



# Propaganda electoral

Alcances de su definición a la luz de la historia de la ley.

## Autores

Gabriela Dazarola Leichtle  
James Wilkins Binder

Email: [jwilkins@bcn.cl](mailto:jwilkins@bcn.cl)

Tel.: (56) 32 226 3183

Nº SUP: 138974

## Resumen

La Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, tras su última modificación, mediante la aprobación de la Ley 20.900, incorporó un nuevo concepto de propaganda electoral. Sin embargo su alcance deja algunas dudas en cuanto a lo que se considera como propaganda electoral.

Se entiende por propaganda electoral 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. La ley excluye de este concepto, la difusión de ideas o de información sobre actos políticos realizados por personas naturales. Tampoco lo son 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.

En cuanto al lugar que la ley habilita para realizar propaganda electoral, la ley dispone que solo puede realizarse 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. En espacios privados, en tanto, puede efectuarse propaganda mediante afiches o letreros, siempre que medie autorización escrita del propietario, poseedor o mero tenedor del inmueble y que la dimensión de esta propaganda no supere los seis metros cuadrados. No obstante, se prohíbe realizar propaganda electoral en bienes de propiedad privada destinados a servicios públicos o localizados en bienes de uso público. En cambio, las sedes oficiales y las oficinas de propaganda de los partidos políticos y de los candidatos podrán exhibir en sus frontispicios carteles, afiches u otra propaganda electoral.

En lo que se refiere a la oportunidad, en términos generales, la propaganda electoral únicamente puede efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anteriores al de la elección, ambos inclusive, con excepción de la contemplada en el inciso quinto, que podrá realizarse desde el sexagésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección, ambos inclusive.

De la revisión de la historia de la ley, se evidencia una discusión legislativa sobre la necesidad de regular o no lo que ocurre en la precampaña, esto es, antes del plazo legal. Se estimó que la norma “no resuelve el problema que dice con relación con las campañas que se realizan antes de la inscripción de candidaturas.

## Introducción

---

Frente al requerimiento de calificar la acción de publicar imágenes de autoridades electas en terrenos privados, en el contexto de las normas que regulan la propaganda electoral, se revisaron las normas vigentes y la historia de la Ley N° 20.900, que determinó la actual definición de propaganda electoral, a objeto de resolver la juridicidad de la conducta dentro de dicho marco normativo.

Parte de este informe fue elaborado en base al documento BCN, “Alcance del concepto de Propaganda electoral en la legislación nacional”, de Gabriela Dazarola Leichtle.

### I. Caracterización de la conducta

La conducta cuyo análisis de juridicidad se solicita, consistiría en lo siguiente: Levantar un cartel con la imagen de un diputado electo en un terreno de propiedad privada. De esta descripción, se pueden extraer los siguientes elementos:

- Sujeto que realiza la acción: Diputado Electo
- Acción: publicidad mediante imagen
- Ubicación: terreno de propiedad privada

El requerimiento no brinda dos elementos que se consideran clave al objeto de este análisis: uno) si la imagen accede a zonas públicas, no obstante encontrarse en terreno privado (por ejemplo, orilla de camino) y, dos) si la publicidad en dichos términos se efectúa en periodo de campaña o no. A efectos de este análisis se asumirá al respecto que la imagen accede a zonas públicas y que se efectúa fuera de periodo electoral.

### II. Propaganda electoral

Estos Como contexto, es importante tener conocimiento que la Ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, tras la modificación realizada en abril de 2016, mediante la aprobación de la Ley N° 20.900, para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, incorpora un nuevo concepto de propaganda electoral, el que de acuerdo los incisos primero y segundo del artículo 30, se define de la siguiente forma:

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.

En cuanto al lugar que la ley habilita para desarrollar propaganda electoral, el artículo 35 dispone que

Artículo 35.- Sólo 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.** Para ello, el Servicio Electoral requerirá una propuesta al concejo municipal respectivo (...)

El artículo 36, en tanto, normando la propaganda electoral en espacios privados, establece

Podrá efectuarse propaganda en **espacios privados mediante carteles, afiches o letreros, siempre que medie autorización escrita del propietario, poseedor o mero tenedor del inmueble en que se encuentra y que la dimensión de esta propaganda no supere los seis metros cuadrados totales.** Copia de dicha autorización deberá ser enviada al Servicio Electoral por el candidato respectivo, hasta el tercer día después de instalada. La propaganda que se localice en espacios privados deberá ser declarada como gasto, la que será valorizada por el Servicio Electoral para los efectos de calcular el límite de gasto electoral autorizado.

Se prohíbe realizar propaganda electoral en bienes de propiedad privada destinados a servicios públicos o localizados en bienes de uso público, tales como vehículos de transporte de pasajeros, paradas de transporte público, estaciones de ferrocarriles o de metro, o postes del alumbrado, del tendido eléctrico, telefónicos, de televisión u otros de similar naturaleza.

Las sedes oficiales y las oficinas de propaganda de los partidos políticos y de los candidatos podrán exhibir en sus frontispicios carteles, afiches u otra propaganda electoral, considerándose hasta un máximo de cinco sedes en cada comuna.

En lo que se refiere a la oportunidad, el inciso final del artículo 35 dispone

La propaganda electoral permitida en este artículo (espacios públicos) y en el siguiente (espacios privados) únicamente podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anteriores al de la elección, ambos inclusive, con excepción de la contemplada en el inciso quinto, que podrá realizarse desde el sexagésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección, ambos inclusive. En caso de plebiscitos, desde el sexagésimo día hasta el tercero antes de la realización del mismo, ambos días inclusive.

### III. Historia de la Ley N° 20.900: concepto de propaganda electoral

Durante la tramitación de la Ley N° 20.900, para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, el concepto de propaganda electoral fue objeto de extensos debates. A lo largo de la discusión, se plantearon dudas por parte de los legisladores y diversas opiniones, sin poder concluir con una interpretación común sobre el alcance del término, ni una línea divisoria clara entre propaganda electoral y la difusión de ideas, que es en donde se observa la mayor cantidad de dudas e intervenciones.

Entre los legisladores, se encuentran posiciones como la planteada por el diputado señor Squella, que a su entender “antes del plazo legal de campaña se encuentra todo permitido”. (...) “estimó que de la lectura literal de los artículos 30 y 32 se concluye que no comete infracción quien publica un cartel cuatro meses antes de la elección, porque se trataría de hechos que suceden más allá de los plazos regulados por la ley”. (Primer Trámite)

Por otra parte, se plantean dudas como la del diputado señor Cornejo, quien “señaló que es muy importante evitar debilidades en esta ley para que la misma no sea vulnerada. En este sentido, coincidió en que la redacción del artículo 30 sobre propaganda electoral es defectuosa, ya que la exigencia de “fines electorales” es muy difícil de controlar, hay propaganda que no necesariamente llama a votar y será difícil fiscalizar. Coincidió en que es importante consignar en la historia de la ley estas aprehensiones”. (Tercer Trámite)

Otras intervenciones que se pueden destacar en orden de la tramitación legislativa son las que se mencionan a continuación y permiten ver que las dudas persisten hasta el final de la tramitación:

#### a. Segundo trámite legislativo

Aclarando en parte el término, el senador señor Ignacio Walker señaló que desde esa perspectiva, se adopta un criterio amplio en cuanto a entender que propaganda electoral es “todo evento o manifestación pública y la publicidad radial, escrita, en imágenes, en soportes audiovisuales u otros medios análogos, siempre que promueva a uno o más precandidatos, candidatos o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales.”. O sea, no es solo el soporte - por así decirlo-, sino su finalidad, que es promover a un candidato o candidata, o a un partido. La pregunta era: ¿y qué pasa con las actividades regulares de los partidos que no tienden a promover a un candidato? Pues bien, eso es lo que aborda otro inciso, que establece que “No se entenderá como propaganda electoral aquellas actividades tales como la difusión de ideas o de información sobre actos políticos o las actividades habituales no electorales propias del funcionamiento de los partidos políticos. Por lo tanto, creemos que se resuelve bien el sentido de la propaganda, que es el de promover una candidatura.

#### b. Tercer Trámite legislativo

Por el lado del Ejecutivo, la historia de la ley consigna que el Ministro Eyzaguirre estuvo de acuerdo en que era importante consignar estas guías de interpretación, y asimismo,

[a]ñadió que la línea divisoria entre actividades propias del cargo y propaganda es efectivamente muy difícil de trazar, por lo que si la regulación es excesivamente celosa pueda dañar el ejercicio del cargo. Lo importante es establecer que la ley busca impedir la autopromoción con fines electorales.

El diputado señor Andrade coincidió que era posible mejorar la definición de propaganda electoral.

Respecto de la propaganda electoral, la Subsecretaria de la Secretaría General de la Presidencia, señaló que fue una cuestión muy debatida en la Cámara y en el Senado. En efecto, en

[e]sta última instancia se agregó el inciso segundo, precisamente a raíz de una casuística que preocupaba al Senado, tales como seminarios u otras instancias de difusión o actividades fuera de campaña de los partidos políticos. Asimismo, se optó por no hablar de "candidatos" porque esa calidad solo se obtiene en nuestro sistema jurídico cuando se inscribe la candidatura.

El diputado señor Saffirio, mencionó que

[e]n el concepto de propaganda hay una frase que establece expresamente que se excluye la difusión de ideas efectuadas por personas, con lo cual corremos el riesgo de reeditar la vieja práctica de decir que "no es propaganda electoral, en tanto no llame a votar por una determinada persona". En otras palabras, podríamos tener carteles con rostros a lo largo del país con el nombre de una determinada persona, los cuales, si no llaman o no inducen el voto, no serán considerados propaganda. Eso debemos rectificarlo.

Asimismo, agregó el diputado señor Saffirio que,

Si el centro de las facultades que tendrá el Servel es justamente fiscalizar el ejercicio de la propaganda electoral, y tenemos un problema conceptual respecto de lo que es y lo que no es propaganda, tal como expresó el diputado Aldo Cornejo, estamos ante una gran dificultad, porque tenemos un concepto ambiguo que dice relación con el objetivo central del control y la fiscalización que deberá ejercer el Servel.

### **c. Comisión Mixta**

De acuerdo a la historia de la ley, la propuesta del diputado señor Squella de redacción del inciso segundo del artículo 30, es la que finalmente se aprobó en la Comisión Mixta, y es la que se encuentra vigente.

Al respecto, señaló el diputado señor Monckeberg (don Nicolás) que

[d]ebido a la forma en que se definía “propaganda electoral” daba la impresión de que la autoridad pública en ejercicio podía realizar todas las actividades publicitarias durante el tiempo que quisiera, en el entendido de que eran actuaciones propias de su cargo, y que, por tanto, no estaban comprendidas dentro de la noción de propaganda electoral. En cambio, los actos del desafiante, es decir, de aquel joven que aspira a representar a su comunidad, se calificaban como propaganda electoral. Considero que el nuevo concepto de propaganda electoral propuesto, si bien no es completamente claro, avanza en la línea de establecer que la difusión de ideas de la autoridad en ejercicio y del particular que proyecte ser candidato a algún cargo público no es propaganda electoral.

Por otra parte, el senador señor Pérez Varela, mencionó que

[s]e hizo una modificación, en mi concepto, bastante específica y clara para señalar que la transmisión de ideas o de propuestas hechas tanto por una persona natural como por un partido político, formado o en formación, no constituye propaganda, porque forma parte de la cotidianidad de la discusión, de la vida política. La propaganda se define más bien en materias de publicidad.

#### **IV. Publicidad y propaganda en el Período de Precampaña**

Se considera importante mencionar la discusión legislativa sobre la necesidad de regular lo que ocurre en la precampaña, antes del plazo legal de la campaña electoral.

Se estimó que la norma en discusión, “no resuelve el problema que dice con relación con las campañas que se realizan antes de la inscripción de candidaturas” (Diputado señor Soto). Asimismo, el senador señor Harboe señaló que “Se precisa regular adecuadamente la realización de actividades propias de una campaña electoral con anterioridad al inicio del plazo legal” . .

Al respecto, el señor Ministro Eyzaguirre, , mencionó que

[s]e logró un buen consenso en el sentido de que se permite -quedando absolutamente claro que toda publicidad o propaganda se halla restringida a lo que hoy día establece la ley- a quienes tengan interés en convertirse en candidatos a Presidente de la República -al objeto de nivelar la cancha, más allá de que vayan a primarias o no-, de forma voluntaria, efectuar una declaración de precandidatura y comenzar a recibir fondos y desarrollar actividades políticas, no de propaganda, no de publicidad, pero sí -como señaló bien el Senador Ignacio Walker- de elaboración de programas, visitas a terreno, en fin.

De esta forma se aprobó una modificación al artículo 3° de Ley N° 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, contemplando un período de precampaña entre los 90 y 200 días para candidaturas presidenciales. En ese tiempo, los candidatos podrán percibir los aportes de personas naturales y se aplicará como límite al gasto electoral el 10% de lo permitido para elección presidencial. El mencionado artículo quedó redactado de la siguiente forma:

Artículo 3°.- Para la determinación de los gastos electorales, se entenderá por período de campaña electoral aquél comprendido entre el día que venza el plazo para declarar candidaturas y el día de la elección respectiva.

Para este efecto, se considerarán gastos electorales los efectuados en dicho período, independientemente de la fecha de contratación o pago efectivo de dicho gasto, y aun cuando se encuentren pendientes de pago.

Entre los noventa y los doscientos días corridos anteriores a una elección, quienes aspiren a convertirse en candidatos a Presidente de la República podrán, de forma voluntaria, efectuar una declaración de precandidatura ante el Servicio Electoral, de conformidad al artículo 3° y al Párrafo 3° del Título I de la ley N° 18.700. En dicha oportunidad, los precandidatos deberán realizar la declaración de intereses y patrimonio contenida en el artículo 6° bis de la ley N° 18.700 y autorizar al Servicio Electoral la apertura de la cuenta bancaria a que alude el artículo 16 de esta ley.

En el período señalado en el inciso anterior, los precandidatos a Presidente de la República podrán percibir los aportes permitidos en los artículos 9° y 17 y efectuar gastos electorales. Los límites al gasto electoral que se aplicarán a los precandidatos serán equivalentes al diez por ciento de los valores señalados en el artículo 4°, para la elección presidencial.

## Referencias

BCN (2016). Historia de la Ley N° 20.900, sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia. Disponible en: <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4915/> (agosto, 2023)

Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios. Disponible en: <https://bcn.cl/3cpd5> (Agosto, 2023).

Biblioteca del Congreso Nacional (2017), *Alcance del concepto de Propaganda electoral en la legislación nacional*, elaborado por Gabriela Dazarola Leichtle.

### Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)