ha señalado, hace necesario un mayor estudio en el futuro. En cuanto a la implicancia de la franja gratuita en el financiamiento de los partidos políticos, resulta claramente favorable para estos últimos, dado el hecho de que la propaganda televisiva representa tal vez el mayor gasto electoral de un proceso. Por ello, para muchos el costo de las elecciones en Chile es comparativamente menor que en otros países, añadiéndose a lo señalado el hecho de que los límites al gasto electoral establecidos en nuestro sistema son considerablemente altos dado que su monto está relacionado con el número de personas inscritas en el padrón electoral. Como es sabido el padrón electoral chileno ha tenido un aumento significativo dado a la incorporación de la inscripción automática aprobada en enero del 2012.

Como una última reflexión, cabe tener en cuenta la tendencia actual a que los medios tradicionales de comunicación, entre ellos la

propia televisión, vayan perdiendo la importancia que han tenido en la materia tratada y son las redes sociales las que por su carácter globalizado y gratuito, producen un acceso fácil y expedito a los partidos y candidatos.

Lo anterior será cada vez más decisivo en los procesos y en la legislación electoral.

Literatura consultada

Legislación:

Constitución Política de la República de Chile. Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile, 1980.

Ley Televisión Nacional de Chile, n.º 17.377 dictada en 1970.

Ley General de Elecciones, n.º 18.700 dictada en 1987.

Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, n.º 18.733 dictada en 1988.

Jurisprudencia:

Tribunal Constitucional de Chile, Voto n.º ROL 56 del 9 de agosto de 1988.

Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, Voto Rol n.º 92-2005 del 21 de octubre de 2005.