

REFORMAS EN EL RÉGIMEN ELECTORAL DE CHILE: UN RÉGIMEN EN TENSIÓN

REFORMS IN THE ELECTORAL REGIME OF CHILE:
A REGIME IN TENSION

Claudio MORAGA KLENNER*

RESUMEN: El presente artículo aborda como punto de partida a la Constitución chilena de 1980, vigente durante el régimen autoritario de Augusto Pinochet y que tras la reforma de 1989 permitió el restablecimiento de la democracia, no sin antes garantizar inmunidad a quienes dejaban el poder. El sistema electoral dejó de garantizar en ese momento la forma en que se ejerce y financia la política en Chile, pues se interesaron en no perder representación política, esto, mediante reformas electorales que paulatinamente aumentan en número.

PALABRAS CLAVE: Régimen electoral en Chile; Reformas electorales; Dinero y política; Financiamiento ilícito; paridad de género.

ABSTRACT: This article addresses as a starting point the Chilean Constitution of 1980, in force during the authoritarian regime of Augusto Pinochet and that after the 1989 reform allowed the restoration of democracy, but not before guaranteeing immunity to those who left power. The electoral system failed to guarantee at that time the way in which policy is exercised and financed in Chile, because they were interested in not losing political representation, this, through electoral reforms that gradually increase in number.

KEYWORDS: Electoral system in Chile; Electoral reforms; Money and politics; Illicit financing; gender parity.

* Profesor Asociado en Derecho Administrativo, Facultad de Derecho – U. de Chile. Contacto: <cmoraga@eml.cl>. Fecha de recepción: 21 de agosto de 2017. Fecha de aprobación: 4 de diciembre de 2017.

I. PROLEGÓMENO

Bien poco importó al régimen autoritario de Augusto Pinochet (1973-1990) crear un régimen electoral moderno, eficiente y transparente. En sus inicios, la dictadura había declarado explícitamente su desagrado frente al sistema político en general, y respecto de los partidos político en especial. Su Constitución de 1980, la actual CPR, puede ser tenida como una “constitución autoritaria transformadora”,¹ que con ajustes menores permitió el restablecimiento de la Democracia (a través de una reforma constitución de 1989), sin renunciar a enclaves no democráticos que permitieran constreñir el más amplio desarrollo del sistema político, garantizando a quienes dejaban el poder una cierta inmunidad para el futuro. Sin embargo, a la dictadura no le interesó mayormente establecer en el nivel legal un adecuado sistema electoral que diera garantías a todos los sectores nacionales respecto de la forma como se ejerce y financia la política. Únicamente estaba interesado en no perder representación parlamentaria y en evitar que partidos de ultraizquierda pudieran llegar al Congreso. Esto ha significado que el régimen electoral haya sido objeto de variadas reformas legales, primero de un modo paulatino, y más recientemente a gran velocidad.

A la deficiencia normativa original del régimen electoral, se han unido otras causas que explican la intensidad de las reformas legales de los últimos años:

1. La necesidad de abrir espacios a la mujer. La política no puede ser ya tenida como un “asunto de hombres”. Es sorprendente la escasísima participación de las mujeres en cargos parlamentarios, no obstante que ellas son más de la mitad de los electores. Esto habla mal del comportamiento de los partidos políticos.

¹ GINSBURG, Tom, “¿Fruto de la parra envenenada? Algunas observaciones comparadas sobre la Constitución Chilena”, *Estudios Públicos*, núm. 133, Santiago, 2014, p. 9.

Comparativamente, un 15% de los cargos parlamentarios son de mujeres, lo que hace de Chile un caso grave, que está muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (25,2%). En otras palabras, se hacía necesario establecer medidas de acción positivas –principio de discriminación compensatorio–, específicamente con el establecimiento de cuotas en las listas de candidatos y aportes financieros para las candidaturas de mujeres.

2. Los escándalos que han visto luz en los tres últimos años, y que dejan en evidencia un grave desajuste entre aquello que fue legislado por los parlamentarios y la forma como ellos mismos verdaderamente se conducen. Los casos más paradigmáticos corresponden a ejemplos de vínculos entre el dinero y la política. Mencionamos brevemente tres de ellos que parecen ser muy ilustrativos. El primero es la Empresa Soquimich, conocida por las siglas SQM. Una empresa dedicada a la minería no metálica, controlada por un ex yerno del General Augusto Pinochet, investigada ella y sus máximos ejecutivos por haber financiado irregularmente a políticos tanto de oposición como de gobierno (dejando en una muy incómoda posición a políticos que han actuado como grandes críticos de la dictadura). El segundo, corresponde al grupo de empresas Penta, concentrado en el negocio financiero y de prestación de servicios, que aportó dinero, específicamente a políticos de centro y centro-derecha, “by-paseando” las reglas legales de financiamiento de la política, y mal utilizando el sistema fiscal o tributario, a través de lo que se ha conocido como las “facturas ideológicamente falsas”, porque la emisión del documento tributario (que permite aumentar gastos en la empresa) no reflejaba la prestación de un servicio real del emisor. El tercer caso corresponde a empresas que por períodos más o menos extensos pagaron honorarios o hicieron aportes monetarios a parlamentarios, quienes legislaron en materias de directo interés de aquéllas (e.g. reforma a la Ley de Pesca). No es de extrañar, entonces, que el Congreso Nacional esté muy activo en salvar con reformas legales un régimen electoral que no ha podido hacer frente a problemas

endémicos de la política y que, incluso, ha dejado en evidencia los comportamientos indebidos de sus propios parlamentarios.

Este artículo buscará en una primera parte describir el régimen electoral de Chile. Luego, se expondrá acerca de las reformas constitucionales y legales más importantes aprobadas por el Congreso Nacional en los últimos años y luego se plantearán las dudas acerca de la eficacia y oportunidad de ellas.

II. EL RÉGIMEN ELECTORAL

Las principales disposiciones del régimen electoral de Chile se desarrollan de modo muy breve en el texto constitucional pero principalmente en leyes orgánicas constitucionales, es decir, en una legislación creada especialmente para desarrollar la Constitución a través de leyes de quórum supra-mayoritario.

En la CPR se destaca las regulaciones sobre la ciudadanía, que otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran, incluyendo a los chilenos que se encuentren fuera del país (art. 13). También, se hallan en la Constitución las causales que suspenden el derecho de sufragio (art. 16), así como la disposición que otorga al sufragio las clásicas cualidades de ser personal, igualitario, secreto y voluntario (art. 15). Las reglas constitucionales otorgan el derecho de voto a los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años (art. 14) y, respecto de quienes se nacionalicen, les reconoce el sufragio pasivo o derecho de ser elegido, pero sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización.

Complementan lo anterior, los arts. 18 y 19 N° 15. El art. 18 dispone que habrá un sistema electoral público, regulado por una ley orgánica constitucional que determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, y garantizará la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto

en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá, también, un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral. Otra ley orgánica constitucional, dice el art. 18, contemplará un sistema de registro electoral, bajo la dirección de una autoridad electoral (el Servicio Electoral o, también, SERVEL), al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución. La misma disposición establece que el resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley.

El art. 19 N° 15 establece que la Constitución asegura a toda persona 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; la nómina de sus 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 establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan a los partidos políticos y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. También, aquí se declara que la Constitución Política garantiza el pluralismo político y que son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la

violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política.

Finalmente, la jurisdicción electoral, como ha sido una constante desde la anterior Constitución de 1925, se ha radicado en una justicia electoral completamente distinta y separada del Poder Judicial (art. 82). En su cúspide hay un tribunal especial, denominado Tribunal Calificador de Elecciones, que conoce del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos, y tendrá las demás atribuciones que determine la ley. El Tribunal Calificador procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho. Una ley orgánica constitucional regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador (art. 95). Debajo del Tribunal Calificador de Elecciones se encuentran los Tribunales Electorales Regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar a los candidatos electos. Sus resoluciones serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones. Asimismo, les corresponderá conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios. Estos tribunales procederán como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciarán con arreglo a derecho (art. 96).

La Constitución, al ser parca en asuntos de régimen electoral, le ha entregado amplias posibilidades decisorias al Legislador, por ejemplo, en materia de determinación de distritos y sistema electoral en general, representatividad del sistema político democrático, forma de elección de diputados y senadores, organización y funcionamiento del sistema electoral. Ello da suma relevancia a la legislación del nivel sub-constitucional dictada en el país: Ley 18.556, de 1986, orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral; Ley 18.583, de 1986, or-

gánica constitucional que Fija Planta del Servicio Electoral; Ley 18.603, de 1987, orgánica constitucional de los Partidos Políticos; Ley 18.700, de 1988, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; Ley 19.884, de 2003, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral; Ley 20.640, de 2012, que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la Nominación de Candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes.

III. LAS PRINCIPALES REFORMAS

Las reformas de los últimos años se han extendido a todos los aspectos del régimen electoral, con excepción de la jurisdicción electoral, que ha sido objeto de cambios más bien incrementales. De esas reformas, nos interesa relevar aquellas que estarán directamente a prueba en las próximas elecciones, es decir, que tensionan el comportamiento actual y futuro de los actores y partidos políticos. Ellas son: el mejoramiento de la representatividad del Congreso Nacional (1.) y el incentivo a la participación electoral (inscripción automática de electores y voluntariedad del voto) (2.).

A) REFORMAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD DEL CONGRESO NACIONAL ²

El régimen militar sabía que no podría vencer en elecciones libres, transparentes e informadas. Esto hizo que creara un sistema electoral consistente con ese diagnóstico: un sistema binominal que

² Sobre la sentencia del Tribunal Constitucional que se pronunció sobre la constitucionalidad de la ley, se puede consultar a ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO, Sentencia Rol, núm. 2777-15 del Tribunal Constitucional, sobre requerimiento de inconstitucionalidad del proyecto de reforma electoral, Boletín núm. 9326-07, p. 375-404, en: *Revista de Derecho Público*, vol. 82, Santiago, 2015.

permitiera a la minoría obtener prácticamente igual número de parlamentarios que la mayoría. Este sistema sorprendentemente ha beneficiado por igual a las dos grandes coaliciones que han gobernado Chile en los últimos 16 años: los expertos han precisado que la Concertación de Partidos por la Democracia se ha beneficiado en las elecciones parlamentarias de 1989, 1997 y 2001, y la Alianza por Chile se ha beneficiado en las elecciones de 1993, 2005 y 2009. Es que, si la lista de una de las dos coaliciones políticas no alcanzaba a duplicar los votos de la segunda lista más votadas, sólo podía poner a un parlamentario en el Congreso, al tiempo que la otra lista, ponía a otro parlamentario, por igual, llenándose así los dos cupos del distrito. Es decir, el sistema llevaba a un hipócrita empate, donde importaban las votaciones de las listas más que las votaciones que recibían los candidatos que las integraban.

Un largamente anhelado cambio a este sistema recién pudo verse concretado, primero, con la reforma constitucional de la Ley N° 20.725, de 2014, que suprimió en el art. 47 Constitucional el guarismo 120, que era el número de diputados que debía tener la Cámara de Diputados, con lo que, en adelante, sería la ley orgánica constitucional la que debe determinar el número de diputados, y redefinir los distritos electorales y la forma de elección. En seguida, con la Ley N° 20.840, de 2015, que modificó la Ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, sustituyendo el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo; muy similar al que había regido en Chile desde la Constitución de 1925 y que ya estaba consagrado para las elecciones municipales por la Ley N° 19.130, de 1992.³ Esa misma ley introdujo, también, una serie de regulaciones tendentes a fortalecer la representatividad del Congreso Nacional y la competitividad de todas las fuerzas políticas. Es así como esta ley busca reducir la desigualdad del voto a través del aumento de los miembros del Senado y la Cámara de Diputados; y permitir que corrientes políticas, distintas a las

³ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. II, 2ª ed., Santiago, 1997, p. 53.

que integran los dos grandes actuales coaliciones políticas, tengan chances reales de alcanzar cupos parlamentarios a través de la disminución de distritos y circunscripciones de forma que en cada uno de ellos se elijan más escaños. El objetivo del legislador fue que las reformas crearan un Congreso Nacional que refleje de un modo más fiel como está integrada la sociedad chilena desde una perspectiva ideológica, de origen étnico y social, de género y cultural.⁴

En particular, la Ley N° 20.840 establece los siguientes cambios importantes:

Establecimiento del sistema electoral proporcional para diputados y senadores (art. 109 bis): se proclaman elegidos a los candidatos aplicando el sistema electoral de coeficiente *D'Hondt*.⁵

⁴ En detalle se puede consultar Historia de la Ley núm. 20.840, Biblioteca del Congreso Nacional.

⁵ Reglas particulares establecidas en la ley: a) Los votos de cada lista se dividirán por uno, dos, tres y así sucesivamente hasta la cantidad de cargos que corresponda elegir. b) Los números que han resultado de estas divisiones se ordenarán en orden decreciente hasta el número correspondiente a la cantidad de cargos que se eligen en cada distrito electoral o circunscripción senatorial. c) A cada lista o pacto electoral se le atribuirán tantos escaños como números tenga en la escala descrita en la letra b).

En el caso de las listas conformadas por un solo partido político, el Tribunal Calificador de Elecciones proclamará electos a los candidatos que hayan obtenido las más altas mayorías individuales de cada lista, de acuerdo al número de cargos que le correspondan a cada una de ellas, luego de aplicar las reglas descritas precedentemente.

En el caso de los pactos electorales, se aplicarán las siguientes reglas: a) Se calculará el total de los votos de cada partido político o, en su caso, de la suma de cada partido político y las candidaturas independientes asociadas a ese partido. b) Se dividirá por uno, dos, tres y así sucesivamente, hasta la cantidad de cargos asignados al pacto electoral. c) A cada partido político o, en su caso, a cada partido y las candidaturas independientes asociadas a éste, se le atribuirán tantos escaños como números tenga en la escala descrita en la letra b) precedente. d) El Tribunal Calificador de Elecciones proclamará elegidos a los candidatos que hayan obtenido las más altas mayorías individuales de cada partido político o, en su caso, de cada partido, considerando las candidaturas independientes asociadas éste dentro de un pacto electoral, de acuerdo a los cupos obtenidos por cada uno de ellos.

Aumenta la competitividad de los partidos políticos y pactos electorales: en las elecciones de diputados y senadores, al interior de cada pacto electoral, los partidos políticos podrán, cada uno, asociarse con candidatos independientes (art. 3 bis); además, en el caso de las declaraciones de candidaturas para la elección de diputados y senadores, los partidos políticos o pactos electorales podrán presentar en cada distrito o circunscripción un máximo de candidatos equivalente al número inmediatamente superior al del número de parlamentarios que corresponda elegir en el distrito o circunscripción de que se trate (art. 4);

Fomenta la igualdad de género en la política y busca terminar con resistencias larvadas a la participación de la mujer: el cambio no estaba en disponer cuotas obligatorias de mujeres en ambas cámaras, sino más bien en dar la oportunidad a las mujeres de que, como candidatas, tendrían un trato favorable de los propios partidos en que ellas militan. Es así como se estableció que de la totalidad de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el 60% del total respectivo. (art. 3 bis)⁶ En el mismo sentido, se ha establecido que para los efectos de las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, (i) cada mujer que obtenga un puesto en el Congreso otorgará un premio al partido político a que pertenezca igual a 500 unidades de fomento⁷ (UF), para que con cargo a esos recursos, esos mismos partidos implementen programas y desarrollen actividades de fomento a la inclusión y participación de las mujeres en política; y (ii) las candidatas a senadoras

En caso de empate entre candidatos de una misma lista, o entre candidatos de distintas listas que a su vez estén empatadas, el Tribunal Calificador de Elecciones procederá en audiencia pública a efectuar un sorteo entre ellos, y proclamará elegido al que salga favorecido.

⁶ En detalle se puede consultar Historia de la Ley núm. 20.840, Biblioteca del Congreso Nacional.

⁷ La unidad de fomento (UF) es una unidad de cuenta usada en Chile y que se reajusta diariamente de acuerdo a la inflación. Al 2 de abril de 2016, UF 1 = US\$ 38,54.

y diputadas tienen derecho a un reembolso adicional de sus gastos electorales, de cargo fiscal, de UF 0,01 por cada voto obtenido.

Aumenta la representatividad del Congreso Nacional (arts. 178, 179, 179 bis, 180): para las elecciones de la Cámara de Diputados se crean 28 distritos electorales para un total de 155 diputados; en esos distritos se elegirá un número de diputados que varía según la población: entre 3 y 8. En el caso del Senado, se aumenta el número de senadores de 38 a 50. Aquí cada región en que se divide territorialmente el país constituye una circunscripción senatorial y ellas eligen, según población, un número de senadores que varía entre 2 y 5.

B) INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA DE ELECTORES Y VOLUNTARIEDAD DEL VOTO

Es histórica la desavenencia que existe sobre la naturaleza jurídica del derecho de sufragio; entre quienes opinan que es un derecho individual y, por tanto, el ciudadano lo puede ejercer a su discreción, sin que el Estado pueda constreñirlo –de algún modo– y quienes estiman que se trata más bien de una función de servicio colectivo, por lo que el elector puede ser conminado a ejercerlo, bajo apercibimiento de una sanción.⁸

Junto con ello, la cuestión se extendió a verificar la eficacia de regular un sistema de inscripción automática en los registros electorales. La Constitución de Pinochet había establecido la obligatoriedad del voto de los electores, pero con una inscripción voluntaria en los registros electorales. El art. 15 constitucional establecía originalmente: “En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio”. Este sistema, con el paso del tiempo hizo evidente el envejecimiento del electorado, de momento que los jóvenes no se inscribían para así no ser sancionados por abstenerse de votar en unas elecciones que poco y nada les importaban. Mientras que

⁸ Cfr. SILVA BASCUÑÁN, *op. cit.*, p. 22.

quienes estaban inscritos en dichos registros eran en su mayoría los mismos que en los últimos años de la Dictadura (1980-1990) habían tomado posición en contra o a favor de ella y estaban dispuestos a demostrar su posición concurriendo a las urnas.

En el año 2009, por reforma constitucional de la Ley N° 20.337, el art. 15 quedó redactado así: “En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario.” En definitiva, la reforma eliminó el sistema de voto obligatorio con inscripción voluntaria en los registros electorales, y creó otro en que la inscripción es automática y el voto voluntario, es decir, el elector tiene máximas facilidades para votar, pero no está permitido al legislador obligarlo compulsivamente a concurrir a la urna.⁹

Poco después, la Ley N° 20.568, de 2012, modificó la Ley N° 18.556, de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, ajustando sus disposiciones a la voluntad constitucional. En la parte que ahora nos interesa, esta ley reguló la manera como se procedería con la inscripción automática en los Registros Electorales, aplicable a los chilenos mayores de 17 años, y a todos los extranjeros que cumplen con el requisito constitucional de vecindamiento en el país (art. 6.1). El resultado de este cambio significativo en el régimen electoral fue puesto a prueba en las últimas elecciones parlamentarias de noviembre de 2013.

En un estudio que acaba de publicarse, de Loreto Cox y Ricardo González, se verificó que el padrón electoral se renovó en cerca de cuatro millones de electores. Por un lado, se rejuveneció el padrón electoral al incorporarse jóvenes que antes no habían participado en elecciones (se estima que 1/6 de no inscritos votó en noviembre de 2013 gracias a la reforma); ello provocó que la sobre-representación de los mayores de 45 años en el padrón electoral cayera de 2,6 en la elección presidencial de 2009 a 1,6 veces en 2013. Por el otro lado, se estima que poco más de 1.600.000 votantes inscritos dejaron de votar (12% respecto de la población

⁹ En sentido contrario, PARDO ALVAREZ, Diego, “Sufragio voluntario del artículo 16 de la Constitución Política de Chile”, *Revista de Derecho de Valdivia*, vol. XXVI, núm. 2, 2013.

en edad de votar). En otras palabras, quienes dejaron de votar (debido al voto voluntario) casi duplicaron a los nuevos votantes. Los autores aprecian, en consecuencia que, ajustadas todas las cifras, el resultado de esas elecciones parlamentarias fue una menor participación neta de electores, equivalente al 5% de la población en edad de votar (700.000).¹⁰

IV. DUDAS E INQUIETUDES

Por sí solas, las reformas constitucionales y legales que hemos descrito en el capítulo precedente, son de una entidad tal que tensionan el sistema político a niveles máximos. A esto se suma otro problema particular. Es inminente la promulgación de dos nuevas leyes, cuyos proyectos ya han sido aprobados por el Congreso Nacional. Se trata del Proyecto de Ley para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia (Boletín 9790-07) y el Proyecto de Ley que Fortalece el Carácter Público y Democrático de los Partidos Políticos y Facilita su Modernización (Boletín 10.154-07). Respecto de este último proyecto, el 24 de marzo de 2016, el Tribunal Constitucional ejerció su control de constitucionalidad. De esta forma, esa ley quedó en condiciones de ser promulgada por la Presidenta de la República en los próximos días. En lo que concierne al primer proyecto, es probable que próximamente sea puesto en tabla para ser visto por el Tribunal Constitucional y, a continuación, se promulgue como ley.

En lo fundamental, una vez que entren a regir estos proyectos de ley, regularán sobre las siguientes cuestiones de trascendencia:

¹⁰ COX, Loreto y GONZÁLEZ, Ricardo, Cambios en la participación electoral tras la inscripción automática y el voto voluntario, Debates de Política Pública núm. 14, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016.

A) EN EL BOLETÍN 10.154-07: LA GRAN REFORMA
A LA LEY DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El proyecto de ley se elaboró tomando como base otros varios proyectos que alguna vez fueron tramitados por el Congreso, pero que no tuvieron éxito. El diagnóstico del Gobierno, conforme consta en el Mensaje al Congreso Nacional,¹¹ es que los partidos políticos se encuentran debilitados programática y organizacionalmente, y requieren mayor transparencia, tanto frente a la ciudadanía como de cara a sus propios afiliados. En este sentido, el proyecto de ley:

a) Otorga a los partidos políticos personalidad de Derecho Público, para así justificar un margen de regulación más intenso del legislador,¹² y amplía el rol restringido que han tenido los partidos políticos (actividad conducente a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular), extendiéndola ahora también a la formación de los ciudadanos, imprescindibles para la vigencia de una democracia más participativa e informada.

Artículo 1º.- Los partidos políticos son asociaciones autónomas y voluntarias organizadas democráticamente, dotadas de personalidad jurídica de derecho público, integradas por personas naturales que comparten unos mismos principios ideológicos y políticos, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del sistema democrático y ejercer influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular, son instrumento fundamental para la participación política democrática, contribuyen a la integración de la representación nacional y son mediadores entre las personas y el Estado.

¹¹ Mensaje de S.E. La Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, 22 de junio de 2015, núm. 498-363 (Mensaje Boletín 10.154-07).

¹² STC núm. 2980-16-CPR, de 24.3.2016, considerando trigésimo.

Los partidos políticos deberán contribuir al fortalecimiento de la democracia y al respeto, garantía y promoción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, y en las leyes.

b) Combate la opacidad al interior de los partidos políticos, estableciendo obligaciones de transparencia activa y mecanismos que mejoran el acceso a la información de sus decisiones, a la forma de generar sus autoridades y a su gestión interna.

Artículo 23.- Los partidos podrán tener los órganos que sus estatutos determinen, sin perjuicio de lo cual deberán al menos contar con los siguientes:

- a) Un Órgano Ejecutivo.
- b) Un Órgano Intermedio Colegiado.
- c) Un Tribunal Supremo y tribunales regionales.
- d) Un Órgano Ejecutivo e Intermedio Colegiado por cada región donde esté constituido.

Sin perjuicio de las nomenclaturas que utiliza esta ley para referirse a cada uno de los órganos colegiados, cada partido político podrá en sus estatutos denominarlos de otra forma, debiendo informar al Servicio Electoral de estas nuevas denominaciones.

Asimismo, los partidos podrán establecer frentes, comisiones u otras instancias temáticas o territoriales que estimen pertinentes, a fin de incentivar la participación de sus afiliados. Del mismo modo, podrán celebrar congresos generales o nacionales conforme sus estatutos.

Deberán efectuarse elecciones de la totalidad de los miembros de los órganos antes señalados, renovándose con una periodicidad no superior a cuatro años. Sus integrantes no podrán ser electos por más de dos períodos consecutivos en su mismo cargo. ...

Artículo 30.- Los acuerdos del Órgano Intermedio Colegiado serán públicos. Los acuerdos adoptados por dicho órgano referentes a modificar la declaración de principios del partido, el nombre, los programas partidarios, los estatutos y reglamento interno de elec-

ciones, los pactos electorales que celebre con otros partidos políticos, la fusión con otro u otros partidos y la disolución se adoptarán siempre ante un funcionario del Servicio Electoral, quien actuará como ministro de fe.

Artículo 36 bis. - Los partidos políticos deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, en forma completa, actualizada y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, trimestralmente:

- a) Marco normativo aplicable, incluyendo las normas legales y reglamentarias que los rigen, su declaración de principios, estatutos y reglamentos internos.
- b) Nombre completo, la sigla, el símbolo y el lema del partido político.
- c) Pactos electorales que integren.
- d) Regiones en que se encuentren constituidos.
- e) Domicilio de las sedes del partido.
- f) Estructura orgánica.
- g) Facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.
- h) Nombres y apellidos de las personas que integran el Órgano Ejecutivo y el Órgano Contralor.
- i) Las declaraciones de intereses y patrimonio de los candidatos del partido político para las elecciones a que se refiere la ley N° 18.700, orgánica constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, y de los miembros del Órgano Ejecutivo, en los términos de la ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.
- j) Los acuerdos de los Órganos Intermedios Colegiados Regionales y del Órgano Intermedio Colegiado.
- k) Balance anual aprobado por el Servicio Electoral.
- l) El monto total de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, recibidas durante el año calendario respectivo.
- m) El total de los aportes, donaciones, asignaciones testamentarias y, en general, todo tipo de transferencias públicas o privadas, que

reciban a partir de su inscripción, en conformidad a lo dispuesto en las leyes.

n) Las transferencias de fondos que efectúen, con cargo a los fondos públicos que perciban, incluyendo todo aporte económico entregado a personas naturales o jurídicas, en conformidad a lo dispuesto en las leyes.

o) Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifique.

p) Sanciones aplicadas al partido político.

q) Nómina de contrataciones sobre veinte unidades tributarias mensuales, cualquiera sea su objeto, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.

r) Requisitos y procedimientos para nuevas afiliaciones y número de afiliados.

s) Información estadística sobre participación política dentro del partido, desagregada por sexo, indicando, a lo menos, la cantidad de militantes, distribución etaria, los cargos que ocupan dentro del partido, cargos de elección popular, autoridades de gobierno, entre otros.

t) El registro de gastos efectuados en las campañas electorales a que se refiere la letra e) del artículo 33 de la ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

u) El registro de aportes a campañas electorales a que se refiere el artículo 40 de la ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

v) Un vínculo al sitio electrónico del Servicio Electoral en el que consten las cuentas de los ingresos y gastos electorales presentadas ante el Director del Servicio Electoral, de conformidad con el artículo 48 de la ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

w) Toda otra información que el Órgano Ejecutivo de cada partido político determine y cuya publicidad no sea contraria a la Constitución y las leyes. El Órgano Ejecutivo podrá revocar dicha decisión en cualquier momento. Las resoluciones respectivas deberán co-

municarse oportunamente, por escrito, al Consejo para la Transparencia, según sus instrucciones.

Un miembro del Órgano Ejecutivo del partido político será el encargado de velar por la observancia de las normas de este Título de acuerdo a las instrucciones del Consejo para la Transparencia. La determinación del miembro responsable del Órgano Ejecutivo deberá ser comunicada al Consejo para la Transparencia en los términos establecidos por las instrucciones de dicho Consejo. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades que la ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, asigna a los Administradores Generales Electorales en materia de difusión de información en los sitios electrónicos de cada partido político.”

c) Establece una acción afirmativa para asegurar la efectiva igualdad ante la ley y asegurar una “efectiva democracia interna”.¹³ En efecto dispone una cuota en la integración de los órganos colegiados previstos en la ley que es neutral entre géneros.

Artículo 23, inciso 5°.- En la integración de los órganos colegiados previstos en esta ley, se observarán mecanismos especialmente previstos en los estatutos, que aseguren que ninguno de los sexos supere el 60 por ciento de sus miembros. En caso de ser tres miembros, se entenderá cumplida la regla cuando al menos uno de ellos sea de sexo diferente.

d) Asegura el reconocimiento de principios de democracia interna, los que son impuestos en el funcionamiento interno de los partidos y reconoce derechos subjetivos a sus afiliados. A modo de ejemplo:

Artículo 23 bis. - Todos los miembros de los órganos señalados en el artículo anterior deberán ser electos democráticamente. Los estatutos de cada partido político determinarán el sistema electoral y los procedimientos para la elección de sus autoridades. El sistema de elección establecido en los Estatutos de cada partido deberá ob-

¹³ STC num. 2980-16-CPR, de 24.3.2016, considerando trigésimo cuarto.

servar el carácter personal, igualitario, libre, secreto e informado del sufragio de sus afiliados y, cuando así lo determinen sus estatutos, de sus adherentes.

Las reglas de elección enunciadas en el inciso anterior serán aplicables a los miembros del Tribunal Supremo.

El Órgano Ejecutivo de cada partido deberá remitir al Servicio Electoral el reglamento de elecciones internas. Asimismo, remitirá sus actualizaciones, si las hubiere, al menos sesenta días antes de la siguiente elección interna. Dicho reglamento deberá ser aprobado por el Servicio Electoral y regulará, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Procedimiento de declaración, inscripción, aceptación, rechazo e impugnación ante los tribunales internos de candidaturas a las elecciones internas.
- b) Reglas sobre las cédulas electorales para cada acto electoral, que aseguren que éstas sean impresas en forma legible, con serie y numeración correlativas, las que deberán constar en un talón desprendible de dicha cédula.
- c) Normas sobre propaganda y publicidad electoral.
- d) Plazos y forma de constitución, instalación y cierre de las mesas receptoras de sufragios.
- e) Mecanismos que aseguren la información oportuna de los locales de votación a los afiliados, al menos diez días corridos antes de cada elección.
- f) Útiles electorales, entre los que se encontrará el padrón de cada mesa receptora de sufragios, con una nómina alfabética de electores habilitados para votar en ella, los datos para su identificación, el espacio necesario para estampar la firma o huella dactiloscópicas; las cédulas electorales para la emisión de los sufragios; formularios de actas de escrutinio por cada elección, las que deberán ser suscritas por los vocales de mesa y apoderados de cada candidatura o lista, y un formulario de minuta del resultado del escrutinio para cada elección.
- g) Normas sobre el escrutinio por mesas y devolución de cédulas y útiles electorales.

- h) Reglas del escrutinio y calificación practicados por el Tribunal Supremo.
- i) Sanciones frente a la inobservancia del reglamento de elecciones internas.
- j) Normas sobre designación, independencia e inviolabilidad de vocales de mesas, apoderados y cualquiera otra autoridad electoral del partido en el ejercicio de sus funciones.

El Servicio Electoral deberá pronunciarse, verificando las exigencias a que alude el inciso anterior, respecto del reglamento y sus actualizaciones, aprobándolos o formulando observaciones, dentro de los quince días corridos siguientes a su recepción.

Si el Servicio formulare observaciones, el partido deberá hacer los ajustes necesarios dentro de los quince días corridos siguientes a la notificación de la resolución del Servicio. Si éste no se pronuncia dentro del plazo de quince días señalado, se entenderá aprobado el respectivo reglamento.

Para cada elección interna, los apoderados de cada candidatura o lista podrán asistir, al menos, a todas las mesas receptoras de sufragios, al escrutinio practicado por las mesas y por el Tribunal Supremo, y podrán consignar cualquier observación en las actas de escrutinio correspondiente.

El escrutinio de las elecciones internas será público y los estatutos deberán prever mecanismos de reclamación ante los Tribunales internos. Serán reclamables ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de cinco días hábiles de notificadas, las resoluciones del Tribunal Supremo referidas a reclamaciones de nulidad o rectificación de escrutinios de las elecciones de los órganos señalados en las letras a), b) y c) del inciso primero del artículo 23, siempre que tales resoluciones cuenten con un voto de minoría equivalente, al menos, al 25 por ciento de los miembros del Tribunal Supremo y que, de ser acogida dicha reclamación, hubiere dado lugar a la elección de un candidato o de una opción distinta de aquella que se ha constatado. La reclamación deberá individualizar la resolución que motiva la reclamación, indicar las peticiones concretas que formula y acompañar todos los antecedentes

en que se funda. Si del cálculo del 25 por ciento señalado no diese un número entero, deberá aproximarse al entero inmediatamente superior.

En todas las elecciones internas se considerarán como habilitadas para sufragar a aquellas personas que se encuentren inscritas en el registro de afiliados que señala el artículo 20, con a lo menos tres meses de anticipación a la respectiva elección, lo que no obsta a que los partidos continúen su proceso de afiliación de nuevos afiliados durante ese lapso. Dichas elecciones deberán realizarse utilizando como padrón actualizado el registro general de afiliados que el Servicio Electoral deberá proporcionar a los partidos políticos y candidatos a la respectiva elección con, a lo menos, dos meses de anticipación al día de la elección.

Los estatutos podrán habilitar a quienes figuren en el registro de adherentes para sufragar en las elecciones internas del partido, para lo cual utilizarán el padrón que al efecto les proporcione el Servicio Electoral, considerando los mismos plazos que establece el inciso anterior.

Cualquier afiliado podrá solicitar, a su costa, a la directiva de su partido o al Servicio Electoral, copia de los registros mencionados en el artículo 20, del partido político al que pertenece, con el nombre completo de los afiliados y su domicilio, dentro del plazo señalado en el inciso anterior. El Servicio determinará la forma de verificar la vigencia de los datos personales de los afiliados y otorgará facilidades para su entrega a estos. Los afiliados no podrán divulgar los datos personales del Registro ni utilizarlos con finalidades distintas del ejercicio de sus derechos como militantes. La infracción de esta prohibición será sancionada con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, de conformidad con el artículo 392 del Código Procesal Penal, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda en virtud de lo dispuesto en el Título V de la ley N°19.628, sobre protección de la vida privada.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier afiliado al partido podrá solicitar, a su costa, un certificado de su inscripción en el mencionado registro.

El Servicio Electoral velará por el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y dictará las instrucciones que correspondan a ese efecto. Asimismo, el Servicio Electoral podrá destinar a uno o más de sus funcionarios a presenciar las elecciones internas de los partidos políticos, quienes podrán desempeñarse como ministros de fe.”

Artículo 18 ter. - Derechos y deberes de los afiliados.

1. Los estatutos de los partidos contendrán una especificación detallada de los derechos de sus afiliados, dentro de los cuales necesariamente se incluirán los siguientes:

- a) Participar en las distintas instancias del partido.
- b) Postularse en los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular.
- c) Postularse en los procesos internos de elección de dirigentes dispuestos en la ley, así como para ser nombrado en cualquier comisión al interior del partido político.
- d) Participar con derecho a voto en las elecciones internas que celebre el partido.
- e) Proponer cambios a los principios, programas y estatutos del partido, conforme con las reglas estatutarias vigentes.
- f) Solicitar y recibir información que no sea reservada o secreta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución Política de la República o cuya publicidad, comunicación o conocimiento no afecte el debido cumplimiento de las funciones del partido. Los afiliados podrán impugnar ante el Tribunal Supremo, cuya resolución será reclamable ante el Servicio Electoral frente a la negativa del partido de entregar dicha información.
- g) Solicitar la rendición de balances y cuentas que sus dirigentes se encuentren obligados a presentar durante su gestión.
- h) Exigir el cumplimiento de la declaración de principios del partido, estatutos y demás instrumentos de carácter obligatorio.
- i) Recibir capacitación, formación política e información para el ejercicio de sus derechos políticos.
- j) Tener acceso a la jurisdicción interna del partido político y, en su caso, a recibir orientación respecto del ejercicio y goce de sus dere-

chos como afiliado cuando sean vulnerados al interior del partido político.

k) Impugnar ante el Tribunal Supremo las resoluciones y decisiones de los órganos internos que afecten sus derechos políticos.

l) Impugnar ante el Tribunal Calificador de Elecciones las resoluciones del Tribunal Supremo del partido sobre calificación de las elecciones internas de los órganos establecidos en las letras a), b) y c) del inciso primero del artículo 23, de conformidad con los requisitos que establece el inciso cuarto del artículo 23 bis.

2. Los afiliados a un partido político tendrán las obligaciones que fije el respectivo estatuto partidario, debiendo contemplarse entre ellas, al menos, las siguientes:

a) Actuar en conformidad con los principios, estatutos, reglamentos internos, acuerdos e instrucciones de los órganos directivos del partido, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 21 y 32.

b) Contribuir a la realización del programa del partido, de acuerdo a la línea política definida conforme a los respectivos estatutos.

c) Contribuir al financiamiento del partido abonando las cuotas u otras aportaciones que se determinen para cada afiliado.

Los estatutos del partido político deberán garantizar a cada afiliado tanto el derecho a la plena participación en la vida interna del partido, como el derecho a la postulación a cargos de representación popular en condiciones equitativas. Los estatutos deberán establecer los mecanismos para asegurar que sus afiliados sean debida y oportunamente informados para el ejercicio de sus derechos y deberes establecidos en esta ley y en los estatutos.

B) EN EL BOLETÍN 9790-07: LA GRAN REFORMA A LA LEY DE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

La ley a que se refiere el boletín mencionado en el epígrafe modifica las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral y financiamiento de los partidos políticos a través de un aporte

público permanente para cubrir sus gastos de funcionamiento. Entre otras ideas importantes, este proyecto de ley consagra:

a) Una nueva definición de “propaganda electoral” y, al mismo tiempo, de lo que no es tal, regulando el período, los formatos y los espacios públicos y privados en que es lícito hacerla; prohibiendo a empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras discriminar en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones, según se trate de elecciones o plebiscitos. Así, por ejemplo:

Artículo 30.- Se entenderá por propaganda electoral, para los efectos de esta ley, todo evento o manifestación pública y la publicidad radial, escrita, en imágenes, en soportes audiovisuales u otros medios análogos, siempre que promueva a una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales. En el caso de los plebiscitos, se entenderá por propaganda aquella que induzca a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a consideración de la ciudadanía. Dicha propaganda solo podrá efectuarse en la oportunidad y la forma prescritas en esta ley.

No se entenderá como propaganda electoral la difusión de ideas o de información sobre actos políticos realizados por personas naturales. Tampoco lo serán aquellas actividades que las autoridades públicas realicen en el ejercicio de su cargo, ni aquellas actividades habituales no electorales propias del funcionamiento de los partidos políticos constituidos o en formación.

(...)

Las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras podrán publicar o emitir la propaganda electoral que libremente contraten, pero no podrán discriminar en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones, según se trate de elecciones o plebiscitos. La contratación de este tipo de propaganda solo podrá suscribirse por el candidato, el partido político respectivo o los administradores electorales de unos y otros.

“Artículo 32.- Solo podrá realizarse propaganda electoral en los espacios que, de acuerdo a la Ordenanza General de la ley General de Urbanismo y Construcciones, puedan ser calificados como plazas,

parques u otros espacios públicos y estén expresamente autorizados por el Servicio Electoral...

b) Amplía la definición de gasto electoral incorporando la idea de que es todo desembolso o contribución evaluable en dinero, efectuado por el precandidato en lo que corresponda, el candidato, un partido político o un tercero en su favor; e impone límites de gastos electorales en las candidaturas de Presidente, senadores, diputados, consejeros. Así, por ejemplo:

Artículo 4º, inc. 2º, 3º, 5º de la...: “Tratándose de candidaturas a senador, el límite de gasto no podrá exceder de la suma de 1.500 unidades de fomento, más aquélla que resulte de multiplicar por dos centésimos de unidad de fomento los primeros 200.000 electores, por quince milésimos de unidad de fomento los siguientes 200.000 electores y por un centésimo de unidad de fomento los restantes electores en la respectiva circunscripción.

Los candidatos a diputado no podrán exceder la suma de 700 unidades de fomento, más aquélla que resulte de multiplicar por quince milésimos de unidad de fomento el número de electores en el respectivo distrito.

El límite de gasto de los candidatos a consejeros regionales no podrá exceder de la suma de 350 unidades de fomento, más aquélla que resulte de multiplicar por un centésimo de unidad de fomento los primeros 200.000 electores, por setenta y cinco diezmilésimos de unidad de fomento los siguientes 200.000 y por cinco milésimos de unidad de fomento los restantes electores de la respectiva circunscripción provincial.

c) Elimina la posibilidad de que las empresas puedan realizar aportes a los candidatos y partidos políticos; establece máximos de aportes por personas naturales y las formalidades y regulaciones a que se sujetan. Así, por ejemplo:

Artículo 9º, inc. 1º y 6º.- Podrán efectuar aportes a campañas electorales las personas que hayan cumplido 18 años de edad. (...)

Ninguna persona podrá aportar en una misma elección y a un mismo candidato las siguientes sumas en las situaciones que se indican:

- a) En el caso de candidatos a alcalde o concejal, una suma que exceda del 10% del límite del gasto electoral fijado para la respectiva comuna.
- b) Tratándose de candidatos a consejero regional, una suma que exceda de 250 unidades de fomento.
- c) En el caso de candidatos a diputado o senador, una suma que exceda de 315 unidades de fomento.
- d) Tratándose de candidatos presidenciales, una suma que exceda de 500 unidades de fomento...

(...)

Los aportes personales que los mismos candidatos efectúen en sus propias campañas no podrán ser superiores al 25% del gasto electoral permitido, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 4º. En el caso de las candidaturas a Presidente de la República, dichos montos no podrán ser superiores al 20% del gasto electoral permitido, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 4º. En el caso de las candidaturas a concejales, dichos montos no podrán sobrepasar las 50 unidades de fomento o el 25 por ciento del límite de gasto autorizado, cuando este porcentaje sea equivalente a un monto inferior a 50 unidades de fomento. Con todo, deberán justificar fehacientemente su origen mediante la acreditación de la fuente de dichos aportes, tales como la venta u otro acto jurídico sobre bienes muebles o inmuebles, la suscripción de créditos, los giros en cuentas bancarias, la enajenación de títulos constitutivos de obligaciones en dinero y cualquiera otra alteración de su patrimonio personal destinada al financiamiento electoral. El monto total del aporte propio que se haya realizado se determinará una vez descontados los reembolsos efectuados según lo dispuesto en el artículo 15.

(...)

Con todo, ninguna persona podrá efectuar en una misma elección de alcaldes o concejales aportes por una suma superior a 1.000 unidades de fomento o superior a 2.000 unidades de fomento tratándose de una elección de diputados, una elección de senadores, una elección de consejeros regionales o una elección presidencial.”

Artículo 16.- Todos los aportes a que se refiere el artículo 9° constarán por escrito, consignarán el nombre completo y número de cédula de identidad del aportante y deberán efectuarse únicamente a través del sistema de recepción de aportes del Servicio Electoral, por medio de transferencia electrónica o depósito bancario y, salvo aquellos señalados en el artículo siguiente, serán públicos.

Cada candidato y partido político, para recibir los aportes por medio del sistema aludido en el inciso anterior, deberá autorizar al Director del Servicio Electoral a abrir una cuenta bancaria única a su nombre y cargo, autorizando irrevocablemente a dicho Director a tomar conocimiento, en cualquier momento y a su solo requerimiento, de todos y cada uno de los movimientos que esta cuenta registre, (...)

Las cuentas bancarias aperturadas para la recepción de aportes de campaña solamente podrán recibir depósitos o transferencias efectuadas por el Servicio Electoral y no podrán tener líneas de crédito asociadas. (...)

(...)

Los aportes que se efectúen mediante transferencias electrónicas se harán a la cuenta del Servicio Electoral, de acuerdo al sistema de recepción de aportes de dicho Servicio. Tratándose de depósitos bancarios, deberán efectuarse en la cuenta del Servicio Electoral, (...) utilizando el formulario que para el efecto dispondrá este Servicio, en el cual se deberá dejar constancia de la identificación de los aportantes, indicando su número de cédula de identidad, y de los destinatarios de tales aportes...

Artículo 17.- Los aportantes podrán solicitar al Servicio Electoral mantener sin publicidad su identidad, tratándose únicamente de aportes menores cuyo monto no supere 40 unidades de fomento para las candidaturas a Presidente de la República; 20 unidades de

fomento para las candidaturas a senador y diputado; 15 unidades de fomento para las candidaturas a alcalde y a consejero regional; y 10 unidades de fomento para las candidaturas a concejal.

Estos aportes menores sin publicidad de la identidad del aportante no podrán ser, en total, superiores a 120 unidades de fomento para un mismo tipo de elección...

Ningún candidato o partido político, durante el período de campaña electoral, podrá recibir, por concepto de aportes menores sin publicidad de la identidad del aportante, más del 20% del límite de gastos electorales definido en esta ley...

Artículo 26, inc. 1º.- No podrán efectuar aportes para campaña electoral las personas jurídicas de derecho público o derecho privado, con excepción de los que realicen los partidos políticos y el Fisco, en la forma en que lo autoriza la ley.

d) Sanciona con pena de cárcel –presidio menor en su grado máximo– a el administrador electoral, al administrador general electoral o al administrador general de fondos de un partido político que, a sabiendas, en sus rendiciones de cuentas al Servicio Electoral proporcione antecedentes falsos o certifique hechos falsos (art. 27 ter).

e) En la Ley Nº 18.603, de los Partidos Políticos, se introducen regulaciones que limitan los aportes máximos de personas a partidos políticos y se crea un sistema público de financiamiento permanente de ellos. Así, en el art. 33, se introduce la siguiente oración final:

El aporte máximo en dinero que cada persona natural podrá efectuar a partidos políticos, no estando afiliada a ellos, no podrá exceder de 300 unidades de fomento al año. El aporte máximo en dinero que cada persona natural podrá efectuar a partidos políticos, estando afiliada a ellos, no podrá exceder de 500 unidades de fomento al año. Los partidos políticos no podrán recibir aportes de cualquier naturaleza de personas jurídicas.

En un nuevo art. 33 bis se regula:

El Estado, a través del Servicio Electoral, otorgará a los partidos políticos aportes trimestrales que deberán ser destinados a la atención de los gastos de funcionamiento del partido, la adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles, el pago de deudas, el desarrollo de actividades de formación cívica de los ciudadanos, la preparación de candidatos a cargos de elección popular, la formación de militantes, la elaboración de estudios que apoyen la labor política y programática, el diseño de políticas públicas, la difusión de sus principios e ideas, la investigación, el fomento a la participación femenina y de los jóvenes en la política y, en general, a las actividades contempladas en el artículo 2° de esta ley. Los estudios e informes que los partidos elaboren con cargo a estos fondos serán públicos, salvo que su publicidad, comunicación o conocimiento afecte las decisiones estratégicas que pudieren adoptar los partidos políticos.

Al menos un diez por ciento del total aportado a cada partido deberá utilizarse para fomentar la participación política de las mujeres.
(...)

Los partidos políticos, para acceder a los aportes referidos en el inciso primero, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- i. Estar constituidos de conformidad a esta ley.
- ii. Dar cumplimiento íntegro a las normas legales que regulan su funcionamiento y organización interna.

El aporte total a repartir para cada año estará constituido por el equivalente a 0,04 cuatro unidades de fomento multiplicado por el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados a favor de candidatos inscritos en algún partido político y de candidatos independientes asociados a algún partido, según lo señale en la declaración de candidatura respectiva, (...) Sin perjuicio de lo anterior, dicho aporte nunca podrá ser inferior a la cifra en pesos equivalente a 0,04 unidades de fomento multiplicado por el 40% del total de personas con derecho a sufragio inscritas en el Padrón Electoral que haya utilizado el Servicio Electoral para la última elección de diputados, ni superior a la cifra en pesos equivalente a 0,04 unidades de fomento multiplicado por el 60% del

referido total de personas. El resultado de este cálculo será dividido en cuatro partes iguales, a repartir trimestralmente en los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año. “La distribución de cada monto trimestral se determinará según las siguientes reglas, cuyo cumplimiento será también verificado de manera trimestral:

a) El 20% del monto trimestral a repartir se distribuirá entre todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos para optar al aporte, de manera proporcional al número de regiones en las que estén constituidos. En el caso de los partidos que estén constituidos en la totalidad de las regiones del país, se les distribuirá lo que correspondiere como si estuviesen constituidos en una región adicional. b) El 80% restante del referido monto trimestral se distribuirá solo en favor de cada partido con representación parlamentaria y que cumpla con los requisitos para optar al aporte, a prorrata de los votos válidamente emitidos a su favor en la elección a que se refiere el inciso anterior.

(...)

El Servicio Electoral no efectuará transferencias a los partidos que se encuentren en mora de pagar multas al Fisco, determinadas en un procedimiento administrativo sancionatorio, o sus cuentas o balances anuales no hayan sido aprobadas por el mismo Servicio. Una vez pagadas las multas por el partido o aprobadas sus cuentas, el Servicio Electoral procederá al pago de los montos que fueron retenidos. Con todo, los montos que correspondan a cada partido solo podrán retenerse por tres trimestres, luego de lo cual, si el partido no ha cumplido, no serán distribuidos. (...).¹⁴

f) Se obliga a los partidos políticos a reinscribir a sus afiliados en cada una de las regiones en que se encuentren constituidos, en el plazo de 12 meses desde la publicación de la nueva ley. Trans-

¹⁴ El primer aporte trimestral, correspondiente al mes de enero del año 2016, se entregará dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley en el Diario Oficial.

currido dicho plazo, el Registro de Afiliados de cada partido que constará ante el Servicio Electoral se compondrá exclusivamente por quienes se hubieren reinscrito (más los nuevos afiliados inscritos a partir del mes de agosto de 2014, de conformidad a lo dispuesto en la resolución núm. 2381, del Servicio Electoral, de 2014). La ley dispone, además, que durante los 12 meses siguientes a la fecha de su publicación, los partidos políticos recibirán el total de los aportes que les correspondan, según el nuevo sistema de financiamiento público de partidos, pero que, cumplidos estos 12 meses, recibirán dicho aporte solo respecto de las regiones en que su padrón de militantes, resultante luego del proceso de reinscripción, alcance el número de afiliados mínimo exigido en la ley para constituirse como partido en cada región.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Este escenario de reformas legales crea una “tormenta perfecta” en los partidos políticos: ven limitadas sus fuentes de ingresos y regulada la manera de hacer propaganda electoral; se les exige dar espacios para muchas más mujeres en las listas parlamentarias y en los cargos de las directivas (a lo menos 40%); deben volver a afiliarse a sus militantes, so pena de ver perjudicado el financiamiento público al que optan, precisamente cuando los partidos políticos no ejercen ninguna fuerza centrípeta que atraiga a sus filas a nuevos militantes; deben acabar con un centenario secretismo, porque ahora se les exigirá ejercer transparencia activa, comportarse democráticamente en asuntos domésticos e, incluso, cambiar sus estructuras organizacionales y, por último, deben buscar a la persona que quiera ejercer el cargo de Administrador General de Fondos, responsable del cumplimiento de la nueva ley de financiamiento público y de gastos electorales; cargo que, de ser mal desempeñado arriesga para su titular incluso la aplicación de penas de cárcel.

Es positivo que los partidos políticos se expongan a un ejercicio de renovación profunda de su cultura y carácter; máxime si, como en el caso chileno, bien poco se les había exigido hasta la fecha en materia de cumplimiento de estándares modernos de comportamiento jurídico, financiero y estético. Con todo, las reformas que hemos comentado llegan como un maremoto, de aquéllos que no dejan tiempo ni espacio para preparativos que no sean huir, y es evidente que no conviene que los partidos políticos comiencen a pensar como salvarse o rodear el mar de las nuevas reformas. Es precisamente esta última contingencia la que hace necesario plantearse una pregunta: ¿está la autoridad pública a cargo del sistema electoral preparada para hacer frente a las reformas y aplicar programas, políticas, medidas y acciones destinados a que dichas reformas se ejecuten de manera oportuna y eficiente?

El Servicio Electoral de Chile fue creado en 1925 como el “Conservador del Registro Electoral” (Decreto Ley N° 343), con una dotación de seis funcionarios para hacer frente a un universo de electores de 302.142. El año 1931 cambió de nombre: “Dirección del Registro Electoral” (Decreto con Fuerza de Ley N° 82). Actualmente, en su estructuración orgánica y funcional, el SERVEL está regulado por la Ley N° 18.556, de 1986, orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Este organismo administrativo también ha sido objeto de reformas de importancia en los últimos años. La Ley N° 20.860, de 2015, reformó la Constitución para crear un nuevo Capítulo IX denominado “Servicio Electoral y Justicia Electoral”. El SERVEL se configura allí como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de ejercer la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; el cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional (art. 94 bis constitucional).

Además, con la Ley N° 20.568, el SERVEL recibió unas funciones y atribuciones que paulatinamente lo han ido perfilando como

una organización similar a las agencias reguladoras. Más todavía, con las nuevas funciones y atribuciones que se le confieran cuando entre en vigencia el proyecto de ley ya aprobado por el Congreso (Boletín 9790-07) que regula el financiamiento de la política –en actual trámite de control de constitucionalidad y próxima a ser promulgada por la Presidenta de la República– aquéllas serán de un formato muy cercano al que detentan los organismos reguladores, en su estructura clásica. La misma próxima ley crea al interior del SERVEL tres subdirecciones que serán sus colaboradoras inmediatas: Subdirección de Registro, Inscripciones y Acto Electoral; Subdirección de Control del Gasto y Financiamiento Electoral y Subdirección de Partidos Políticos. Por último, amplía la planta de funcionarios del SERVEL en 38 nuevos puestos.

En lo que concierne a las funciones del SERVEL, éstas quedan así (art. 60): 1) Administrar, supervigilar y fiscalizar el proceso de inscripción electoral, la elaboración y actualización de los padrones electorales y el acto electoral. 2) Supervigilar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre campañas electorales y su financiamiento. 3) Supervigilar y fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulen las actividades propias y ámbitos de acción de los partidos políticos, con pleno respeto por la autonomía de estos y su financiamiento. 4) Las demás materias que esta u otras leyes establezcan.

En lo que respecta a las atribuciones del Consejo Directivo del SERVEL (art. 67), sobresalen entre otras: a) Designar a los miembros de las Juntas Electorales según propuesta del Director. b) Aprobar los Padrones Electorales y las Nóminas de Electores Inhabilitados. c) Dictar normas e instrucciones acerca de la aplicación de las disposiciones electorales, de partidos políticos y de control del gasto electoral. La normativa y las resoluciones que emanen de este Consejo serán obligatorias. d) Aprobar las políticas y medidas para la accesibilidad de las personas al ejercicio del sufragio. e) Requerir el pronunciamiento del Tribunal Calificador de Elecciones en los casos en que la ley lo ordene. f) Contribuir al

desarrollo de la vida democrática del país, fomentando la educación cívica electoral de los ciudadanos.

Por último, se sumará una batería de funciones y atribuciones para el Director del SERVEL (art. 68): a) Representar al Servicio Electoral, tanto judicial como extrajudicialmente. b) Supervigilar y fiscalizar a las Juntas Electorales establecidas en la ley N°18.700 y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente. c) Requerir, personalmente o a través de los Subdirectores, los antecedentes necesarios de los distintos órganos del Estado para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia. d) Disponer, para la fiscalización o investigación de las materias de competencia del SERVEL, la citación o el requerimiento de antecedentes a candidatos, administradores electorales, administradores generales electorales, administradores generales de fondos de partidos políticos y miembros de las directivas centrales de partidos políticos, y el ingreso a los domicilios registrados ante el SERVEL por aquellas personas y a las sedes oficiales de candidatos y partidos políticos. Si de la investigación resultare fundamental el acceso a cuentas corrientes de las personas mencionadas en el párrafo anterior o el ingreso a sus domicilios particulares, deberá siempre requerir el consentimiento del afectado o la autorización judicial correspondiente. e) Resolver los procedimientos administrativos que establece ley y ejercer la potestad sancionadora administrativa de conformidad a lo dispuesto en la ley, etc.

Pues bien, de todo lo dicho se plantea la interrogante cómo podrá el SERVEL, en un año electoral (octubre de 2016, elecciones municipales), asumir cabalmente sus nuevas funciones y atribuciones; por ejemplo, nombrar a los nuevos jefes y hacer funcionar plenamente a los nuevos órganos, dictar manuales, normas de general aplicación e instrucciones que sean congruentes con los cambios legislativos, y determinar, administrar y pagar los aportes derivados del sistema público de financiamiento de los partidos

políticos. Es evidente que los tiempos complotan con una implementación ordenada y efectiva de las reformas legales ya aprobadas y de las que están en curso o próximas a entrar en vigencia, al tiempo que la autoridad electoral, que el Parlamento ha empoderado fuertemente en el papel, corre el riesgo de verse como Epimeteo.

Todos esperan que el cambio al sistema binominal, las reformas introducidas para fortalecer la representatividad del Congreso Nacional y la modernización de la autoridad electoral tengan verdadera concreción y alcancen los objetivos establecidos. Esto quiere decir que sería muy negativo a los ojos de una ciudadanía ya desconfiada de los políticos, si esas reformas no se traducen en cambios reales concretos, visualizables a partir de los resultados de las siguientes gestas electorales. Se trata, con otras palabras, de evitar que todo el esfuerzo normativo desplegado por los poderes co-legisladores redunden en un “cambio frustrado”. Un cambio frustrado se representaría, a modo de ejemplo, como el que, no obstante las reformas, fueran nuevamente los partidos integrantes de las grandes coaliciones políticas los que llenan los cargos en el Congreso, sin dejar espacios a corrientes políticas menores; o que los excesos de gastos electorales no sean visualizados por el SERVEL, en razón de las insuficiencias de sus recursos para fiscalizar las campañas electorales; o que los partidos políticos creen nuevas fuentes de financiamiento irregular que les permita, en definitiva, mantener un *status quo*.

En cualquiera de estos casos se provocará un efecto dominó: el abstencionismo electoral seguirá declinando si no se incorporan caras nuevas que representen sentires discrepantes respecto de las dos grandes coaliciones políticas, lo que traerá consigo que no se verifique la ansiada renovación y, o rejuvenecimiento del padrón electoral y un crecimiento de la cantidad de personas que votan en cada oportunidad. A su turno, un escenario como el descrito repercutirá negativamente en el ya paupérrimo nivel de confianza que tiene la población en los partidos políticos (3%) y en el

Congreso Nacional (inferior a 9%).¹⁵ Por último, al perder la ciudadanía interés en lo que sucede con la política, se facilitarán las viejas prácticas de los partidos y parlamentarios, puesto que nada mejor podría suceder para estos últimos que ser dejados solos en sus propios arreglos y prácticas y no ser molestados por quienes no son de su misma clase.

¹⁵ Medición del Centro de Estudios Públicos, de abril de 2015, Disponible en: <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5916_3714/EncuestaCEP_Abril2015.pdf>.