

# **Alcances Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile\***

---

RAMIRO A. MENDOZA ZÚÑIGA

Abogado, Universidad de Chile, Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia  
Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Los Andes, Santiago, Chile.

## 1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Si existe un tema cuya discusión está pendiente en nuestro país, es aquel que dice relación con la forma y medios a través de los cuales los partidos políticos logran la provisión de sus recursos monetarios, sea para su funcionamiento normal o para afrontar las campañas electorales. Para algunos se trata de un tema medular, sobre todo cuando advierten al dinero como el principal recurso político que permite una suerte de determinación de los procesos electorarios<sup>1</sup>; para otros, en cambio, reconociendo que el solo mérito del candidato o el prestigio de la tienda política de que se trate permitirá que los recursos dinerarios fluyan fácilmente hacia un determinado sector electorario. En todo caso, se trata de resguardar la *legalidad democrática* (*N. del E.*: las cursivas en el texto y en las notas al pie de página son de responsabilidad del autor), evitando de esta manera que cualquier tienda política, sea de los gobiernos o de las oposiciones, utilicen el ordenamiento jurídico en procura de beneficios distintos a sus idearios lícitos.

Lo expuesto se ve reforzado con la práctica chilena desde 1988 en adelante, puesto que se han desarrollado numerosos actos electorarios<sup>2</sup>, sin que haya existido suficiente transparencia respecto de las formas y medios que los partidos y los candidatos utilizan para cubrir sus requerimientos financieros. Estos temas han sido tratados por la prensa nacio-

---

<sup>1</sup> Gómez Bernal, Gastón, "Algunas consideraciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos", en *Revista de Ciencia Política*, vol XVIII, N° 1-2 (1996), Edición especial sobre "El Estado y la Corrupción", Instituto de Ciencia Política, PUC, pp.115 y ss.

<sup>2</sup> 5 de octubre de 1988 (*Sí versus No*), 30 de julio de 1989 (Reforma Constitucional), 14 de diciembre de 1989 (presidencial y parlamentaria), 28 de junio de 1992 (concejales), 11 de diciembre de 1993 (presidencial-parlamentaria), 27 de octubre de 1996 (concejales), 11 de diciembre de 1997 (parlamentaria).

nal<sup>3</sup> y ciertos proyectos de ley<sup>4</sup> no aprobados hasta la fecha. Por su parte, si acudimos al derecho comparado, veremos lo relevante del tema propuesto<sup>5</sup>, puesto que aquél está pleno de ejemplos de acuciosas y frondosas legislaciones. Estas, o bien han generado oligarquías burocráticas que lejos de alentar el desarrollo democrático favorecen una verdadera tiranía de partidos, o han permitido el nacimiento de una costosa burocracia, que desvía cuantiosos recursos de otras necesidades más apremiantes. En todo caso, no han impedido que el fraude a la ley siga siendo una constante sistemática.

Como se verá, la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, en su texto definitivo, no consideró ninguna de las propuestas consagradas en los distintos anteproyectos que le precedieron y que encaraban derechamente el tema del financiamiento. Es más, el texto señalado, lejos de establecer con claridad los aspectos medulares del financiamiento de

<sup>3</sup> *El Mercurio* (Stgo.), Enfoques, domingo 16.03.1997, pp. B1, B12 de Mónica Guerrero T., “Una verdad a medias”; *La Segunda*, viernes 17.10.1997; “Campañas políticas: el misterio de 40 millones de dólares”, de Patricia Verdugo; *Las Últimas Noticias*, lunes 2.12.1994, “¿Cómo se financian los partidos políticos? El secreto mejor guardado. Vacíos de la ley permiten ingresos de “dineros fantasmas””, de Sergio Mardones; *La Época*, domingo, 8.08.1993, “Habrá menos plata y poca mística, pero muchas ganas de pelear. Cómo serán y cuánto gastarán las campañas”, de María Isabel De Martini; *El Mercurio* (Stgo.), 13.05.1996, “De partidos y campañas: Piden regular dineros ocultos”; *El Mercurio* (Stgo.), 16.05.1998, A8, “Auditoría “sepulta” a partido de Klaus. Colectividad de ex-premier checo”, de Freddy Valverde; *El Mercurio* (Stgo.), viernes 29.05.1998, C5, “Justifican financiamiento legal de la política”; *El Mercurio* (Stgo.), lunes 7.09.1998, A4, “Pastrana busca financiamiento fiscal a campañas”, de Ximena Villalón Mussóns; *El Mercurio* (Stgo.), sábado 3.10.98, C2, “Sin excepción: Los partidos políticos “lloran pobreza””, de Mercedes Garrido.

<sup>4</sup> Véase Boletín 2210-06, proyecto de ley que modifica la ley de votaciones y escrutinios, regulando los gastos que efectúen candidatos y adopta otras medidas para la transparencia del proceso, moción del diputado G. Martínez, 3.8.1998; también Boletín 2213-06, proyecto de ley con iguales intenciones que el antes expuesto y de similar contenido, moción de diputados DC, 4.8.1998; también Boletín 2220-06, que fusiona los anteriores proyectos, moción de los diputados gestores de los dos proyectos anteriores, de 12.8.1998. Este último habría quedado en tramitación. Críticas de constitucionalidad e inconveniencia de los mismos, en *Reseña Legislativa* N° 397 (Libertad y Desarrollo), 22-28 de agosto de 1998. Con anterioridad, véase Boletín 1146-07, proyecto de los diputados Aylwin y Elgueta, sobre “transparencia de los procesos electorales”, no aprobado por falta de quórum, y Boletín 1962-07, diciembre de 1996, que contiene moción del senador Muñoz Barra, dándose cuenta en Sala el 18.12.96, sin movimiento con posterioridad.

<sup>5</sup> Sugerimos en especial, para España: Del Castillo Vera, Pilar, *La financiación de los partidos políticos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo Veintiuno Editores de España S. A., Madrid, 1985, contiene además abundante bibliografía sobre el tema referida a la situación en Alemania y Austria, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Israel, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Escandinavos y España; también González-Varas Ibáñez, Santiago, *La financiación de los partidos políticos* (Madrid, Editorial Dykinson, 1995), 226 pp. Comentarios sugerentes del mismo de Vivanco Martínez, Ángela, en *Revista Chilena de Derecho* (PUC), vol. 25, N° 2 (1998), pp. 511-519. Sugerimos, asimismo, Alexan-

estas corporaciones, adoptó una técnica prohibitiva en muchos de sus aspectos y omitió cualquier referencia al financiamiento estatal directo de los mismos<sup>6</sup>.

Se ha dado, desde entonces en el tema de las fuentes dinerarias, una suerte de complicidad múltiple que provoca el silencio compartido, lo que retrata una verdadera hipocresía colectiva, como apunta un veterano profesor cuando expresa que para qué nos ponemos una venda en los ojos. Los partidos tienen concomitancia internacional y tienen fundaciones sin fines de lucro. Es preferible ponerlo y que se rinda cuenta que no ponerlo y seguir haciéndolo de todas maneras<sup>7</sup>.

Trataremos mediante el presente trabajo, de abordar el estado actual del financiamiento de los partidos políticos en Chile, desde una perspectiva esencialmente jurídica<sup>8</sup>, para lo cual veremos desde su génesis, la actual ley orgánica constitucional de partidos políticos, el comportamiento de estas instituciones en el marco del legislador –el cumplimiento de la ley–, para, de modo final, aportar algunas conclusiones que puedan ser de utilidad en la política legislativa que decidan los actores del sistema en un futuro que esperamos esté próximo.

---

der, Herbert E. y Haggerty, Brian A., *The federal election campaign act. After a decade of political reform.*, Citizens Research Foundation, University of Southern California, Washington D.C., 1981; Alexander, Herbert E., *Financing politics. Money, elections and political reform*, Third edition, University of Southern California, Washington D.C., 1984; Alexander, Herbert E. (ed.), *Comparative political finance in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989, obra que incluye varios trabajos sobre este tema, relativos a Inglaterra, Canadá, Australia, Estados Unidos, Israel, Italia, España, Alemania, Austria y Suecia, entre otros.

<sup>6</sup> Véase García Barzelatto, Ana María, “La propaganda electoral y su gratuidad”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16 N° 2 (1989), PUC, p. 243 y ss.

<sup>7</sup> Véase Fariña, Carmen, *Génesis y significación de la ley de partidos políticos*, en *Estudios Públicos*, 27 (1987), particularmente p. 147, nota pie 38, donde reproduce declaraciones del presidente de la Comisión de Estudios Constitucionales, Mario Quinzio, al diario *La Segunda* (16.11.1983).

<sup>8</sup> Aunque no todas se refieren directamente a este tema, sobre partidos políticos en nuestro país, sugerimos, principalmente, Barros Burie, Enrique, “Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos”, *Documento de Trabajo*, 10, CEP, 1983, Santiago, p. 69; y en CEP N° 14. Santiago, Chile, 1984, pp. 173-217; Bulnes Sanfuentes, Francisco, “Ante-proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre partidos políticos”, en *Política* (Instituto de Ciencia Política, UCH), Vol. 5, N° 5, 1984, Santiago de Chile, pp. 173-200; Cea Egaña, José Luis, “Los partidos en la Nueva Constitución”, en *Revista Chilena de Derecho* (PUC), Vol. 11 N° 2-3, mayo-diciembre 1984, pp. 403-415; Cuevas Farren, Gustavo, “Partidos Políticos y su regulación constitucional”, en *Política*, Vol. 6, N° 6, 1984, Santiago de Chile, pp. 163-175, 182-188; Cumplido, Francisco; Guzmán, Jaime; Gottfield, Dietze, “Pluralismo y proscripción de partidos antidemocráticos”, en *Estudios Públicos*, 13 (CEP), 1984, Santiago, pp. 5 y ss.; Cumplido C. Francisco, “El estatuto jurídico de los partidos políticos”, en *Estudios Públicos*, 14 (CEP), Santiago, Chile, 1984, pp. 153-169; García Barzelatto, Ana María, *Comentario al fallo del Tribunal Constitucional sobre la ley orgánica constitucional de los partidos políticos*, en XVIII Jornadas de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y

## 2. EXPRESIONES NORMATIVAS: LA CONSTITUCIÓN Y SUS FUENTES INMEDIATAS

Resulta obvio que las normas jurídicas que reglan o sistematizan cualquier marco de actividades, se generan en un contexto que las orientan a un fin, que es el deseo de quienes concurren a su elaboración. Ello se torna aún más relevante en materias, que no obstante su juridicidad, deslindan con determinadas visiones marcadas con una clara raíz política. En este sentido, el gobierno militar, al partir del supuesto restrictivo con que visualiza el fin de los partidos políticos, impregna, seguidamente, gran parte del marco dispositivo que regla a estas asociaciones. Veamos esta situación.

### 2.1. El tratamiento de la materia en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución

La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República (CENC) abordó el tema de los partidos políticos en numerosas ocasiones, tanto en lo referido al derecho de asociación y sus implican-

Sociales. Universidad de Concepción. 1988, pp. 131-138; vid. también su "La regulación constitucional de los partidos políticos en las constituciones políticas chilenas de 1925 y 1980", en *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho, UCH, N° 37-38, 1985, pp. 19-43, y su *Ley Orgánica Constitucional de partidos políticos*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1988, p. 281; Grupo De Estudios Constitucionales, *Estatuto de partidos políticos*. Septiembre de 1983, Santiago; Huneeus, Carlos, "Los partidos políticos y la transición a la democracia en Chile hoy", en *Estudios Públicos*, 15 (CEP), Santiago, pp. 67-88; Luksic Sandoval, Zarko, "Límites Jurídicos de la Democracia (Derogación artículo 8°)", en *Cuadernos de Análisis Jurídico*, N° 13 (Escuela de Derecho, U. Diego Portales), Santiago, 1990, p. 19; Nogueira Alcalá, Humberto y Cumplido Cereceda, Francisco, *Los partidos políticos, en las fuerzas políticas, en los hechos y en el derecho*, Edit. ICHEH. Santiago, Chile 1986, pp. 46-142, y en *Revista de Derecho* (Universidad Central) N° 1. Santiago, Chile, 1987, pp. 23-110; Ribera Neumann, Teodoro, "Democracia interna y financiamiento de los partidos políticos", en *Revista Chilena de Derecho* (PUC), vol. 16 N° 2, junio-agosto 1989, pp. 337-353; del mismo, "Más allá de la inconstitucionalidad. Sobre la inconstitucionalidad del MDP y otras organizaciones", en *Política*, vol. 10, N° 10, 1986, Santiago de Chile, pp. 29-70; Rojas Sánchez, Gonzalo, "Elementos de una concepción totalitaria", en *Revista de Ciencia Política* (PUC), N° 3, 1980, Santiago, pp. 33-54; Silva Bascuñán, Alejandro, "Partidos Políticos y su regulación constitucional", en *Política*, vol. 6, N° 6, 1984, Santiago, pp. 175-182; Valenzuela, Arturo, "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile", en *Estudios Públicos*, 18 (CEP), Santiago, 1985, p. 87; Urzúa, Germán. *Los partidos políticos chilenos*, Ed. Jurídica, Santiago, 1968, y Ediar-ConoSur, Santiago, 1988; Zúñiga San Martín, Ana María, *Sistema Electoral Público y Partidos Políticos*, Ed. Jurídica, Santiago, 1987; Flores Arratia, César, *El financiamiento público de los partidos políticos en Chile* (Tesis), PUC, 1997, p. 125; Blanc Renard, Neville, Nogueira Alcalá, Humberto, Pfeffer Urquiaga, Emilio y Verdugo Marinkovic, Mario, "La Constitución Chilena", Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, UCV, 1990, p. 538.

cias con tales entidades, como en lo relativo al nuevo sistema electoral que se debía elaborar en sus bases constitucionales.

Así, en la sesión 9ª, de 23 de octubre de 1973, se consigna la constitución de la *Subcomisión de inscripciones electorales, ley de elecciones y estatuto de los partidos políticos*, que tendría a su cargo precisamente el estudio de ambas materias, habida cuenta de la estrecha relación entre ellas.

Del contexto de las sesiones de la CENC aparece con toda nitidez un claro reparo respecto del funcionamiento de los partidos políticos, así como el propósito de establecer límites a su actuación. En este sentido adquiere relevancia el documento que el Presidente de la República enviara a la CENC por oficio de 10.11.77, referido a las Normas para la Nueva Constitución y que contenía algunas orientaciones fundamentales para guiar el trabajo de la Comisión. En la letra h) del citado documento se señala como imperiosa necesidad la de “establecer sistemas electorales que impidan que los partidos políticos se conviertan en conductores monopólicos de la participación ciudadana y en gigantescas maquinarias de poder que subordinen a los legisladores a ‘órdenes de partido’, impartidas por *pequeñas oligarquías* que dirigen los partidos sin título ni responsabilidad alguna, y *que disponen de cuantiosos fondos de origen desconocido (...)*”<sup>9</sup>.

Dentro del tema específico que nos ocupa, no existió un pronunciamiento preciso de los comisionados en el sentido de referirse a la posibilidad del financiamiento público de partidos o campañas. Sólo existen aisladas e indirectas alusiones al tema del financiamiento de los partidos, dentro del espíritu antes señalado, con especial referencia al problema de la personificación de los partidos y las consecuencias que de ello se derivarían.

En efecto, uno de los aspectos más latamente tratados por la Comisión fue el considerar la naturaleza jurídica que debían tener los partidos políticos, si acaso debían ser personas jurídicas de derecho público o de derecho privado, y, aún antes que eso, si debían o no tener personalidad jurídica propia y si correspondía que el texto constitucional que se propusiera contuviera alguna alusión a ellos. Este aspecto de la personalidad jurídica de los partidos no era menor, toda vez que “desde que la tengan gozarán de una serie de atributos, *como tener un patrimonio y poder funcionar en forma permanente*”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Este documento se puede ver en Actas de la CENC, sesiones 327ª y 328ª, de 15.11.77 y 16.11.77, respectivamente, en especial p. 1789.

<sup>10</sup> Intervención del Comisionado Sr. Raúl Bertelsen, en sesión 373ª, 23.05.78, p. 2616.

Enseguida agregaba “(...) que podría aparecer como una medida muy dura la de negarles la personalidad jurídica, y apunta que algunos han propuesto inclusive que sólo lo hagan en los períodos electorales, lo que, a su juicio, es muy limitado y poco práctico, *pues los partidos intervendrán de todas maneras en la vida política*, acrecentando su actividad durante las elecciones. Piensa que, *tal vez, sería preferible que no tuvieran personalidad jurídica, lo cual les impediría poseer bienes*, pero reconoce que *sería muy difícil controlar sus finanzas si no contaran con ella*”.

En el mismo sentido, el comisionado Sr. Guzmán señaló “(...) es necesario escoger entre una de las dos siguientes opciones: o se resta significación constitucional y jurídica a los partidos políticos, impidiéndoles su reglamentación legal y control consiguiente, o se les reconoce un estatuto jurídico más sólido, *con disposiciones legales de control*. Estima que los dos polos del dilema anterior ofrecen ventajas, pero que *no se puede, por una parte, rebajar en exceso el status de los partidos políticos y, por otra, controlar su acción, estructura o financiamiento*”.

En la sesión 360<sup>a11</sup>, la comisionada Sra. Bulnes ya había señalado que “si no gozan de personalidad jurídica, *el control sobre sus actividades y bienes será muy difícil*, además de que tenderían a la actividad clandestina que precisamente *impediría un adecuado control sobre ellos*”. A su turno, el comisionado Sr. Bertelsen vuelve a sostener que los partidos políticos son una realidad que hay que aceptar, teniendo cuidado de que no reincidan en las prácticas del pasado, dándoles una nueva fisonomía<sup>12</sup>.

En esta nueva fisonomía que deben tener los partidos políticos se debe evitar la proliferación de partidos, que se constituyan en monopolizadores de la expresión de la comunidad y meros instrumentos de la lucha por el poder, al tiempo que se deberán consultar normas para que sean “conocidos sus recursos y públicos sus registros” de militantes<sup>13</sup>.

Resulta entonces clara la desconfianza con que eran mirados, al punto tal de discutirse incluso si debían existir o no; luego, se discutiría ampliamente su naturaleza jurídica –excluyendo su carácter de personas jurídicas de derecho público–, determinándose, por un criterio de realismo jurídico, la conveniencia de su regulación, puesto que no podían ignorarse en su

<sup>11</sup> 26.04.78, en Actas p. 2378.

<sup>12</sup> En sesión 337<sup>a</sup>, de 7.03.78.

<sup>13</sup> Comisionado Sr. Ortúzar, sesión 338<sup>a</sup>, de 8.03.78. Hoy la situación es diferente. Los registros de militantes son de publicidad relativa, puesto que sólo están abiertos para los afiliados a la entidad, a efectos de permitir la igualdad de oportunidades de éstos en el marco de las elecciones internas de las Corporaciones, resguardando una competencia democrática interna efectiva. Destacamos, en todo caso, que la simplicidad de la norma, puede facilitar el uso equívoco de la misma, mediante la argucia del uso de interpósita persona.

existencia y por las ventajas que ofrece la técnica de la personificación a los efectos de la regulación que puede implementarse (Bertelsen, Bulnes y Guzmán), remarcando todo este contexto el criterio regulador que, enseguida, inspirará a la legislación complementaria del texto constitucional.

## **2.2. La génesis directa de la norma: De la Junta de Gobierno al texto actual de la Constitución y de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos**

Es necesario recalcar que el anteproyecto de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución era del siguiente tenor: “Artículo 19 (Nº 14).- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Una ley orgánica constitucional regulará todo lo relativo a los partidos políticos. Dicha ley deberá asegurar la democracia interna en el funcionamiento de éstos y *la publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento*”. Por su parte, el Consejo de Estado sólo consideró la materia en los siguientes términos: “Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Una ley orgánica constitucional regulará lo relativo a los partidos políticos. Dicha ley deberá establecer los requisitos para el correcto funcionamiento de éstos y *la publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento*”.

La Junta de Gobierno es la que incorpora el texto definitivo, de un contenido más regulador: “Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; *sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero*; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional”.

Este texto luego fue modificado a través de la Reforma de 1989, que, entre otras materias, resguardó la reserva parcial de la militancia: “Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son



propias<sup>14</sup> *ni tener privilegio alguno* o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de militantes se registrará en el servicio electoral del Estado, *el que guardará reserva de la misma*, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; *su contabilidad deberá ser pública*; *las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero*; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o *grupos de personas que persigan o realicen actividades propias* de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional (...)."

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

La normativa constitucional citada da cuenta del interés del constituyente por generar colectividades de claro arraigo nacional, no vinculadas a las grandes *Internacionales* partidistas ni a centros de poder foráneos, como de hecho había ocurrido, en parte, con la experiencia chilena hasta ese momento, aunque más bien en un plano ideológico que propiamente financiero<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Lo propio de su actividad queda delimitado por el artículo 1° de la LOCP, "... son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional". Además, el artículo 2°, con mayor precisión, objetiviza su relación con los actos electorarios.

<sup>15</sup> Salvedad hecha, con las declaraciones recientes dadas por un ex personero de la ex URSS (Nikolai Leonov, ex general vicedirector del KGB), que hizo profusa explicación acerca del modo en que este país concurría a financiar a movimientos de su línea en Sudamérica, y en particular, en el caso chileno, al Partido Comunista. Véase *El Mercurio* (Stgo.), 26.9.1998; también en *Las Últimas Noticias*, 27.9.1998. Comentarios en *Puntos de Referencia*, 205 (CEP), octubre, 1998, "Chile-URSS: Relaciones Inciertas", de Ximena Hinzpeter. En el mismo sentido, aportes entregados, véase "Algunos aspectos de la ayuda financiera del PC de la URSS al comunismo chileno durante la Guerra Fría", de Olga Uliánova y Eugenia Fediakova; con orientación distinta, véase "Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos (1963-1975)", de Edward M. Korry, ambos en *Estudios Públicos*, 72 (Primavera), 1998.

El tenor de la norma constitucional es categórico y amplio en el sentido de que la voluntad del constituyente es que por ningún motivo los partidos tengan acceso a dineros que no sean de origen nacional. De allí la enumeración prohibitiva en relación con “dineros, bienes, donaciones, aportes y créditos”, que se extiende, desde luego, a las campañas electorales de los partidos, aunque deja en condiciones distintas –en una lectura interesada– a las candidaturas independientes que surjan<sup>16</sup>.

A este respecto, urge también destacar que el constituyente consagró implícitamente el *principio de la especialidad* de los partidos políticos, como personas jurídicas que son, al modo de una verdadera *reserva de giro*, cuando se plasma, constitucionalmente la ilicitud de todas aquellas asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que realicen *actividades propias* de los partidos.

El objetivo fundamental de esto era evitar el surgimiento de organizaciones de fachada que sirvieran, bajo formas asociativas diferentes a las partidarias, intereses determinados y propios de partidos políticos y que había justificado, en los albores del régimen militar, la dictación de todas aquellas normas que sirvieron de marco a las confiscaciones de bienes de terceros.

Sin embargo, la consideración explícita de esta especialidad, sólo quedó establecida en el inciso 1º del artículo 2º de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, que dispuso: “Son *actividades propias de los partidos políticos sólo las conducentes* a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Asimismo, podrán asistir, sólo con derecho a voz, mediante un representante debidamente acreditado en la forma que señale el Director del Servicio Electoral, a las actividades de las juntas inscriptoras establecidas por la ley N° 18.556”.

Esta misma ley –18.603–, en forma coherente con la libertad de asociación y el principio de afiliación voluntaria, garantizados constitucionalmente, armoniza entonces esta señalada reserva con las candidaturas independientes, con el objeto de que éstas puedan desarrollar actividad pública electoral a través de formas distintas a las partidarias, como expresamente lo consigna el artículo antes indicado que en su inciso 3º expresa: “Lo dispuesto en los incisos anteriores no impedirá a las personas

<sup>16</sup> Las candidaturas independientes están plenamente legitimadas en el marco de la ley de partidos políticos.

naturales presentar candidaturas independientes para optar a cargos de elección popular. Tampoco impedirá a aquellas ni a otras personas jurídicas hacer valer, ante los habitantes del país o ante las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, su criterio frente a la conducción del Estado y otros asuntos de interés público, o desarrollar las actividades mencionadas en las letras b) y c) del inciso segundo, siempre que ello no implique, por su alcance y su habitualidad, el funcionamiento de hecho de organizaciones con las características de un partido político”.

Por su parte, el artículo 52 de esta ley establecerá las sanciones a que se harán acreedores quienes no respeten la reserva enunciada, otorgándose en el artículo 56, la legitimación activa para su prosecución sólo al director del Servicio Electoral, el ministro del Interior, los intendentes regionales y a cualquier diputado, senador o partido político inscrito o en proceso de formación.

Como se ha visto y destacado, estas candidaturas independientes, en nuestro sistema, están plenamente legitimadas en el marco de la ley de partidos políticos, pero como la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos y la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares omitieron o silenciaron absolutamente el tratamiento del financiamiento de las campañas de estas candidaturas independientes, se produce una suerte de promoción a un sistema extra partidos, al menos en la formación y captación de las sumas dinerarias que requieren los candidatos.

Pero esta promoción es más aparente que real, puesto que si bien no se sujetan a los términos estrictos de financiamiento y publicidad que se imponen a los partidos políticos, tampoco se benefician de los límites y beneficios tributarios impuestos por la ley, de donde se sigue que, en nuestro sistema, la admisión del independiente en el fenómeno electoral es siempre individual y bajo propia y exclusiva responsabilidad tributaria, civil, penal y política.

Desde otra perspectiva, existiendo una reserva de giro como la enunciada, estas candidaturas carecen de la posibilidad de generar asociaciones, organizaciones, movimientos o grupos de personas que les financien organizadamente, puesto que existe prohibición expresa al respecto, lo que ha impedido que, formal y abiertamente, se produzcan fenómenos tales como los *independent expenditures*, observados en Estados Unidos, donde grupos de individuos, al simple amparo de la libertad de expresión, recaudan donaciones para obtener o adquirir publicidad en favor de determinados candidatos, sin conocimiento y responsabilidad de este último.

### 2.3. Una necesaria recapitulación

En suma, podríamos señalar que, como se ha demostrado, las razones de esta doble cara del financiamiento no se explican, si no se tienen en cuenta los antecedentes mediatos que inspiraron la formación de la nueva institucionalidad, o, si se quiere, las transformaciones de la antigua.

Una de las consecuencias más importantes y directas del pronunciamiento militar acaecido el 11 de septiembre de 1973 fue la declaración de asociaciones ilícitas respecto de los partidos que habían conformado el conglomerado de la denominada Unidad Popular y, en general, de los que sustentaron la doctrina marxista. En consecuencia, se les declaró *disueltos*, se les canceló su personalidad jurídica y sus bienes pasaron al dominio fiscal<sup>17</sup>.

Asimismo, se declaró en receso<sup>18</sup> a todos los demás partidos no comprendidos en el DL 77, para con posterioridad, en 1977, en una verdadera ascendente de animadversión, proceder a disolverlos<sup>19</sup>, cancelándoles su personalidad jurídica y señalándose que sus bienes tendrían el destino que se hubiera establecido en sus respectivos estatutos. A falta de una norma sobre el particular, dichos bienes pasarían a propiedad del Fisco.

Entre los fundamentos que llevaron a la Junta de Gobierno a adoptar las primeras medidas, en 1973, pueden mencionarse la necesidad de reorganizar el país en todas sus actividades, el sancionar a aquellos que se estimaban más directamente responsables de la crisis institucional recién vivida y la aspiración de superar las diferencias políticas que se habían agudizado a niveles intolerables entre los diferentes partidos políticos.

Sin embargo, paulatinamente comienza a asentarse en el gobierno militar una tesis que marcó el rasgo de toda normativa futura referente a los partidos, cual era que éstos se habían agotado en su estructura pre-1973, convirtiéndose progresivamente en entidades muy poco representativas de los intereses ciudadanos. Se los consideraba manejados por cúpulas cerradas, sobreideologizadas, manipuladoras de las decisiones de gobierno y legislativas, instrumentalizadoras de gremios y cuerpos intermedios y, en definitiva, poseedores en gran medida de la capacidad de adoptar decisiones trascendentes para el país o, a lo menos, de tener importante influencia en ellas, sacrificando no pocas veces el bien común en aras de sus objetivos particulares.

<sup>17</sup> DL N° 77, publicado en *Diario Oficial* (DO) 8.10.1973.

<sup>18</sup> DL N° 78, publicado DO 17.10.1973.

<sup>19</sup> Ello mediante DL N° 1.697, publicado DO 12.3.1977.

Es así como se dan *instrucciones expresas* de la Junta de Gobierno a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (también llamada Comisión Ortúzar) para reformular de manera integral el sistema normativo que regiría en el futuro a los partidos políticos, constituyéndose como lineamiento central de la nueva legislación una determinación clara respecto de la naturaleza, funciones y límites al accionar de los partidos.

Esta situación contrastaba fuertemente con la acaecida en octubre de 1970, cuando se discutió el denominado Estatuto de Garantías Constitucionales<sup>20</sup> como condición puesta por la Democracia Cristiana para su apoyo parlamentario a Salvador Allende con el objeto de ungirlo Presidente de la República, y que dio lugar a un nuevo artículo 9 en dicha Constitución, dedicado íntegramente a los partidos políticos.

Es allí, donde aparte de consagrar el pluralismo político, se les reconoció a éstos la calidad de personas jurídicas de Derecho Público, se les permitió mantener secretarías de propaganda y medios de comunicación propios, darse la organización interna que estimaran conveniente, y utilizar los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado en proporción a su fuerza electoral, todo ello con el objeto de fortalecer jurídicamente al más alto nivel normativo el sistema de partidos que se estimaba podía verse amenazado con la irrupción de un gobierno, cuyas fuerzas principales se definían como adscritas a la doctrina marxista-leninista, y habida cuenta de las experiencias internacionales en la materia.

Así, los partidos pasaron en un lapso muy corto de un régimen de amplias facultades<sup>21</sup> a otro que buscó delimitarlos y acotarlos con precisión en su quehacer.

En el nuevo esquema normativo de los partidos, con posterioridad a 1973 y bajo la inspiración señalada, se trataron de regular variados aspectos de ellos en el afán de someterlos de la manera más acabada al nuevo esquema institucional. Por ello, no resulta sorprendente que el tema del financiamiento de los partidos aparezca entre los puntos importantes que se quiso abordar en dicho marco y que, por lo tanto, se contemplaran por primera

---

<sup>20</sup> Reforma a la Constitución Política de 1925, contenida en la ley 17.398, publicado DO 9.1.1971.

<sup>21</sup> Una buena descripción del período, en Verdugo M., Mario y García B., Ana María, *Manual de Derecho Político y los Regímenes Políticos*, Tomo II (1996), Edit. Jurídica. Véase también García B., Ana María, "La regulación constitucional de los partidos políticos en las Constituciones políticas chilenas de 1925 y 1980", en *Revista de Derecho Público* (UCH) N<sup>o</sup>s. 37-38, enero-diciembre 1985, Facultad de Derecho; además Bulnes Aldunate, Luz, "La Ley Orgánica de los Partidos Políticos", en *Documento de Trabajo*, 8, Centro de Estudios Públicos, diciembre de 1983.

vez normas expresas sobre la materia tanto en la Constitución Política de 1980, como en la respectiva Ley Orgánica Constitucional<sup>22</sup>.

Como se vio, no obstante, que su génesis<sup>23</sup> consideraba la tendencia común existente en el derecho comparado relativa a consagrar formas de financiamiento directo para los partidos, las normas definitivas que resultaron, se hallan imbuidas del mismo espíritu general señalado, vale decir, tienen un carácter *restrictivo y fuertemente regulador* respecto al financiamiento de las tiendas políticas.

Pese a lo cual, se ha hecho ya un lugar común en cualquier análisis político-jurídico, el comprobar cómo buena parte de la normativa constitucional y legal referente a los partidos se ve superada por la propia dinámica política y, lo que es evidente, por la falta de voluntad en orden a hacer cumplir la normativa.

Esta situación dificulta el análisis o la investigación del financiamiento, puesto que obliga a adentrarse en un ámbito donde las conductas partidarias se mueven al filo de la legalidad o incluso entran a vulnerar derechamente el espíritu de la legislación, con los consiguientes problemas para recopilar información u obtener antecedentes, los cuales en no pocos casos terminan siendo fruto de confesiones, infidencias, investigaciones periodísticas o simples reflexiones.

Se comprenderá, entonces, que la manera cómo en realidad se financian los partidos en Chile y las correspondientes candidaturas es, muchas veces, un secreto muy bien guardado por los propios involucrados, por el riesgo de incurrir en figuras sancionables, por las directas y expresas exigencias que hacen las fuentes proveedoras de recursos, en especial en lo relativo a la privacidad de ellas<sup>24</sup>, o bien porque el donatario ha obtenido los recursos como consecuencia de presiones ilegítimas hechas sobre sus donantes o, sencillamente, porque el donante no quiere sacrificar su secreto del voto, que podría verse menoscabado por la publicidad de la preferencia vertida en una colaboración pecuniaria.

<sup>22</sup> Ley Orgánica Constitucional N° 18.603, publicado DO 23.3.87.

<sup>23</sup> Lo decimos, por cuanto en el primer anteproyecto de LOCP, observamos una marcada tendencia a la implementación de un sistema de aportes estatales directos e indirectos. Véase Primer Informe y Anteproyecto (31.1.84, de Luz Bulnes y Raúl Bertelsen), Segundo Informe y anteproyecto de ley (5.4.84), y Anteproyecto del Consejo de Estado y Comisión Asesora (24.4.84). En síntesis, el primer anteproyecto señalaba un interesante sistema de aporte estatal para contribuir a financiar los gastos electorales y publicidad, tanto de los partidos políticos como de los independientes, el que estaría contemplado en la Ley de Presupuestos y distribuido en proporción al número de parlamentarios.

<sup>24</sup> Véase Ribera Neumann, Teodoro, "Democracia Interna y Financiamiento de los Partidos Políticos", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16, N° 2 (1989), PUC, pp. 337 y ss. Señala: "Si bien la publicidad es una medida apropiada de control del financiamiento partidista, *ella desincentiva considerablemente los aportes al partido*. Normalmente, los donantes no

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

En general, el financiamiento de un partido político proviene de una combinación de fuentes públicas y privadas.

En cuanto al financiamiento estatal de un partido, es bueno recordar lo que se ha dicho “(...) el primer proyecto de ley sobre la materia elaborado por la Subcomisión integrada por los profesores señora Luz Bulnes y señor Raúl Bertelsen contempló el financiamiento estatal directo destinado a financiar gastos electorales y de propaganda política, para cuyos efectos la Ley de Presupuestos debía asignar los recursos correspondientes, los que se distribuirían en proporción al número de diputados elegidos, a modo de reposición de costos de las campañas electorales. Más adelante, el proyecto del Consejo de Estado propuso el financiamiento estatal directo e indirecto (...)”<sup>25</sup>.

La ley orgánica estableció, por primera vez, normas acerca del financiamiento privado de los partidos (en su artículo V). La idea básica que se quiso plasmar, aparte de lo ya establecido en la Carta Fundamental, es que ese *financiamiento sólo puede provenir de las vías clara y taxativamente especificadas en la misma Ley*.

Puede señalarse, en términos generales, que la Ley pretende que los partidos sean financiados de manera voluntaria por las personas que efectivamente sean militantes de ellos o que, a lo menos, simpaticen con sus

---

desean que se les individualice, interés que se acrecienta cuando en el medio social no existe un consenso político básico o si un aporte es contraproducente social, laboral o políticamente. Desde el punto de vista constitucional, la publicidad de la contabilidad del art. 19, N° 15, inc. 5° CP, establece una tensión con el derecho a emitir opiniones del art. 19, N° 12, inc. 1° CP, que incluye también el derecho a no opinar. Cuando una persona realiza una donación a un partido expresa por este acto una opinión política a una persona jurídica concreta. En la medida en que la Ley exija una publicidad de esta voluntad, lesiona la libertad de opinión de los donantes que desean permanecer en el anonimato. Conveniente es, por lo tanto, que el director del Registro Electoral sopesa los dos bienes jurídicos protegidos, tales son la libertad de opinión (y de no opinar) y la publicidad del financiamiento partidista, y dicte instrucciones generales que permitan tanto un efectivo control financiero como un respeto de la voluntad de anonimato de los donantes. Una solución intermedia que permite dar el mayor cumplimiento a las dos normas constitucionales mencionadas es exigir en el caso de las donaciones y asignaciones testamentarias hasta un monto de 30 Unidades Tributarias Mensuales la identificación del aportante únicamente a través de su cédula de identidad. Ello es tal, *pues en el caso de montos pequeños no existe el riesgo de que a través del financiamiento se ejerza una fuerte influencia sobre el partido*. Respecto de los grandes donantes, sin embargo, adquiere una mayor importancia el mandato constitucional de la publicidad del financiamiento como instrumento para evitar una alteración de la democracia interna” (p. 353).

<sup>25</sup> García Barzelatto, Ana María, *op. cit.*, p. 249.

planteamientos o candidatos. Y que, por otro lado, los partidos se orienten a una administración racional de sus recursos en términos que parte de sus ingresos puedan generarse a partir de sus propios bienes.

De igual manera, dicho cuerpo legal complementa la normativa de financiamiento con un conjunto de sanciones para el evento de que ella sea atropellada, penas que en general se estiman relativamente rigurosas, con lo cual se remarca aún más la citada voluntad de enmarcar a los partidos en una fuerte vinculación nacional.

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

Concretamente, las disposiciones establecidas en la citada Ley son las siguientes:

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

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

Sin perjuicio de la taxatividad de la norma, no debe dejar de considerarse que de conformidad a su especialidad, los partidos políticos, como personas jurídicas que son, pueden en el marco de sus fines (Art. 2º) concurrir a la constitución de otras personas de su misma especie –tal como otras Corporaciones de Derecho Privado, v. gr. Institutos de pensamientos o análisis políticos– que colaboren también a los fines que a ellos les ha encomendado la ley (como la asistencia a diputados y senadores o la formación y capacitación de ciudadanos para que asuman responsabilidades públicas), entidades éstas que luego pueden, con los ingresos que reciban, beneficiar a su propio constituyente, sin que por ello se infrinja la legislación.

Por su parte, y en la perspectiva de los ingresos denominativamente señalados, el artículo 34º del cuerpo legal en análisis establece determinadas normas contables por las que deben regirse los partidos, en concordancia con el mandato constitucional referente a la exigencia de la contabilidad pública que deben llevar y que resultan adicionales a las que corresponde aplicar a cualquier Corporación privada (v. gr. la obtención



de RUT y el timbraje de libros pertinentes en el Servicio de Impuestos Internos). Se establece que los partidos “llevarán un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y otro balance, debiendo conservar la documentación que respalde sus anotaciones”. El encargado de supervigilar este deber de los partidos es el director del Servicio Electoral el cual, “con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones, dictará instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar estos libros y de efectuar el balance” (Art. 34 inciso 2).

Al mismo funcionario le corresponde solicitar “los libros y la documentación anexa para su revisión e inspección, por lo menos una vez en cada año calendario, y mantendrá copia de estos antecedentes, los que quedarán a disposición del público para su consulta, de acuerdo con las normas que aquél señale”<sup>26</sup> (Art. 34 inciso 3).

De lo expuesto, y no obstante compartir en la mayoría de sus términos el mismo régimen de cualquier Corporación de Derecho Privado, debe sí destacarse que la fiscalización en estas materias, y para los efectos de esta ley, se entrega a un organismo de características fundamentalmente registrales, absolutamente idóneo para la fe pública democrática que el sistema requiere, pero que por su propia naturaleza carece de especialización contable y fiscalizadora, circunstancia que se demuestra por el solo hecho de la ausencia de sanciones a los partidos políticos que demoran el cumplimiento básico de la presentación de sus balances, como lo exige el artículo siguiente.

El artículo 35º de la citada Ley también ahonda en los deberes contables de los partidos al exigirles que deben practicar “un balance por cada año calendario” y remitir “un ejemplar del mismo al director del Servicio Electoral”. Este último, si estima necesario formular aclaraciones, “requerirá del partido las informaciones y antecedentes del caso, el que deberá proporcionarlos en el plazo prudencial que fije dicho funcionario”<sup>27</sup>. El mismo director del Servicio Electoral podrá “rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos” (Art. 35 inciso 2). En caso de que no existan objeciones o si éstas fueren solucionadas, dicho director “ordenará publicar el balance en el *Diario Oficial*, a costa del partido” (Art. 35 inciso 3). Finalmente, de la resolución del

---

<sup>26</sup> Advertimos lo impracticable de esta disposición, explicable en el contexto de la Constitución en su texto originario, pero contradictorio con la Reforma Constitucional de 1989.

<sup>27</sup> En Anexo 2, véase el Cuadro con los ingresos declarados por los partidos políticos, teniendo a la vista la totalidad de los Balances presentados al Servicio Electoral, a partir del año 1989.

director del Servicio Electoral que rechace el balance “podrá apelarse ante el Tribunal Calificador de Elecciones” (Art. 35 inciso 4).

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

- a) Están liberadas del trámite de insinuación las donaciones que se efectúen con arreglo a la Ley de Partidos Políticos hasta un monto de 30 UTM (la Unidad Tributaria Mensual ascendía a \$ 774.480, en marzo de 1999).
- b) Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan en favor de los partidos políticos, hasta el monto de 30 UTM, están exentas del pago de todo tipo de impuestos<sup>28</sup>. El exceso, en cambio, está afecto al impuesto de las donaciones, cuya tasa, incrementada en 40% dado que no existe posibilidad parental alguna, es variable entre 1,4% para sumas de hasta 80 UTA (Unidad Tributaria Anual, equivalente a 12 UTM) y 35% para sumas anuales agregadas superiores a 1.200 UTA<sup>29</sup>.

En lo relativo a las sanciones a que pueden verse expuestos los partidos en caso de contravenir las precedentes normas relativas a su financiamiento, la Ley consigna lo siguiente:

- a) Si un partido recibe un ingreso que no esté contemplado dentro de las mencionadas cuatro fuentes estipuladas en el artículo 33, sufrirá el comiso (especie de confiscación) de los ingresos ilegales y una multa de hasta un 20% del valor de los bienes corporales o incorporeales involucrados, de la que deberá responder el partido involucrado (Art. 50 inciso 1).
- b) De reincidir en la conducta anterior, el partido sufrirá la suspensión de sus actividades o la disolución. Además, en este caso, los integrantes de su directiva quedan inhabilitados por 8 años para ocupar cargos directivos en un partido político, a menos que acrediten no haber tenido conocimiento del hecho o haberse opuesto a él o no

---

<sup>28</sup> Ello ha de ser interpretado, de acuerdo a un elemento sistemático, en conformidad con la legislación tributaria pertinente. Desde esta perspectiva, dos elementos pueden ser de utilidad: el primero, el principio de la anualidad tributaria y, el segundo, el criterio de la acumulación de donaciones. El artículo 23 de la ley 16.271, sobre herencias y donaciones, obliga a que en el caso de donaciones reiteradas de un mismo donante a un mismo donatario, se sume el valor y se pague el impuesto sobre el total de lo donado, con deducción de las sumas ya pagadas de impuesto, y, podríamos agregar, con deducción de aquellas exentas. Ello, por supuesto, en el año tributario correspondiente.

<sup>29</sup> Véase Artículo 2º, ley 16.271.

- haber participado en la comisión de la primera infracción (Art. 50 inciso 2).
- c) En el caso de que un partido político no lleve libros de ingresos y egresos, de inventario, de balance o no efectúe este último, sufrirá la pena de multa en su grado máximo (desde 200 UTM a 300 UTM, vale decir hasta \$ 7.744.800, en marzo de 1999), (Art. 51 inciso 1, en relación con el Art. 46 de la misma Ley).
  - d) Si el partido no conserva la documentación que respalde las anotaciones de sus libros, o lleve esos libros o practique las anotaciones en forma indebida, o no entregue un ejemplar de su balance al director del Servicio Electoral, sufrirá una multa en sus grados medio a máximo (de más de 100 UTM hasta 300 UTM, \$ 2.581.600 a \$ 7.744.800 en marzo de 1999), ( Art. 51 inciso 1, en relación con el Art. 46 de la misma Ley).
  - e) El partido político que no se ciña a las instrucciones generales y uniformes que imparta el director del Servicio Electoral sobre la forma de llevar los libros sufrirá una pena de multa en sus grados mínimo a medio (de 10 a 200 UTM, \$ 258.160 a \$ 5.163.200 en marzo de 1999). (Art. 51 inciso 2, en relación con el Art. 46 de la misma Ley).
  - f) Sin perjuicio de las multas que correspondan, si el Tribunal (un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones) declara que las infracciones señaladas en las letras d) y e) anteriores han sido cometidas con negligencia inexcusable o con participación dolosa del Presidente o Tesorero, éstos quedarán inhabilitados para ocupar cargos directivos en partidos políticos por un término de 3 años en caso de negligencia inexcusable y de 5 años en caso de participación dolosa. Igual sanción es aplicable a los tesoreros de los Consejos Regionales que incidan en estas conductas. Todo lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades penales a que hubiere lugar.

Cabe acotar que el tribunal que conoce en primera instancia de estas infracciones es un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) designado por sorteo, y la segunda instancia está constituida por dicho tribunal, excluido aquel miembro que resolvió en primera instancia (Art. 56 incisos 1 y 2); tienen derecho para ejercer las respectivas acciones solamente cualquier senador, diputado o partido político inscrito o en formación, además del director del Servicio Electoral, el ministro del Interior o el respectivo intendente regional (Art. 56 inciso 3).

Lo anterior es digno de destacarse toda vez que, en buena medida, se establece aquí una clara legitimación activa restringida, que coadyuva a

un verdadero *circuito cerrado* para que sean sólo los miembros del sistema político (en el concepto de David Easton) los que puedan accionar los mecanismos sancionatorios en torno al financiamiento y obligaciones contables de los partidos políticos y no así la sociedad civil, la cual, desde un punto de vista de verdadera transparencia democrática, debiera disponer de mecanismos expeditos y de acceso directo a las instancias jurisdiccionales pertinentes en la materia, con remedios que garanticen una sanción a los litigantes temerarios<sup>30</sup>.

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

Este artículo se ha visto superado en el último tiempo. En efecto, baste ver la ley 19.568<sup>31</sup>, que dispuso la restitución o indemnización por bienes confiscados a los partidos políticos, y que, por lo mismo, ha considerado tal continuidad a los efectos de la concurrencia a las indemnizaciones cuyo pago ordena.

#### 4. LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS<sup>32</sup>

Interesa referirse a este cuerpo legal, toda vez que en su párrafo sexto contiene normas sobre propaganda electoral y publicidad que tienen directa incumbencia con el tema del financiamiento de los partidos políticos. Su artículo 30 define a la propaganda electoral como aquella “dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito”.

<sup>30</sup> Igual crítica puede formularse respecto de la intervención que cabe al Tribunal Constitucional en el ámbito de las inhabilidades parlamentarias que determinan la cesación en el cargo correspondiente, legitimación que sólo queda restringida al Presidente de la República o un número de parlamentarios no inferior a 10, como lo señala el artículo 82 N° 11 de la Carta Fundamental. La escasez de los precedentes demuestra el aserto (*cf.*: Sentencia 7.12.1994, respecto del requerimiento interpuesto por el H. Senador Lavandero y otros parlamentarios, en contra del recién electo H. Senador F. J. Errázuriz, en atención a sus actividades empresariales).

<sup>31</sup> Publicado 23.7.1998. Este texto legal dispone la restitución o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado a través de los Decretos Leyes Nros. 12, 77, y 133 de 1973; 1.697, de 1977 y 2.346, de 1978.

<sup>32</sup> Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, publicado DO. 6.05.1988.

Por su lado, el artículo 31, inciso segundo, consigna que los canales de televisión de libre recepción deberán destinar *gratuitamente* 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores o de plebiscitos nacionales. Cuando correspondan elecciones conjuntas de Presidente de la República y de diputados y senadores (por ejemplo, en el año 2005), los canales de televisión de libre recepción destinarán también gratuitamente 40 minutos diarios a propaganda electoral, los que se distribuirán en 20 minutos para la elección de Presidente de la República y 20 minutos para la elección de diputados y senadores<sup>33</sup>.

Los tiempos señalados deben repartirse en tiempos iguales entre todos los candidatos presidenciales. En el caso de los candidatos a parlamentarios, el tiempo se reparte entre los partidos en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados y los partidos deciden la distribución entre sus candidatos. Si un partido político no participó en ella, tendrá un tiempo equivalente al partido que hubiera obtenido menos votos. Si se ha celebrado un pacto entre dos o más partidos, se suma el tiempo de todos los integrantes del pacto. Al conjunto de todos los candidatos independientes les corresponde un tiempo equivalente al del partido político que obtuvo menos sufragios en la última elección de diputados, y dicho tiempo se distribuye entre los independientes en partes iguales<sup>34</sup>.

Los canales de televisión de libre recepción tienen prohibido transmitir propaganda electoral en términos adicionales o diferentes de los previstos en las normas antes descritas. Los servicios limitados de televisión (cable, satelital, vía microondas, etc.) no podrán, en caso alguno, transmitir propaganda electoral<sup>35</sup>.

Cabe acotar, sobre el particular, que nuestros tribunales han determinado en su jurisprudencia que las normas *sobre propaganda electoral televisiva gratuita* no se hacen extensivas a los comicios municipales.

Las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras podrán publicar o emitir propaganda electoral que libremente contraten, pero no podrán *discriminar* en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones<sup>36</sup>. Propaganda que sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Art. 31 inciso 2, LOC N° 18.700.

<sup>34</sup> Art. 31, incisos 3, 4 y 5, LOC. N° 18.700.

<sup>35</sup> Art. 31 inciso 7, LOC. N° 18.700. De sumo interés es la sentencia del Tribunal Constitucional, de 9.8.1988, recaída en el proyecto que modificaba la LOC 18.700, puesto que consideró un verdadero privilegio para los partidos políticos. Véase su texto, en lo pertinente, en Anexo 1.

<sup>36</sup> Art. 31 inciso final, LOC. N° 18.700.

<sup>37</sup> Art. 30, inc. 3°, LOC. N° 18.700.

Finalmente, según el artículo 34° de la Ley en análisis “las municipalidades deberán colocar y mantener, durante los 20 días anteriores al de la elección o plebiscito, tableros o murales especiales ubicados en sitios públicos, donde figurarán individualizados los candidatos que postulen a la elección...”. Las municipalidades colocarán en cada localidad de su comuna a lo menos un tablero o mural por cada 10.000 habitantes, hasta un máximo de 15<sup>38</sup>.

Por su parte, Carabineros puede de oficio o a petición de cualquier persona retirar o suprimir los elementos de propaganda dispuestos en contravención a la ley y las municipalidades deben, luego del acto electoral realizado, retirar los elementos de propaganda de los lugares públicos que no retiren los partidos políticos, pudiendo pedir en contra de ellos la devolución de los costos en que hubieren incurrido<sup>39</sup>.

## 5. EL FINANCIAMIENTO REAL DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA EN CHILE

Intentaremos ahora, adentrarnos en las fuentes reales de financiamiento que tiene la actividad política en Chile, distinguiendo entre los aportes y beneficios indirectos que efectivamente se reciben del Estado y los aportes y beneficios que se captan del sector privado, haciendo la salvedad –en ambos casos– que se trata de aproximaciones, por cuanto una de las características básicas de este tema es la de tratarse de un área bastante oscura e imprecisa en cuanto a sus límites, medios y vías de captación. La falta de transparencia es, en buenas cuentas, como hemos señalado, la nota más distintiva del actual régimen de financiamiento de los partidos políticos chilenos.

### **5.1. Aportes y beneficios estatales indirectos a los partidos políticos**

Hablamos de aportes y beneficios indirectos toda vez que, como ya se vio, nuestra legislación no contempla *financiamiento público directo* a las tiendas políticas para su funcionamiento ordinario, ni tampoco para las campañas electorales, salvo respecto de las consecuencias patrimoniales directas que suponen la restitución o las indemnizaciones por bienes confiscados a aquéllas en el marco de la ley 19.568.

<sup>38</sup> Art. 34 inciso 2.

<sup>39</sup> Art. 32 inciso final, y art. 35.

Los aportes y beneficios que el Estado hace a la actividad política y a los partidos, en particular, se canalizan por las siguientes vías:

- a) *Asignaciones a parlamentarios.* En efecto, todos los diputados y senadores, los cuales en más de un 90% pertenecen a partidos políticos, tienen derecho a percibir estas asignaciones que están destinadas a gastos de arriendos de sedes y de secretaría, con un costo aproximado total anual de 5.000<sup>40</sup> millones de pesos. La experiencia práctica de nuestros parlamentarios indica que, buena parte de ese dinero, se utiliza para financiar las sedes distritales o regionales de los partidos, que cumplen al mismo tiempo las veces de oficina del parlamentario, de modo que ella se constituye en un mecanismo indirecto de financiamiento a los partidos. No está de más consignar que el origen de estas asignaciones, si bien se encuentra en la ley de presupuestos de cada año, que es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo cierto es que la distribución de las mismas se determina autónomamente por la Corporación, puesto que los ingresos se consignan genéricamente a ella y, por su parte, la propia Contraloría General de la República se ha excluido de fiscalizar que el destino de estos recursos sea aquel realmente exigido por la ley.
- b) *Pago de dietas a parlamentarios.* Esta fuente tiene un costo anual aproximado de 2.300 millones de pesos y debe estimarse también, en cierta forma, un aporte a los partidos por cuanto aparte del hecho de que, como se dijo, más de un 90% de los receptores de estos dineros pertenecen a una tienda partidista, es sabido que un número importante de parlamentarios ha aceptado aportar montos que van entre un 10 y hasta un 20% de su dieta mensual para financiar actividades o gastos de los partidos a que pertenecen.
- c) *Gastos de funcionamiento del Congreso.* Se refiere a los gastos de operatividad del Congreso Nacional, en términos de sueldos a su personal, gastos administrativos, bienes y servicios en general. Alcanza una suma aproximada anual de 12.000 millones de pesos. Si bien podría discutirse este ítem, dado que algunos podrían estimar que forma parte del funcionamiento del aparato estatal en general, en la práctica los partidos transforman al Congreso y sus pasillos en un

---

<sup>40</sup> Las cifras que siguen corresponden a la campaña parlamentaria de 1993, actualizadas a septiembre 1998, y se consignan en el estudio del Instituto Libertad y Desarrollo, "Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales", de P. Villagrán, E. Guzmán y G. Concha, publicado en *Serie de Opinión Pública*, 43, marzo, 1996.

lugar predilecto de operación, negociación, debate y transacción de sus diferentes estrategias y tácticas políticas y legislativas, de modo que existe una utilización de la infraestructura parlamentaria para fines a veces estrictamente partidarios, con los consiguientes ahorros de costos para las sedes de los partidos.

- d) *Franja de propaganda electoral gratuita en la televisión.* Los partidos reciben un importantísimo apoyo indirecto en esta materia, a costa de los servicios televisivos de libre recepción, las que deben soportar este gravamen sin compensaciones y en virtud de su calidad de concesionarios de una frecuencia del espacio radioeléctrico asignada por el Estado. La Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, en cuanto cuerpo legal emanado del Estado, concede este beneficio indirecto a los partidos y a sus candidatos por 30 días y durante 30 o 40 minutos diarios, según corresponda, de acuerdo a lo estipulado en el mismo cuerpo legal. El monto aproximado del costo de esta franja televisiva es de 9.000 millones de pesos<sup>41</sup>, cada vez que ella debe transmitirse –una vez cada tres años en promedio, de acuerdo a la no simultaneidad actual entre las elecciones presidenciales y parlamentarias–, lo que arrojaría un monto de 3.000 millones anuales en beneficio de los partidos, que ahorran de esta manera un monto significativo en lo referente a las campañas electorales, las que indudablemente constituyen el momento de mayor gasto de recursos.
- e) *Propaganda municipal gratuita.* Como se vio, la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios establece la obligación de las Municipalidades de destinar tableros o murales especiales en todas las localidades de cada comuna donde se individualice a los partidos y a sus candidatos en competencia durante los 20 días anteriores a la elección. Como promedio y de acuerdo a fuentes municipales, nuestra estimación es del orden de los 2.000 en todo el país, y representarían un costo aproximado de 100 millones de pesos en cada elección. No está de más agregar que, en ciertas ocasiones, desconocidas e imposibles de cuantificar, funcionarios de las reparticiones que integran la Administración del Estado, y que pertenecen a un partido, aportan cifras del orden del 10% de su remuneración a la colectividad a la que pertenecen, lo que se tiende a justificar sobre la base

<sup>41</sup> Según estudio citado en nota anterior.



de las prácticas de cuoteo en la distribución de cargos públicos y que les permitió acceder a la función que ostentan (cargos de exclusiva confianza). Práctica a la que se une el manejo que ciertos funcionarios pueden realizar de fondos que tienen características de rápida disponibilidad, como son los denominados fondos reservados, y que indirectamente beneficiarían la imagen política de personajes políticos y, en su caso, de arcas partidarias, todo ello en contravención a la ley<sup>42</sup>.

## **5.2. Aportes y beneficios principalmente de particulares, personas naturales o jurídicas, a los partidos**

Primeramente debe despejarse que las personas jurídicas pueden hacer aportes a los partidos políticos en nuestro país. A este respecto debe recordarse, que sólo mediante decisión jurisdiccional (Tribunal Constitucional), en sentencia<sup>43</sup> recaída en el proyecto que contenía la ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, se despejó la posibilidad de que las personas jurídicas podían aportar a los partidos políticos, cediendo la tesis restrictiva que se promovía y declarando inconstitucional tal posibilidad. Luego, advertimos que en este plano nos encontramos con un área de muy difícil determinación y cuantificación, toda vez que, como se ha visto, la legislación chilena sobre financiamiento a los partidos es muy restrictiva y no exenta de dificultades prácticas en cuanto a su aplicación. Prueba de lo anterior es que resulta necesario efectuar en este punto una nueva

<sup>42</sup> Reciente publicación, *El Mercurio* (Stgo.), 8.11.1998, p. D2, en artículo referido al eventual retiro del subsecretario de Interior, da cuenta de disposiciones monetarias en este sentido. Si ello fuere efectivo, no se explica cómo la Contraloría General de la República no ha iniciado las acciones en el juicio de cuentas correspondiente.

<sup>43</sup> Al efecto, véase Sentencia, publicada en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo 84 N° 1 (1987), Sección Sexta. Indican sus considerandos pertinentes: "44° Que el artículo 33 del proyecto dispone: "Los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones que efectúen sus afiliados, por las donaciones de personas naturales, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio"... contiene una prohibición implícita, de carácter absoluto, para que las personas jurídicas puedan también efectuar donaciones a los partidos políticos. 45° *Que tal impedimento, en los términos generales e irrestrictos en que se encuentra redactado, vulnera el artículo 19, N° 15, inciso 5°, de la Carta Fundamental, ya que va más allá de la prohibición constitucional que excluye del financiamiento de los partidos políticos sólo a las donaciones de origen extranjero, sin establecer limitaciones respecto de las personas jurídicas.* 46° *Que, en consecuencia, debe eliminarse del citado artículo 33 la frase limitativa que expresa "de personas naturales", quedando debidamente resguardada la prohibición constitucional en el inciso final de este precepto que dispone. "Los partidos inscritos o en formación sólo podrán tener ingresos de origen nacional".* Huelgan mayores comentarios.

distinción entre financiamiento privado a los partidos por las vías regulares que contempla nuestra legislación y financiamiento por vías no contempladas en dicha legislación.

a) Aportes y beneficios de particulares a través de las vías regulares contempladas en la legislación

Si nos atenemos a la legislación vigente, la manera de cuantificar y determinar qué montos y de qué manera los partidos políticos adquieren recursos es sujetándose a la obligación fundamental que tienen por imperativo constitucional de tener una contabilidad pública, la que debe ser examinada por el director del Servicio Electoral.

Sin embargo, a este respecto cabe hacer a lo menos dos prevenciones. Por de pronto, la obligación legal es la de presentar un balance anual, situación que no se cumple con pleno rigor toda vez que hay partidos que se han atrasado en algunas oportunidades hasta en casi dos años en el cumplimiento de este deber. Y, enseguida, voces autorizadas<sup>44</sup> expresan que tales balances, a la luz de los costos reales de un partido político en cuanto a su operatividad, contemplan cifras que no superan el 10% de los dineros reales que ellos mueven anualmente.

Con la información disponible en materia de balances publicados y aprobados por el director del Servicio Electoral referentes a los partidos Demócrata Cristiano, Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente, Radical, Socialista, PPD, Comunista, Del Sur y Unión de Centro Centro Progresista se pueden intentar las siguientes conclusiones:

- i) La principal fuente de ingresos que declaran los partidos son las cotizaciones ordinarias o extraordinarias de sus militantes (no obstante que se señala que tan sólo entre un 1 y un 10% de sus militantes cotiza).
- ii) En casos muy puntuales, se señalan ingresos provenientes de bienes propios.
- iii) Las asignaciones testamentarias son prácticamente inexistentes.
- iv) Las donaciones son escasas, aunque no tanto como las asignaciones precedentes.
- v) Los balances arrojan cifras muy disímiles entre ellos, aunque los partidos con mayor votación y más cantidad de parlamentarios tienen mayores ingresos, mientras que aquellos con menor votación y escasa o nula representación parlamentaria tienen balances con movimientos mucho menores.

<sup>44</sup> *Cfr.* nota 3.

vi) En términos concretos, ningún partido político chileno ha declarado jamás “gastos” anuales superiores a 240 millones de pesos anuales (cfr. PDC), lo cual a todas luces no se condice con el gasto real efectivo que tiene una maquinaria partidaria con presencia en todo el país.

b) Aportes y beneficios de particulares por vías no contempladas en la legislación, que no son necesariamente ilegales

En este plano, nos adentramos en aspectos que, como hemos advertido, son difíciles de investigar y más aún de cuantificar. Sin embargo, intentaremos enunciar las principales vías no contempladas en la legislación de partidos, pero que sí se contienen en aquella que denominaríamos general y que permiten también a los partidos políticos chilenos proveerse de recursos, haciendo algunas prevenciones.

En primer lugar, el momento de mayor gasto de un partido político es con ocasión de una campaña electoral, lo cual se ha intensificado al perderse, a partir de la reforma constitucional de febrero de 1994, la simultaneidad de las presidenciales con las parlamentarias y al haberse agregado a partir de 1992 las elecciones municipales. Considérese sobre el particular que en Chile hemos tenido cinco comicios populares en 8 años. Estimaciones que hoy podríamos calificar de tímidas<sup>45</sup>, nos indican que el costo de una campaña parlamentaria para renovar la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad del Senado bordea los 12.000 millones de pesos.

En segundo lugar, debe ponerse en evidencia que se aprecia una evolución en esta materia, en el sentido de que, con ocasión de las campañas electorales, los dineros de los particulares están siendo traspasados *directamente a los candidatos* y no a los partidos, basado en relaciones de simpatía política, costos tributarios, desconfianza del destino de los recursos, amistad, parentesco, mera conveniencia u otros motivos similares, la mayoría bastante subjetivos y por ello variables. Por lo mismo, los partidos apoyan cada vez menos económicamente a sus candidatos, conformándose con darles su patrocinio y una publicidad general de partido a nivel nacional o un aporte económico menor.

Las principales vías de captación de recursos en este plano extralegal son las siguientes:

<sup>45</sup> Cfr. nota 3. En cuanto a las cifras, cfr. Estudio cit. nota pie N° 40, p. 14.

- i) Para gastos de campañas electorales:
- Donaciones de grandes empresarios, las cuales tendrían la particularidad de ser bastante “pluralistas” en términos de asignarse sumas a los principales partidos políticos, independientemente del color político propio del donante. Muchas de estas donaciones terminan ocultándose por medio de “asesorías”, lo que genera distintos efectos tributarios.
  - Préstamos bancarios que obtienen los partidos o los candidatos en particular.
  - Venta de bienes propios de los candidatos o garantías personales que se constituyen.
  - Donaciones pequeñas de conocidos, amigos y parientes de los candidatos, que se entregan directamente a éstos.
  - La permisividad en el uso de vehículos de uso estatal, principalmente por parte de municipios, en clara contravención al DL 799, que regula tal ejercicio. No deja de ser sintomático que las exenciones al uso de signos distintivos de vehículos estatales, otorgadas por Decretos Supremos de firma delegada, se incrementen en vísperas de procesos eleccionarios.
  - Realización de eventos, rifas, seminarios, remates, comidas con adhesión, etc., por parte de sedes locales de los partidos o por los propios candidatos.
  - Donaciones en especies, tales como pinturas, lienzos, afiches, impresos, megáfonos, teléfonos celulares, etc., para las campañas o rebajas en la confección de elementos de propaganda.
- ii) Para funcionamiento ordinario del partido:
- Creación de empresas de servicios por parte de militantes del partido para vender información o análisis que se confeccionan con los antecedentes privilegiados que pueden obtener del propio partido, sobre todo si éste forma parte del gobierno.
  - Creación de sociedades inmobiliarias que administran a los partidos sus inmuebles, los cuales son arrendados a terceros.
  - Venta de servicios de asesoría legislativa mediante reuniones e informes por medio de empresas creadas por militantes del partido.
  - Remesas de dinero de parte de fundaciones, corporaciones y ONGs extranjeras, vinculadas en sus respectivos países a partidos o Internacionales partidarias con los cuales reconocen afinidad las colectividades chilenas. Estos aportes se canalizan hacia ciudadanos chilenos,

quienes a su vez los traspasan a los partidos. También, y de manera más habitual, se entregan a fundaciones y corporaciones chilenas, tales como Institutos de Estudio u ONGs, formados por militantes de los partidos criollos, que perciben estos fondos como recursos de colaboración para sus tareas de investigación y funcionamiento y que después se canalizan hacia los partidos por medio de traspasos no contabilizados de fondos, o remuneraciones hechas al personal del partido o uso por parte de éste de la infraestructura, recursos y personal de la institución receptora de los recursos foráneos o de los estudios producidos.

- Algunos militantes con más recursos se hacen cargo de algunas de las principales cuentas de las sedes partidarias (arriendo de sedes, pagos de servicios, etc.).

## 6. LAS IMPLICANCIAS TRIBUTARIAS DE LAS VÍAS DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS

### **6.1. Consideraciones generales, atendiendo al origen y tipo del aporte**

El análisis de las implicancias tributarias del financiamiento a los partidos políticos chilenos exige considerar la multiplicidad de fuentes existentes y, sobre todo, de las vías utilizadas para proveerse de recursos, en especial, para las campañas electorales.

Respecto de aquellos aportes y beneficios de particulares contemplados en nuestra legislación, cabría efectuar las siguientes precisiones:

- a) No existen límites establecidos para los montos que se pueden cobrar a los militantes por concepto de *cuotas* ordinarias o extraordinarias. Como la ley establece que ellas están exentas de impuestos sólo hasta un monto de 30 UTM, en la práctica, no se fijan cuotas mayores a dicha cantidad. Además, debe tenerse presente que los aportes que hacen los militantes, que sólo son personas naturales, no implican ningún beneficio tributario para ellos, toda vez que no pueden imputarlo como gasto o pérdida por ninguna manera. De más está advertir que desde el punto de vista del partido –entidad receptora del aporte–, cualquiera sea su monto, se trata de ingresos no constitutivos de renta<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Art. 17 N° 11, Ley de Impuesto a la Renta (LIR).

- b) En relación con las *donaciones*, éstas pueden provenir tanto de personas naturales como jurídicas, pero siempre y cuando sean chilenas. La ley, como se señaló, establece que ellas están exentas del pago de todo tipo de impuestos hasta el monto ya indicado. En la práctica, y a la luz de los balances presentados por los partidos ante el Servicio Electoral y de acuerdo a las informaciones proporcionadas por ellos mismos, las donaciones que se declaran son mínimas y ninguna de ellas excede el señalado límite con el objeto de no incurrir en el trámite de insinuación de donaciones que exige la ley<sup>47</sup> y en el posterior pago de impuesto a las donaciones que establece la ley tributaria específica<sup>48</sup>, cuando ellas exceden las 30 UTM<sup>49</sup>.
- c) En cuanto a las *asignaciones testamentarias*, resulta plenamente aplicable lo dicho precedentemente, haciendo la salvedad de que los partidos no han declarado en sus balances ingresos por este concepto y que tampoco en los hechos las reciben.
- d) En lo relativo a los *frutos y productos* de los bienes de su patrimonio, los partidos declaran en sus balances que no poseen bienes propios salvo sus respectivas sedes partidarias, en algunos casos, y de las cuales no se informan ingresos ya que son ellos mismos quienes las utilizan. Al respecto, cabe hacer presente que hay partidos que tienen sus bienes propios a nombre de inmobiliarias que tributan en forma separada de acuerdo a la Ley de la Renta y que de una u otra forma canalizan parte de sus utilidades al partido respectivo.

En relación a los aportes y beneficios de los particulares por medio de vías no contempladas en la legislación, se pueden efectuar los siguientes comentarios desde el punto de vista de su implicancia tributaria:

- a) La principal de estas fuentes está constituida por los traspasos de fondos que reciben los partidos o candidatos de parte de algunos empresarios, sea en calidad de personas naturales o jurídicas. Puede afirmarse que, parte de estos aportes –cuando exceden las 30 UTM– se entregan directamente al partido o candidato, sin trámite de insinuación, sin pago de impuesto a las donaciones y sin declaración de ellas en ninguno de los balances (ni del partido, ni de la empresa).

<sup>47</sup> Art. 1.401 del Código Civil.

<sup>48</sup> Art. 2 Ley N° 16.271, sobre impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones.

<sup>49</sup> La tasa definitiva de este tributo surge de la aplicación de las escalas consideradas en los artículos 2° y 3° de la Ley 16.271.

Luego, el factor tributario resulta normalmente irrelevante en relación con el partido, con los candidatos beneficiados, puesto que la autoridad tributaria no ha dado señales de fiscalización activa respecto de los actores de la vida política nacional.

El problema tributario se presenta para el donante, el cual, si es persona natural, simplemente entrega el dinero, en la mayoría de los casos, sabiendo que ello no le reportará beneficio ni carga tributaria alguna.

Si se trata de una persona jurídica, la legislación tributaria no le concede ningún beneficio respecto de los aportes que efectúe a un partido, y por el contrario, como se dijo, paga un impuesto especial por la totalidad de la donación. En consecuencia, a veces, como se verá, se dispone la entrega del dinero sin declararlo. Esto genera un segundo problema, desde el punto de vista de las facultades que tienen los gerentes, administradores o controladores de una determinada persona jurídica para justificar la entrega de dineros a uno o varios partidos o candidatos ante los dueños de la misma, sean éstos accionistas o socios.

Como regla general, puede señalarse que en nuestra legislación no hay suficientes mecanismos de resguardo en esta materia, de modo que resulta plenamente posible advertir que quienes controlan una determinada entidad social puedan imponer su voluntad en este sentido a quienes se encuentran sin facultades legales a ese respecto o en una posición minoritaria, asumiendo los riesgos que seguidamente exponaremos.

También se recurre, en esta situación –cuando se trata de “legalizarla” y de obtener algún beneficio tributario–, a prácticas como las de cancelar honorarios por asesorías a personas o entidades vinculadas al partido o al candidato. Ello significará que este donante asentará en sus partidas contables un gasto –que en realidad no se ha producido para la generación de su renta– reduciendo entonces sus utilidades y los impuestos correspondientes.

- b) En relación a las otras fuentes no contempladas en la legislación, y mencionadas *ut supra*, puede sostenerse que por la naturaleza de muchas de ellas, los dineros que por ellas se generan quedan totalmente al margen de control tributario, en tanto que en otros casos los dineros son producidos, gastados y declarados al interior de personas jurídicas distintas a los partidos (fundaciones, empresas de servicios, corporaciones, etc.) que han sido creadas por militantes de un partido y respecto de las cuales esa colectividad usufructúa de

hecho de sus instalaciones o promueve que a sus militantes, que trabajan para el partido, se les pague por esas entidades, con lo cual éstas justifican gastos que compensan los ingresos que obtienen, dejando indemnes tributariamente a las personas naturales que las integran.

Además, dadas las finalidades sin fines de lucro que muchas de esas entidades asociadas a los partidos han declarado para efectos de su constitución, ellas reciben un tratamiento tributario más beneficioso, haciéndose al mismo tiempo sujetos pasivos más atractivos de donaciones que sí sirven como incentivos tributarios para ciertos donantes<sup>50</sup>, como son las que dicen relación con fines culturales o educacionales<sup>51</sup>.

Por último, se mencionaba también, entre las vías de ingresos, el aporte en materiales tales como pintura, lienzos, elementos audiovisuales, etc., y servicios como préstamos de locales, diseños publicitarios y realización gratuitas de encuestas, de casi imposible detección. En cambio, cuando se trata de bienes físicos, muebles, el donante normalmente las calificará como “mermas de inventario”, con lo cual se oculta el carácter de donación que ellas pudieran traer aparejado.

---

<sup>50</sup> Debe advertirse, en todo caso, que esta aparente facilidad para realizar una verdadera triangulación donativa, donde una entidad diferente a un partido político recibe donaciones que cuentan con beneficios tributarios –como los que se indican en la nota siguiente–, para luego pasar dichos recursos a disposición de un partido determinado, pone de cargo de los representantes de la entidad corporativa de que se trate la responsabilidad personal (civil y penal) por los actos que realicen. *Cfr.* artículos 552 y 555 del Código Civil.

<sup>51</sup> Véase Ley 19.247, art. 3º, que aprobó el texto de la Ley de Donaciones con Fines Educativos; consultar también la Ley 18.985, cuyo artículo 8, aprobó el texto de la Ley de Donaciones con Fines Culturales; véase asimismo, la ley de la Renta, art. 31 N° 7 “Las donaciones efectuadas cuyo único fin sea la realización de programas de instrucción básica o media gratuita, técnica, profesional o universitaria en el país, ya sean privados o fiscales, sólo en cuanto no excedan del 2% de la renta líquida imponible de la empresa o del 1,6% (uno coma seis por mil) del capital propio de la empresa al término del correspondiente ejercicio. Esta disposición no será aplicada a las empresas afectas a la Ley 16.624”.

“Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará también a las donaciones que se hagan a los Cuerpos de Bomberos de la República, Fondo de Solidaridad Nacional, Fondo de Abastecimiento y Equipamiento Comunitario, Servicio Nacional de Menores y a los Comités Habitacionales Comunales. Las donaciones a que se refiere este número no requerirán del trámite de la insinuación y estarán exentas de toda clase de impuestos”. También puede ser pertinente el artículo 46 del DL 3.063 (cuyo texto refundido se contiene en el DS 2.385 (Interior), de 30 de mayo de 1996), que indica en su inciso 3º “Los contribuyentes que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley sobre Impuesto a la Renta declaren sus rentas efectivas demostradas mediante un balance general y que efectúen donaciones a los establecimientos que se señalan en el inciso siguiente podrán rebajar como gasto las sumas pagadas para los efectos de determinar la renta líquida imponible gravada con los tributos de la mencionada ley”.



## 6.2. Consideraciones tributarias específicas

- a) Como, en general, sólo puede hablarse de *gastos* tratándose de contribuyentes que determinen sus rentas efectivas, según régimen de contabilidad completa, lo que acontecerá sólo en sociedades de carácter comercial, han de realizarse algunas precisiones. La primera: jamás estaremos en presencia de cotizaciones ni de asignaciones testamentarias, ya que ellas sólo tienen sentido para afiliados que son personas naturales; y, la segunda, sólo una interpretación extensiva del artículo 36 inciso 3° de la LOCPP permite sostener un beneficio tributario de hasta 30 UTM, puesto que lo exento es el pago de todo impuesto que corresponda al acto (llámese donación, cotización o asignación testamentaria). No existe indicio alguno que permita afirmar que pueda rebajarse aquella cifra como un verdadero *gasto* a fines distintos de los necesarios para la producción de la renta. Iguales consideraciones resultan pertinentes cuando el donante es persona natural sujeta a renta efectiva o presunta.
- b) Establecido queda que las donaciones consideradas en la LOCPP, hasta 30 UTM, se encuentran exentas del pago de impuestos, y debe concluirse que ellas se refieren, principalmente, a sumas dinerarias. En este caso, tratándose de empresas, como el egreso hecho no guarda relación alguna con el giro, ni es necesaria para la producción de la renta, se devengará un impuesto<sup>52</sup> del 35% si es sociedad anónima o se considerará retiro presunto en aquellos casos de sociedades de personas o empresas unipersonales, por lo que se aplica el Impuesto Global Complementario con tasas entre 0% y 45%, según el nivel de renta. Finalmente, tratándose de una operación que no guarda relación alguna con el giro, no podrá descontarse el impuesto al valor agregado que pudiere corresponder.
- c) Ahora bien, desde otro punto de vista, y establecido que toda donación a un partido político hecha por una empresa comercial, cualquiera sea su tipo societario, debe estimarse como gasto rechazado para la misma, se producirán distintos efectos atendido el tipo de ente de que se trate.  
Así, si estamos en presencia de una sociedad de capital (anónima, abierta o cerrada) y sin perjuicio de la prohibición expresa que rige

---

<sup>52</sup> Para un efecto distinto, que considera la posibilidad de donar a entidades diferentes a los partidos políticos, véase nota 50, precedente.

para que parlamentarios tengan la calidad de directores de las mismas, el desprendimiento a que haya lugar produce efectos que deben considerarse, puesto que si el Directorio de la misma ha concurrido a esta voluntad, sus integrantes (directores) serán personal y solidariamente responsables frente a la respectiva Sociedad y, en su caso, si ha sido decisión exclusiva del Gerente General respectivo, éste tendrá responsabilidad en razón de la improcedente decisión.

En cambio, si estamos frente a una Sociedad de personas, *v. gr.*, Limitada, habrá que distinguir a quién se puede atribuir o en quién se ha radicado el beneficio y, si ello no es posible, debe entenderse distribuido proporcionalmente en función de la participación de las utilidades que correspondieren a los socios de aquella<sup>53</sup>.

Situación diferente se produce en el caso de aquellos donantes que no sean entidades con fines de lucro, puesto que su tratamiento tributario es distinto. En efecto, si bien esas donaciones no pueden aceptarse como gasto (disminución de base), los egresos efectuados, aunque sean superiores a los montos considerados en la LOCP, no se encuentran jamás en la hipótesis del artículo 21 de la Ley de Impuesto a la Renta, y tampoco se producirán problemas con el impuesto al valor agregado, puesto que sólo deben seguirse las reglas habituales respecto de todas las facturas que den cuenta de la adquisición de bienes o utilización de servicios, aunque no guarden relación con el giro de estos especiales contribuyentes.

Todo ello, recordando que, también en estos casos, los Presidentes o Directores de una persona jurídica sin fines de lucro son responsables por las acciones u omisiones que causen perjuicio a la Corporación o Fundación, tanto civil, penal, como tributariamente y, en lo que dice relación con las penas privativas de libertad, responden los representantes legales “o quienes hagan sus veces”.

- d) En cuanto a la “compra de asesorías”, que se produce cuando un sujeto tributario emite boletas (honorarios) o facturas (servicios) por un valor mayor al real, o sin un trabajo efectivo que haya devengado la renta cuya cifra se consigna, pese a existir una burla al sistema, la infracción tributaria es de difícil configuración cuando el contribuyente –‘prestador del servicio’– declara y paga la totalidad de sus impuestos. El problema existirá respecto de aquellos que se encuentren afectos al impuesto de primera categoría con contabilidad com-

<sup>53</sup> Art. 21, Ley de Impuesto a la Renta.

pleta, por lo que esta figura tiende a producirse con mayor habitualidad respecto de contribuyentes afectos al régimen de renta presunta, donde no existe control de gastos, sino que sólo de ingresos para los efectos de la determinación del impuesto a pagar o de la mantención del régimen presuntivo.

Sin perjuicio de ello, cuando los precios de transferencia, en razón de su abultamiento, ocultan donaciones, permiten que el SII (Servicio de Impuestos Internos) en uso de sus prerrogativas, efectúe tasaciones de las operaciones si ellas exceden notablemente el monto de los habituales de la plaza. Debe recordarse que si estas operaciones resultan falsas son además constitutivas de delitos tributarios merecedores de sanciones patrimoniales y corporales<sup>54</sup>.

- e) También debe considerarse que la disposición de bienes muebles, ocultadas tributariamente bajo fórmulas contables, *v. gr., mermas de inventario*, no es un instrumento exento de riesgos. En efecto, la ley del IVA considera como hecho gravado los “faltantes de inventario” (art. 8, d), lo que para el contribuyente que no pueda justificar fehacientemente las razones de dicha ausencia implicará la aplicación de una nueva presunción. El SII puede presumir que han sido vendidos y no facturados, adicionándose dos efectos tributarios. El primero es la consideración del valor más alto para los efectos de la aplicación del IVA, y el segundo, que el monto neto de aquella “donación” genera un impuesto único de un 35% sobre el total del egreso no justificado<sup>55</sup>.
- f) Por último, no debe dejar de considerarse que el SII, siempre está en condiciones de solicitar a los partidos políticos la justificación de las inversiones realizadas, a efectos de que indiquen la fuente de sus recursos; hecho que no produce consecuencias en las rentas del partido, pero sí puede afectarlos ya sea mediante sanciones pecuniarias (multas) o personales a sus representantes, o, en fin, mediante la investigación tributaria que pudiere afectar al donante que viole la ley. Así, resulta útil recordar el artículo 60 del Código Tributario, que permite al Servicio, mediante el expediente de la *declaración jurada tributaria*, requerir a cualquier persona respecto de la consistencia y origen de sus ingresos para los fines a que hubiera lugar.

---

<sup>54</sup> Véase Art. 97 N° 4 del Código Tributario.

<sup>55</sup> Art. 21 inc. 3, Ley Impuesto a la Renta.

## 7. CONCLUSIONES

De los antecedentes y legislación citada y analizada precedentemente, se puede establecer una primera y gran conclusión: la situación del financiamiento de los partidos políticos en Chile, a la luz de la normativa constitucional y legal vigente, no escapa de la constante general que es posible apreciar en todo el estatuto jurídico de los partidos en nuestro país y que se traduce, en buena parte, en una situación de *ineficacia legal*, dada por el no cumplimiento o la práctica desnaturalizadora del espíritu de la normativa vigente aplicable a tales colectividades. En efecto, si los partidos fueron reconocidos sólo para controlarlos, el balance arroja un evidente saldo negativo.

Pese a lo dicho, no es posible afirmar, lisa y llanamente, que los partidos transgredan, al menos formal y directamente, la Carta Fundamental, sea en cuanto al origen de sus recursos o a la publicidad de los mismos, pivotes fundamentales de la institucionalidad vigente.

Lo que sí queda en evidencia es la inconsecuencia que se produce entre las disposiciones constitucionales referentes a los partidos políticos y el marco de actividad para los candidatos y sus campañas. Resulta inconcuso que este verdadero *per saltum* normativo impide la congruencia entre la realidad normativa y aquella que podríamos denominar fáctica, de los hechos. La legislación, en un verdadero silencio omisivo, prescinde de toda consideración respecto del resto de los actuales actores de la vida política nacional, como son los candidatos y sus campañas (independientes o no), las Fundaciones de ideas o apoyo, que funcionan al alero y con el ideario de los partidos políticos, y las otras entidades asociadas a los mismos.

Estas son realidades que escapan al pequeño círculo que define la legislación que llamaríamos política. Este criterio, exclusivamente *literalista*, es errado y se aparta de la Constitución que, precisamente, en el marco del derecho constitucional de asociación, prescribió la regulación de la actividad política, más allá que bajo la simple y exclusiva consideración de los partidos políticos.

El problema se produce entonces, en parte, porque la legislación ha cumplido su objetivo en cuanto a evitar que los partidos, como tales, monopolicen la actividad política, lo que ha dado lugar a nuevas y diferentes formas de influencias, radicadas en otros actores que tienden a concurrir directamente al financiamiento de las cifras monetarias reales requeridas por quienes asumen desafíos electorales. Y para esta nueva realidad, el marco normativo es claramente insuficiente.

La médula del conflicto estriba, ya no en el establecimiento de una nueva legislación destinada a regular aún más a los partidos políticos chile-

nos –sin perjuicio de su necesario perfeccionamiento y real acatamiento–, sino en que la normativa legal dé cabida a esta realidad para-partidaria y extra sistémica, a fin de resguardar valores indispensables y coadyuvantes a la legalidad y competencia democrática, tales como la transparencia e independencia, necesarios en todo proceso que pretenda resguardar la autonomía de las decisiones claves de la sociedad política civil.

Lo contrario permitirá o abonará el camino de un compromiso de carácter estrictamente dinerario, donde el obligado podrá permitir que, a través de su decisión o influencia, se resarzan las sumas por él devengadas. Es ésta una vía directa de corrupción civil.

Para el logro del objetivo propuesto, pese a los fines iniciales explicados, pueden generarse medios y sistemas, que otorguen un mayor protagonismo a los partidos políticos, sobre todo para permitir la coherencia que suponen las sentencias emanadas del Tribunal Constitucional. En primer lugar, por cuanto resulta absurdo haber permitido, vía jurisprudencial, que puedan efectuarles donaciones personas jurídicas, para luego, en el campo tributario, impedirles asientos contables que reflejen la realidad de dichos aportes, promoviendo de ese modo prácticas que vulneran el sistema tributario.

Y en segundo término, por cuanto pese a los estrictos términos de la Carta Fundamental, el Tribunal Constitucional, cuando se pronuncia respecto de la franja televisiva, ha permitido la consideración de un verdadero privilegio para ellos, en atención a los notables fines que corresponden a estas asociaciones<sup>56</sup>. Esta circunstancia puede, por esos mismos fines, justificar algún tipo de financiamiento estatal *de iure* a los partidos políticos o a las campañas de la misma naturaleza.

---

<sup>56</sup> Véase Anexo 1.

## ANEXO 1

## Antecedentes jurisprudenciales de la publicidad televisiva

De interés al efecto es la sentencia del Tribunal Constitucional de 9.08.1988, recaída en el proyecto de ley que modificaba la LOC 18.700, y que debe ser releída al tenor de los cambios experimentados por la televisión chilena. Al efecto, transcribimos los considerandos atingentes (las cursivas son de responsabilidad del autor):

“3º Que, en efecto, el proyecto en estudio contiene diversas normas, cuyo objetivo es: a) Complementar las disposiciones sobre propaganda electoral en la prensa escrita, las radioemisoras y los canales de televisión; b) Regular el derecho de los ciudadanos independientes a efectuar propaganda electoral, a tener sedes oficiales y a designar apoderados ante las Juntas Electorales, Mesas Receptoras de Sufragios, Colegios Escrutadores y Oficinas Electorales que funcionan en los recintos de votación, de acuerdo con los términos establecidos en la ley; c) Determinar la fecha en que debe realizarse la elección de Presidente de la República y parlamentarios en conformidad a lo ordenado en la disposición vigésima novena transitoria, inciso segundo, de la Constitución, en el evento que la ciudadanía no aprobare la proposición sometida a plebiscito a que se refiere la disposición vigésima séptima de la misma Carta Fundamental; y d) Introducir diversas modificaciones a la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios tendientes a perfeccionarla y a agilizar los procesos electorales que regula. 4º Que los números 1 y 23 del artículo único del proyecto remitido agregan los artículos 31 bis y 11 y 12 transitorios a la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700. En dichos preceptos se legisla sobre la propaganda electoral por medio de la prensa escrita, las radioemisoras y los canales de televisión en elecciones y plebiscitos. En relación a los canales de televisión, en lo medular, las disposiciones del proyecto recogen las normas que en la materia han regulado tradicionalmente en nuestro país la propaganda electoral a través de este medio de comunicación social. Este antecedente que si bien por sí solo no es suficiente para resolver sobre la constitucionalidad de los preceptos en estudio debe, no obstante, ser motivo válido de reflexión, ya que aquellas normas han respondido adecuadamente a sus objetivos y durante su tramitación legislativa y vigencia, siempre fueron aceptadas por los Poderes del Estado como plenamente constitucionales. 5º Que, sin embargo, se ha cues-

tionado la constitucionalidad del artículo 31 bis del proyecto, en cuanto impone a los canales de televisión de libre recepción la obligación de *destinar gratuitamente* determinados espacios de tiempo de sus transmisiones a propaganda electoral, durante el período en que ella es permitida, a fin de que las diversas corrientes de opinión puedan, equitativa e igualitariamente, exponer sus posiciones con fines electorales para una debida y adecuada información del país. Se objetiva, además, el complemento indispensable de esta norma para que ella surta el efecto perseguido, cual es *el precepto que prohíbe a los canales de televisión transmitir cualquiera otra propaganda electoral, gratuita u onerosa*. 6° Que para un adecuado análisis constitucional de la normativa en estudio, es necesario precisar que las limitaciones que se establecen para los canales de televisión de libre recepción se circunscriben sólo a la *propaganda electoral, esto es, a la acción “dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito”*, ya que así define el concepto propaganda electoral el artículo 31 de la Ley N° 18.700 de 1988. 7° Que, precisado lo anterior, el problema consiste en resolver si estas obligaciones y limitaciones que el proyecto impone a los canales de televisión de libre recepción sólo en aquellas oportunidades en que se realicen procesos electorales y plebiscitarios y con el exclusivo propósito de contribuir a conseguir la plena igualdad de todas las personas en la participación en los señalados procesos, infringen la preceptiva constitucional, ya sea por crear una discriminación arbitraria en su contra, por conculcar su libertad de información o, en fin, por vulnerar el derecho de propiedad sobre sus bienes. 8° Que un análisis de las normas constitucionales y legales que han regido el derecho a operar canales de televisión en Chile demuestra, con claridad, que nuestro ordenamiento jurídico ha sido extremadamente exigente y cauteloso en la regulación de este medio de comunicación social, restringiendo la titularidad del derecho sólo a determinadas instituciones, por una parte y dejando testimonio, por la otra, que en el cumplimiento de sus funciones deberán estar siempre presente, de manera muy especial, los intereses generales de la colectividad. Para demostrar lo primero, basta recordar que la Constitución de 1925 complementada por el artículo 2° de la Ley 17.377 de 1970, sólo permitió establecer canales de televisión a la empresa 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. Para evidenciar lo segundo, es oportuno transcribir

algunos pasajes de la moción parlamentaria que en el año 1969, patrocinada por el Ejecutivo, dio origen a la antes señalada Ley 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 fundamentalmente creemos que la televisión debe ser orientada por normas que cautelen debidamente los intereses nacionales que ella compromete”. (Cámara de Diputados, Sesión N° 14 de 2 de diciembre de 1969, Boletín 321, pág. 2099). 9° Que el Constituyente de 1980 aborda el problema de los canales de televisión con igual profundidad y cautela, como lo demuestran las actas de Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en que se trata el tema (sesiones 91, 227, 228, 237 a 241 entre otras) y el precepto final que se consagra en el artículo 19, N° 12, inciso quinto, que textualmente dispone: “El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión”. Y el inciso siguiente, demostrando su especial atención sobre el tema, agrega: “Habrá un Consejo Nacional de Radio y Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo”. 10. Que de lo expuesto en los considerandos anteriores deriva, desde ya, una primera conclusión: los canales de televisión cumplen una verdadera función de utilidad pública y como lo dice el artículo 1° de la Ley 17.377, “como medio de difusión han de servir para comunicar e integrar al país”. 11. Que la segunda conclusión surge del texto mismo de la Carta Fundamental y resulta especialmente relevante para dilucidar el problema en estudio. La Constitución de 1980 establece para la televisión un régimen de titularidad “restringido o selectivo”, ya que sólo el Estado y aquellas universidades y personas o entidades que la ley señale o fije podrán establecer, operar o mantener estaciones de televisión. Y es así como en la actualidad solamente la empresa deno-



minada “Televisión Nacional de Chile” y las Universidades de Chile, Católica de Chile y Católica de Valparaíso gozan del privilegio de tener el derecho exclusivo para operar y mantener canales de televisión de libre recepción. Diferente es la situación de la prensa escrita y de las radioemisoras, las que no obstante ciertas restricciones derivadas de facultades extraordinarias, de carácter transitorio, no tienen tal privilegio de exclusividad ni tampoco constituyen Corporaciones de Derecho Público. 12. Que de lo relacionado fluye, con nitidez, que las normas del proyecto relativa 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 garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los partidos políticos en la participación de los procesos electorales y plebiscitarios, igualdad que, obviamente, no se conseguiría si la ley permitiera un uso ilimitado de la televisión en períodos electorales. 13. Que esta interpretación es la que mejor se aviene no sólo 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.

## ANEXO 2

Gastos reportados por los partidos políticos chilenos  
(en millones de pesos corrientes)

Año	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Partido										
PDC	7,7	99,2	159,7	239,2	230,6	195,6	115,0	159,6	238,5	115,9
RN	81,8	213,6	152,8	101,6	113,7	68,2	58,2	70,2	76,9	78,7
PPD	11,2	62,0	31,2	27,1	40,2	56,2	86,0	76,0	81,4	99,6
UDI	-	36,6	30,0	56,3	83,1	81,7	74,5	67,5	69,0	134,4
PRSD	2,3	22,3	12,0	12,0	18,0	23,9	9,3	31,0	31,3	36,0
PS	-	-	20,2	20,3	66,3 <sup>57</sup>	77,5 <sup>58</sup>	38,6	n.d.	n.d.	n.d. <sup>59</sup>
PH	-	0,085	0,96	4,6	8,9	9,1	0,87	1,4	1,6	1,7
PUCCP	-	-	-	4,6	34,7	13,5	2,1	7,4	6,1	46,7
PL	-	0,78	0,1 <sup>60</sup>	0,9 <sup>61</sup>	-	-	-	-	-	-
PUCL	-	-	-	-	-	-	-	0,23	0,16	0,14
PDS	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,12	-
PSDCH	-	-	-	3,5	6,9	7,4	-	-	-	-
PC	-	-	-	21,1	31,7	14,6	7,5	9,6	11,7	9,2
PN	-	-	0,8	2,3 <sup>62</sup>	2,1	0,86	-	-	-	-
Total	103,0	434,6	407,0	493,5	636,2	548,6	392,1	423,0	516,8	522,3

<sup>57</sup> Desglosa gastos generales \$ 40.134.434, y gastos de campaña \$ 26.186.127.

<sup>58</sup> Desglosa gastos generales \$ 41.408.772, y gastos de campaña \$ 32.155.059.

<sup>59</sup> Datos no disponibles debido a que los estados financieros fueron objetados por el Servicio Electoral.

<sup>60</sup> Suma que corresponde a corrección monetaria y depreciación, no da cuenta de gastos generales.

<sup>61</sup> Suma que corresponde a corrección monetaria y depreciación, no da cuenta de gastos generales.

<sup>62</sup> Suma que corresponde a depreciación y corrección monetaria, no registra gastos generales.