

Proyecto de ley, iniciado en moción de la Honorable Senadora señora Alvear, que regula el contenido de la promesa electoral.

I. Fundamentos de la Propuesta

1. Regulación vigente

El artículo 30 inciso primero de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios define a la propaganda electoral como aquella "dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito. Dicha propaganda sólo podrá efectuarse en las oportunidades y en la forma prescrita en esta ley."¹

Además de esta definición, la ley electoral establece una serie de limitantes y prohibiciones relativas a la forma en que se puede realizar la propaganda electoral, sin entrar a regular su contenido. En concordancia con lo anterior, el artículo 126 del mismo cuerpo legal, sanciona con multa a beneficio municipal de una a veinte unidades tributarias mensuales a quien hiciere propaganda electoral en contravención a lo dispuesto en el artículo 32².

II. Voto programático

Sin embargo, no existe en nuestra legislación regulación respecto del fondo de la propaganda electoral. Ello, si bien en principio puede ser considerado inocuo en el marco de los procesos electorales, puede presentar problemas. En efecto, a fin de obtener un mayor número de adherentes, los candidatos, pueden incorporar dentro de sus denominadas "promesas de campaña" materias que se encuentran fuera del ámbito de competencias que le corresponden al cargo al que se está postulando.

En este sentido, si bien la propaganda electoral tiene como finalidad el inducir a un elector a que emita su voto a favor de un determinado candidato se debe tener presente que, dada la importancia que tienen para la población los cargos de elección popular, la postulación a los mismos y el desarrollo de las campañas para acceder a éstos debe cumplir con un determinado estándar de buena fe, el cual se traduce en el cumplimiento del principio de probidad en el ejercicio de la función pública, que consagra el artículo 8° de la Constitución Política.

¹Si bien el párrafo 6° del Título 1 de la Ley N°18.700 se denomina "De la Propaganda y Publicidad" sólo se define lo que se debe entender por propaganda. Por su parte la Ley N° 19.496 en su artículo 1° inciso segundo numeral 4, define publicidad como "la comunicación que el proveedor dirige al público por cualquier medio idóneo al efecto, para informarlo y motivarlo a adquirir o contratar un bien o servicio". A partir de esta definición se puede establecer como elementos característicos de la publicidad el ser una comunicación destinada a informar y motivar a las personas a objeto de que realicen una elección en un sentido determinado.

²Es decir, utilizando "pintura carteles y afiches adheridos en los muros exteriores y cierros. sean éstos públicos o privados, salvo que en este último caso. medie autorización del propietario, poseedor o mero tenedor; como asimismo en los componentes y equipamiento urbanos, tales como calzadas. Tampoco podrá realizarse propaganda mediante elementos que cuelguen sobre la calzada o que se adhieran a cualquier modo al tendido eléctrico, telefónico, de televisión u otros de similar naturaleza."

Una de esas medidas es el denominado voto programático implementado en algunos países, que se traduce en la presentación de un programa con metas concretas a desarrollar durante un futuro mandato³, como una forma de hacer responsables a quienes se presentan a cargos de elección popular de sus promesas de campaña. Junto al H. Senador Hernán Larraín, presentamos una moción parlamentaria estableciendo el voto programático en nuestro país.

Un segundo elemento útil para cumplir con ese estándar de buena fe se refiere, precisamente, a los contenidos de la propaganda y publicidad electoral.

La publicidad tiende a la obtención de beneficios comerciales directos, la propaganda tiende a la propagación de ideas políticas, filosóficas, morales, sociales o religiosas, es decir comunicación ideológica⁴.

III. Publicidad electoral engañosa

La publicidad es un medio para motivar una decisión. En materia de protección al consumidor, se considera como engañosa, a aquella que oculta o deforma información sobre lo que se está anunciando, induciendo a error al consumidor, guiado, estimulado o motivado por dicha información.

Se sanciona su utilización, puesto que se afecta el comportamiento de la persona a quien se dirige, por ejemplo por atribuirle cualidades al producto que no tiene.

La errada decisión del consumidor es consecuencia de la falta de recta información, o de información que no es veraz y completa, o que induce a error en la decisión. Sin la falsedad, probablemente, habría tornado otra decisión.

Más aún, se espera que quien publicite se encuentre en una posición de saber o deber saber, completamente, lo que informa y las cualidades del producto (particularmente cuando lo hace de manera explícita). La lógica de la publicidad engañosa en la protección al consumidor, tiene elementos comunes con aquella publicidad que engaña al votante. En efecto, en ambos casos hay una decisión errada (del votante o el consumidor), inducida por información deformada o falsa, efectuada por una persona que se encuentra en una posición de saber -o deber saber- que lo que informa no es veraz.

Por este motivo, la publicidad política debe procurar un deber de cuidado y transparencia en su contenido, porque sus errores intencionales, una vez constatados por los votantes, ponen en juego la confianza que los ciudadanos, deben dar a todos actores políticos electos y a los que son candidatos.

³Cfr. Poblete, Mario y Martínez, Nicolás, *Seminario Voto Programático y Plan de Metas. Documento Biblioteca del Congreso Nacional (Marzo, 2011)*.

⁴Guillermo Cabanellas. *Diccionario de Derecho Usual. T. VI. Buenos Aires. Editorial Heliasta. 1981. pág. 509.*

IV. Estándares nacionales de educación cívica

De acuerdo al estudio *The IEA International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS 2009⁵), la educación cívica tiene como objetivo otorgar a los estudiantes los conocimientos necesarios para que, en el futuro, cumplan con su rol de ciudadanos, conozcan sus deberes, derechos y se comprometan a formar parte de la comunidad.

Sin embargo, de acuerdo al estudio citado Chile aún está lejos de este ideal. Y pese a que el país obtuvo el primer lugar entre los países latinoamericanos, presentó índices bajo el promedio internacional (500 puntos) con 483 puntos⁶.

En relación a los niveles de desempeño en el conocimiento cívico, los resultados revelan que hay sólo uno de cada cinco estudiantes capaces de relacionar distintos aspectos de la realidad política y social, y que conocen los mecanismos legales e institucionales que se utilizan para controlar estos procesos.

Un 16% no alcanza el nivel mínimo, lo que significa que no comprende cómo funciona la sociedad en la que debe insertarse.

A modo de ejemplo, la Encuesta Nacional de Opinión Pública Municipal 2011 del Instituto Chileno de Estudios Municipales -ICHEM, constata que la opinión pública tiene confusiones a la hora de evaluar a las instituciones políticas, según las responsabilidades que le competen.

Por ejemplo, solamente un 25% de los ciudadanos encuestados conoce y distingue las responsabilidades y funciones de los municipios y Gobierno Central, en cuanto a las responsabilidades que a cada una de estas instituciones le cabe en la administración de actividades tan cotidianas, como el alumbrado público, la seguridad ciudadana o la administración de la salud primaria⁷.

Este solo dato nos muestra que los bajos niveles de información y conocimiento, por los votantes, acerca de las instituciones públicas, pueden llevarlos a tomar decisiones desinformados, influenciadas por publicidad electoral engañosa, que no se basa en información veraz, donde se hacen promesas relativas a materias que se encuentran muchas veces fuera del ámbito de competencias que la constitución y las leyes asignan al cargo que se debe elegir. Ello, promueve una mala percepción de los ciudadanos acerca de las instituciones, los actores políticos electos o los candidatos que participan de elecciones. Por este motivo, la publicidad y propaganda electoral deben ser acotadas, en cuanto a su contenido, a fin de cumplir con un deber de buena fe y, además, promover un mayor conocimiento de parte de la población respecto de las funciones que cumplen las respectivas autoridades electas.

⁵En particular, los resultados para Latinoamérica están en: http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/Publications/Electronic_versions/ICCS_2009_Latin_American_Report.pdf.

⁶ Chile supera a las 5 naciones latinoamericanas medidas en el test (Colombia, México, Guatemala, Paraguay y República Dominicana) pero también alcanza "un rendimiento muy inferior al de los países con mejor desempeño. Finlandia v Dinamarca", ambos con 576 puntos.

⁷Andrés Chacón Romero. *Importancia de la educación cívica en la evaluación del sistema político*. 2011.

En *Blog de La Tercera*. Disponible en: <http://blog.laterera.com/blog/achacon/entrv/importancia-de-la-educaci%C3%B3n-c%C3%ADvica> (Mayo, 2013).

En razón de los fundamentos anteriores se propone el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de Ley

Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios:

a) Agréguese el siguiente artículo 32 bis nuevo:

Artículo 32 bis.- Los candidatos, dentro de su propaganda y publicidad electoral, solo podrán referirse a materias, prometer, promover o comprometerse a patrocinar iniciativas que se encuentren dentro del ámbito de competencias que de acuerdo a la Constitución y las leyes correspondan al cargo al que se postula.

No se aplicará lo dispuesto en el inciso precedente a la propaganda y publicidad electoral que se refiera a la totalidad de los candidatos de un partido político o de un pacto electoral, la que en todo caso deberá hacer referencia a la elección en que participen los candidatos del respectivo partido político o pacto electoral.

b) Agréguese al artículo 126 el siguiente inciso segundo nuevo, pasando los actuales incisos segundo y tercero a ser tercero y cuarto, respectivamente:

El candidato que hiciere propaganda o publicidad electoral con infracción a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 32 bis, será sancionado con multa a beneficio municipal de una a veinte unidades tributarias mensuales.

Los partidos políticos o pactos electorales que hicieren propaganda o publicidad electoral con infracción a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 32 bis, serán sancionados con multa a beneficio municipal de cinco unidades tributarias mensuales por cada candidato del respectivo partido político o pacto electoral.