

FRANJA ELECTORAL MUNICIPAL

DESCRIPCIÓN BOLETÍN 10799-06


REFERENCIA	Busca establecer y regular una franja electoral municipal a través de los canales de televisión de libre recepción con el objeto de promover un voto informado
INICIATIVA	Moción de los diputados Sras. Cariola y Vallejo, y Sres. Aguiló, Carmona, Farías, Gutiérrez (Hugo), Núñez (Daniel), Poblete, Tellier y Torres
ORIGEN	Cámara de Diputados
COMISIÓN	De Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización
INGRESO	14 de Julio de 2016
ARTICULADO	Artículo único, que incorpora cuatro nuevos artículos a la ley 18.700 orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios

OPINIÓN EJECUTIVA DE LYD

El proyecto de ley apunta a hacer efectivo el voto informado, es decir que los votantes conozcan a los candidatos a alcaldes y concejales con sus respectivas propuestas. Hacer efectivo el voto informado es de vital importancia si se quiere que las personas puedan adoptar decisiones adecuadas y conformes con lo que realmente requieren. Sin embargo la franja no parece ser el medio más adecuado frente a otros incentivos a la participación. La moción yerra en el diagnóstico, ya que la falta de voto informado es consecuencia de falta de interés de las personas en participar no solo en los procesos electorarios sino también de las actividades políticas en general. Es por ello que la solución que propone la moción es insuficiente, toda vez que se centra solo en una de las consecuencias del verdadero problema que consiste en la falta de interés de las personas por participar en las actividades políticas.

Es por ello que sería mejor pensar en cómo fomentar y promocionar la participación de los ciudadanos en las distintas actividades que precedan a las elecciones de manera tal que, por esa vía, lleguen adecuadamente informados, lo que no necesariamente es materia de ley.


A lo anterior cabe agregar algunas observaciones a la constitucionalidad del proyecto, en cuanto atenta contra la propiedad y autonomía de los canales de televisión y contra la igualdad ante la ley.

Por último, este proyecto de ley encuentra un gran escollo en su aplicación práctica, por la gran cantidad de comunas en las que se encuentra dividido el territorio nacional y por el importante número de candidatos a alcaldes y concejales, dificultad que parece no tener solución práctica. Ello que se agudiza si se considera que los candidatos no podrán explicar casi ninguna de sus propuestas en el tiempo disponible. De hecho, es probable que la franja electoral municipal no logre que las personas al momento de emitir su voto lo hagan con un nivel de información mayor, al que tendrían sin la franja 

CONTENIDO DEL **PROYECTO DE LEY**

Se establece una franja electoral municipal difundida a través de los canales de televisión de libre recepción por el lapso 15 minutos diarios, entre 23 y 3 días inmediatamente anteriores a la elección municipal respectiva.

El tiempo disponible (15 minutos) en pantalla se distribuirá de la siguiente manera: 60% para los partidos políticos, y el 40% se distribuirá en función del número de votos obtenidos en la elección municipal anterior.

Durante todo el tiempo de presentación de los candidatos en la franja electoral municipal, se debe señalar de manera permanente la identidad del partido político o del candidato independiente presentado por un partido 

IV. **COMENTARIOS** **DE MÉRITO**

ANTECEDENTES

El proyecto de ley nace con la intención de fortalecer el voto informado, esto es, cuando los votantes conocen a los candidatos y sus propuestas.

Al respecto, hay dos aspectos que considerar: por una parte, los mecanismos que permitirían

a los posibles votantes tomar conocimiento de los candidatos y sus propuestas, y por otra, si la franja electoral municipal es el más idóneo de los mecanismos para cumplir con el fin previsto.

Apuntar a la franja como medio de solución al problema del voto informado aparece a todas luces como una medida “parche”, cuya eficacia además es al menos dudosa. Lo que en realidad se debería promover es la necesidad de incentivar

la participación ciudadana en la vida política, problema de fondo y que vendría a solucionar el problema del voto informado. Hacen falta medidas y programas que apunten a promover e incentivar la participación de los ciudadanos de distintas formas, de manera tal que lleguen a interiorizarse realmente sobre los candidatos y sus propuestas así como en las repercusiones que la elección de uno u otro puede acarrear. Ello no es necesariamente materia de ley.

No obstante lo anterior, hay que agregar que en los tiempos actuales es generalmente difícil para una persona obtener información de los candidatos y sus propuestas; sin embargo ello no parece justificar el que una franja electoral municipal sea el principal medio a través del cual un ciudadano obtenga información de un candidato y sus propuestas, sino que por el contrario, hay que cambiar dicho paradigma incentivando la participación en los distintos procesos electorarios.

Cabe agregar que las elecciones municipales tienen gran trascendencia para las comunidades locales, ya que determinan quien guiará y administrará los bienes “comunes” de la respectiva localidad, y quien otorgará los servicios básicos de competencia municipal, ya que sus decisiones y actos repercuten inmediatamente en la vida diaria de las personas.

Al problema de fondo, que ya hemos señalado, se añade el que una franja electoral gratuita conlleva imponer una carga a los canales de televisión abierta, una intromisión en sus líneas editoriales (lo que lesiona su autonomía), y una discriminación arbitraria porque se afecta, sin un argumento suficientemente razonable, solo a un subconjunto de los medios de comunicación social.

LA FRANJA ELECTORAL EN LA ACTUALIDAD

En la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios (ley 18.700) se regula la franja electoral como parte del proceso de elección de Presidente de la República, senadores y diputados, además de los casos de plebiscitos nacionales¹.

1 Artículo 31.- Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente treinta minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores, únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales.

Cuando correspondan elecciones conjuntas de Presidente de la República y de diputados y senadores, los canales de televisión de libre recepción destinarán, también gratuitamente, cuarenta minutos diarios a propaganda electoral, los que se distribuirán en veinte minutos para la elección de Presidente de la República y veinte minutos para la elección de diputados y senadores.

Para las elecciones de Presidente de la República, los tiempos de treinta o de veinte minutos a que aluden los incisos anteriores corresponderán, en partes iguales, a cada uno de los candidatos. Para el caso previsto en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, el tiempo será de diez minutos, distribuido también en partes iguales.

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

Al conjunto de las candidaturas independientes corresponderá, asimismo, un tiempo equivalente al del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, el que se distribuirá entre ellas por iguales partes.

En caso de plebiscito nacional, los canales de televisión deberán dar expresión al gobierno, a los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional y a los parlamentarios independientes. El tiempo de treinta minutos diarios a que alude el inciso primero se distribuirá por mitades entre el gobierno y los que adhieran a su posición, por una parte, y los partidos y parlamentarios independientes que sustenten posiciones diferentes a la del gobierno, por la otra.

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

La propaganda señalada en los incisos anteriores deberá ser transmitida desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior a la elección o plebiscito, ambos días inclusive.

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

En el caso del presidente, el tiempo se reparte en partes iguales entre los candidatos. En el caso de los diputados y senadores el tiempo se reparte en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones de senadores y diputados, respectivamente, sumándose los tiempos de cada uno si van en un mismo pacto. Si se trata de partidos que no participaron en la elección anterior, se les asigna el tiempo que corresponda al partido con menos votos en la última elección.

Por otra parte al conjunto de los independientes se les asigna en conjunto el tiempo equivalente al del partido con menos votos en la elección anterior, que se divide entre todos los independientes por igual.

La franja se emite entre los días trigésimo y tercero inmediatamente anteriores a la elección que corresponda.

Quien determina los tiempos que corresponden a cada partido, pacto o candidato en los medios (en el caso de elección de senadores y diputados), es el consejo nacional de televisión, previo informe del servicio electoral.

La decisión del Consejo Nacional de Televisión que distribuye el tiempo entre los distintos candidatos, es susceptible de apelación, que conocerá y resolverá el Tribunal Calificador de Elecciones.

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.

Se prohíbe la propaganda electoral en cinematógrafos y salas de exhibición de videos.

Artículo 31 bis.- Tratándose de las concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva abierta, la distribución del tiempo a que se refieren los incisos cuarto y quinto del artículo 31 la hará el Consejo Nacional de Televisión, previo informe del Servicio Electoral. Para tal efecto, dicho Consejo tendrá el plazo de diez días contado desde la fecha en que las candidaturas queden inscritas en el Registro Especial a que se refiere al artículo 19.

Los acuerdos sobre la distribución del tiempo a que refiere el inciso sexto del artículo 31, serán comunicados al Consejo Nacional de Televisión por el Presidente de la República, en representación del Gobierno y de los partidos políticos y parlamentarios independientes que adhieran a su posición, y por el presidente del partido político con mayor número de parlamentarios en el Congreso Nacional, en representación de los partidos políticos y de los parlamentarios independientes que sustenten posiciones diferentes a las del Gobierno. Dicha comunicación deberá efectuarse dentro del plazo de diez días contado desde la fecha de la convocatoria a plebiscito nacional. En caso de no existir acuerdo en cuanto a la distribución del tiempo, se podrá recurrir ante el Consejo Nacional de Televisión en el mismo plazo señalado en el inciso precedente, quien deberá resolver las discrepancias dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha de la presentación respectiva.

De las resoluciones del Consejo Nacional de Televisión en relación con la distribución del tiempo y con las discrepancias a que se refieren los incisos primero y segundo, respectivamente, podrá apelarse ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro del plazo de 3 días contado desde la dictación de dichas resoluciones.

El Tribunal Calificador de Elecciones resolverá las apelaciones sumariamente dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha de su respectiva interposición.»

Artículo 31 ter.- Durante el plazo señalado en el inciso sexto del artículo 30, las radioemisoras deberán transmitir cada día, entre las 07:00 y las 22:00 horas, seis spots de no menos de treinta y no más de cuarenta segundos de duración con información electoral de utilidad para la ciudadanía, cuyo contenido determinará el Servicio Electoral, el que no podrá favorecer a ningún candidato o partido en particular.

Lo dispuesto en el inciso primero no se aplicará a las radioemisoras que se rijan por la ley N° 20.433, que crea los Servicios de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana.

LA ELECCIÓN MUNICIPAL

En la elección municipal se elige a través de votación popular a quien liderará la unidad territorial básica (comuna), comprendiendo las obligaciones de dicha autoridad, la administración de los bienes locales y la satisfacción de las necesidades de su comunidad. La importancia de estas elecciones radica en que, aun cuando no tenga potestades de administración en general (puesto que es el gobierno quien ejerce dicha función y lo realiza a nivel provincial y regional), las municipalidades son la primera unidad en

la satisfacción de necesidades básicas de la población, en cuanto dependa de sus facultades legales.

De ahí entonces que se haga indispensable proponer un paquete de medidas que incentive y fomente la participación activa de los ciudadanos, más que concebirlos solo como meros receptores de información.

UNA CARGA PÚBLICA

Normalmente cuando se habla de cargas públicas, se alude a ciertas formas de contribución de los individuos a la supervivencia y al cumplimiento de los fines de la organización política, que pueden significar para ellos un sacrificio en su patrimonio o en su facultad de desplazamiento², cuestión que está íntimamente relacionada con el principio de igualdad en la ley, ya que el artículo 19 número 20 de la constitución establece que la repartición de las cargas públicas se efectúe en términos de igualdad.

Sin embargo, no cualquier cuestión o asunto justifica la imposición de una carga pública, y el tipo de carga también variará conforme a la necesidad que se debe satisfacer; es por ello que para determinar si procede o no la carga, normalmente se recurre la teoría de la ponderación, que en lo que interesa, implica

determinar si una medida (en este caso, franja electoral) se justifica de conformidad a la necesidad destinada a ser satisfecha.

De ahí entonces que cabe discutir si la imposición de la franja electoral municipal gratuita se fundamenta en una necesidad de interés general de intensidad tal que justifica el gravamen impuesto y si existen otros medios de comunicación social idóneos para cumplir el fin buscado por la norma, esto es, promover el voto informado de la población. Ahora bien, claramente hay interés general en la adopción de medidas tendientes promover el voto informado; sin embargo la idea matriz del proyecto da a entender que se busca proteger los intereses de los partidos más que el interés general; lo anterior porque además de que no se apunta al problema de fondo, perjudica a los partidos pequeños, ya que la exigencia de llevar candidatos en al menos 5 comunas para tener derecho a la franja (o al menos al 60% del tiempo) puede excluir a algunos partidos y en nada aporta a la solución del problema. La norma no es trasparente en esta parte (inciso segundo del nuevo artículo 31 quáter).

Para cerrar el punto solo cabe agregar que, como desprende del proyecto, el fin destinado a ser satisfecho (información), excede la medida “parche” que se propone, siendo que, por el contrario, lo que corresponde es incentivar la participación de los ciudadanos y así lograr un voto fundado en un conocimiento más profundo y acabado de los candidatos y sus propuestas.

² Viviana Ponce de León, La Noción de Carga Pública y su función en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Chileno, Revista Chilena de Derecho, Vol.42 N°3, Santiago Diciembre de 2015.

PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA EJECUCIÓN DE LA FRANJA ELECTORAL MUNICIPAL

Al día de hoy en Chile se divide en 15 regiones, 54 provincias y 345 comunas. Es por ello que en la realidad, segmentar la señal por cada comuna (a efectos de incluir a los candidatos a alcaldes y concejales respectivos) es totalmente imposible. Además, suponiendo que fuera posible fragmentar la señal para cada comuna en particular (que no lo es), nos encontraríamos con una gran cantidad de candidatos a concejales por cada comuna, lo que en la práctica hace imposible que den a conocer sus propuestas de manera adecuada en el espacio de tiempo razonablemente que les corresponda. Incluso tratándose de los candidatos a alcalde solamente, tampoco sería posible la segmentación por cada territorio comunal.

OBJECIONES A SU CONSTITUCIONALIDAD³

Al proyecto de ley, además de poder reprochársele el que no identifica bien el problema y en consecuencia su solución, se le pueden formular ciertas observaciones a su constitucionalidad, toda vez que se generan dudas en cuanto podría

infringir la igualdad ante la ley y el derecho de propiedad (artículo 19 N°s 2 y 24). Como ya se ha señalado anteriormente, el problema no radica solo en la desinformación del votante, sino que se trata de un problema más complejo, que es la apatía y falta de participación por parte de los ciudadanos en la vida política.

En cuanto a la igualdad ante la ley, el proyecto excluye a los canales proveídos por los operadores de cable y satélite. Ello puede ser consistente con canales que son extranjeros y poco o nada los motiva la elección municipal y la carga pública carecería de fundamento. Sin embargo entre dichos operadores también existen canales nacionales a los que, sin embargo, no les sería aplicable la franja municipal, cuestión que puede estimarse arbitraria. Es decir, se grava solo a un subconjunto de los medios de comunicación social (algunos canales de televisión).

Se debe también consignar que limitara un partido político o pacto por el hecho de llevar candidatos en menos de 5 comunas, es discriminatorio, en cuanto los excluye de competir en igualdad de condiciones con los otros partidos o pactos, cuestión que además es contradictoria con el objeto del proyecto de ley, que busca igualar a los partidos políticos en el acceso hacia los electores.

Finalmente, toda franca electoral, incluyendo la que está vigente para elecciones presidenciales, parlamentarias y plebiscitos, supone una intromisión en las facultades de administración de los dueños del canal, o siguiendo el texto constitucional, las facultades de uso y goce. Esta lesión ha sido admitida no obstante que el punto doctrinariamente sigue siendo objetable ■■■

³ En este punto se mantiene la opinión similar a la manifestada previamente en las reseñas legislativas, 370 sobre el boletín 2085-06 y 1091 boletín 8895.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Modifíquese la Ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios, incorporando los siguientes artículos 31 quater, 31 quinquies y 31 sexties, nuevos:

“Artículo 31 quater.- Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente quince minutos de sus transmisiones para propaganda electoral de alcaldes y concejales.

El sesenta por ciento del tiempo será distribuido en partes iguales entre todos los partidos políticos que presenten listas de alcaldes o concejales en, a lo menos, cinco comunas. Al conjunto de las candidaturas independientes le corresponderá un tiempo equivalente al que tiene derecho un partido político.

El restante cuarenta por ciento del tiempo será distribuido entre los partidos en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección de concejales.

Artículo 31 quinquies.- La propaganda establecida en el artículo anterior deberá ser transmitida desde el vigésimo tercero y hasta el tercer día anterior a la elección municipal y se emitirá entre las 20:45 y las 21:00 horas.

Un sorteo, realizado diez días antes del inicio de la propaganda electoral por televisión, determinará el orden de presentación de la propaganda electoral.

Artículo 31 sexties.- El inicio de cada propaganda deberá llevar una inequívoca identificación del partido y pacto. Sin perjuicio de lo anterior, el material audiovisual deberá contener de forma permanente el nombre o sigla del partido y el símbolo registrado en el Servicio Electoral, identificación que deberá ocupar, a lo menos, el quince por ciento de la pantalla. Esta obligación procederá también en la propaganda audiovisual de los candidatos independientes presentados por un partido.”.

