MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 19.884.

_____

SANTIAGO, julio 6 de 2004

M E N S A J E Nº 156-351/

Honorable Senado:

A S.E. EL PRESIDENTE DEL H. SENADO.

Tengo el honor de someter a vuestra consideración a vuestra consideración, un proyecto de ley que modifica la ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.

I. ANTECEDENTES.

La Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral marca un antes y un después para la calidad de nuestra democracia. Esta ley se trazó una serie de objetivos esenciales que constituyen anhelos permanente para la fortaleza de nuestras instituciones públicas.

Desde luego, buscó disminuir la influencia del dinero en las opciones de los ciudadanos, haciendo más austeros los procesos electorales e imponiendo límites de gastos. Enseguida, introdujo formas básicas de financiamiento público como manera de garantizar un piso de igualdad de oportunidades de aquellos partidos políticos y candidatos independientes que aspiran a la dirección de los asuntos municipales y parlamentarios. En tercer lugar, introdujo mecanismos de transparencia para precaver de futuras colusiones de intereses sobre la base

de dar conocimiento a la ciudadanía de los aportes y también de evitar la extorsión y el soborno. Finalmente, incorporó mecanismos de control que permitieran que objetivos de esta naturaleza tuvieran plena eficacia y eficiencia.

Todos estos objetivos se van a poner a prueba, por primera vez, en las elecciones municipales del año 2004. La vastedad de candidatos, las modalidades de organización de éstos en pactos y subpactos, la separación, también por vez primera, entre la elección del alcalde respecto de las concejales, entre otras cuestiones, determinan que un procedimiento tan complejo opere en la elección que resulta más difícil de todas.

Por lo mismo, es esencial que una buena ley facilite que los mecanismos de control, transparencia, límites y financiamientos sean claros y orientados a los objetivos indicados. Sin embargo, ello ya genera dificultades, tanto a los destinatarios de las normas, la generalidad de los partidos políticos y candidatos, así como de aquellos cuya función pública es organizar los procedimientos conforme a esta ley, en particular, el Servicio Electoral.

De ahí que se haya buscado un acuerdo puntual, de todo el espectro político, que manteniendo el espíritu establecido en los acuerdos reflejados en la Ley Nº 19.884, permita introducir ciertos cambios.

No se trata de modificaciones a una ley en período de campaña, sino que se trata de ajustes a aspectos administrativos que no resultan de fácil aplicación para la generalidad de los candidatos y partidos políticos. Son cambios orientados por la simplificación de los procedimientos, sin alterar los principios del control, límite ni transparencia del gasto.

Se trata, por tanto, de modificaciones mínimas cuyo objeto sea perfeccionar la ley y no innovar en elementos fundamentales de esta normativa. Ni siquiera se vincula con el proyecto de ley que ha incorporado el régimen de sanciones y el procedimiento administrativo sancionador que le falta a la ley 19 884 y que fue objetado por el Tribunal Constitucional. Ese proyecto se seguirá tramitando por “cuerda separada” de éste

Finalmente, se trata de un proyecto de ley de urgencia, para que entre a operar en la elección municipal del presente año.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto que presento a vuestra consideración consta de dos artículos, el primero de los cuales se divide en 9 numerales, a través de los cuales se modifica la ley N° 19.884, en los aspectos que se indican a continuación.

El artículo 2°, por su parte, autoriza al Presidente de la República para dictar, a través de un Decreto con Fuerza de Ley, un texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.884 y sus modificaciones.

Las materias abordadas por el artículo 1°, son las siguientes.

1. Taxatividad del artículo 2° de la ley vigente.

Se ha planteado la duda acerca de si la regulación contenida en el artículo 2° es o no taxativa.

La relevancia de lo anterior radica en algunas cuestiones que no están expresamente contempladas en sus siete letras, pueden o no ser consideradas, por analogía, gasto electoral.

La modificación propuesta consiste en reemplazar la oración “Se considerarán gastos electorales”, por “Sólo se considerarán gastos electorales”, de manera de hacer patente el carácter taxativo de la disposición y evitar así la incorporación de otros conceptos de gasto por vía analógica. Se busca, por tanto, cerrar el listado a ciertos y determinados gastos. Lo que no están ahí, no se considerarán gasto.

2. Incorporación de los costos de endoso como gasto electoral

El proyecto, enseguida, propone sustituir la letra f) del artículo 2° por una nueva, que recoge como gasto electoral no sólo el costo de los intereses de los créditos que reciba el candidato o partido para financiar la campaña electoral, sino también los costos asociados al endoso de las facturas de sus proveedores.

Ello permitirá, por la vía del “factoring”, una nueva vía de financiamiento de la actividad electoral.

3. Percepción de los anticipos de financiamiento público.

En el texto vigente de la ley, los anticipos con cargo al financiamiento público a que tengan derecho los partidos políticos y los candidatos independientes que postulan fuera de pacto, constituyen más bien un derecho de pago en su favor, que hará la Tesorería General de la República a los proveedores que presenten a pago las facturas respectivas.

El referido anticipo sólo puede destinarse al pago de propaganda radial o gráfica o a la contratación de encuestas. Para ello se requiere que los prestatarios que deseen recibir pagos con cargo al financiamiento público se inscriban en un registro especial que deberá formar el Servicio Electoral.

Dicha fórmula es extremadamente rígida y de difícil aplicación práctica, especialmente en provincias y respecto de pequeños proveedores. Además, no guarda coherencia con que la ley establezca, en su artículo 2°, diversos conceptos como constitutitos de gasto electoral y, por lo tanto, lícitos, y, sin embargo, restrinja a sólo algunos de ellos el destino del aporte fiscal.

Por ello, el proyecto modifica sustancialmente el sistema, eliminando el registro de proveedores, suprimiendo la restricción en el destino del aporte fiscal y cambiando la regla de percepción de ese anticipo.

En efecto, con la norma propuesta, el aporte público ya no será un “derecho al pago”, sino que se traducirá en la entrega de las cantidades de dinero que corresponda a cada partido o candidato independiente fuera de pacto, en un cheque girado a su orden, quedando éstos obligados a rendir cuenta documentada del destino del aporte fiscal al momento de la rendición de cuentas de la campaña.

Por otra parte, se aclara cuál es la oportunidad en la que deberán pagarse esos

anticipos. El proyecto establece que éstos la harán dentro de los cinco días siguientes a aquel en que queden inscritas las respectivas candidaturas en el registro especial establecido en el artículo 19 de la ley N° 18.700.

4. Endoso de facturas como vía alternativa de financiamiento de campañas

En cuarto lugar, el proyecto agrega un nuevo artículo 14, que persigue solucionar los problemas de "liquidez" que pueden enfrentar los candidatos o los partidos durante el desarrollo de la campaña.

Para tal efecto, se autoriza el endoso de las facturas de los proveedores, el que podrá hacerse a los partidos a que pertenezcan los candidatos o a instituciones financieras o prestadoras de estos servicios de descuento. De esa manera, los candidatos y partidos podrán obtener liquidez, considerándose los costos de esta operación como gastos electorales.

Ahora bien, con el objeto de proteger al endosatario, la norma prevé que dichos endosos sean comunicados al Servicio Electoral y que su pago sea preferente, antes que se produzca la devolución de los dineros, lo que ocurre contabilizada la votación de cada partido o candidato.

5. Mecanismo de pago de las devoluciones de gasto con cargo al aporte público.

La actual regulación, contenida en el artículo 15 de la ley, hace operar la devolución de gastos con cargo al aporte público mediante el pago de facturas pendientes.

Esta fórmula tiene como defecto principal la imposibilidad de percibir la devolución a que se tiene derecho si todos los gastos han sido pagados antes de la elección.

Para solucionar este problema, el proyecto de ley permite que la devolución sea procedente tanto respecto de facturas pendientes de pago como de facturas pagadas, a elección del partido o candidato.

Cabe señalar que este derecho de opción es sin perjuicio que el partido o el candidato

hubieren optado por el endoso de las facturas correspondientes.

6. Remanentes de aporte público que no pueden percibir los candidatos.

De conformidad con la actual regulación, las sumas que corresponden a un candidato con cargo al fisco, como devolución de gastos, deben ajustarse a lo que efectivamente el candidato gastó, si esa suma es inferior a la que le correspondía, de acuerdo con su votación.

En este caso, queda una cierta cantidad de dinero público que no será distribuida, pese a no ser ese el propósito del legislador.

Para solucionar este problema, el proyecto de ley establece que esos remanentes pasarán al partido que hubiere inscrito al candidato, pero sólo hasta la suma de lo que efectivamente ese partido gastó en la respectiva elección.

Si aun después de aplicarse esa regla quedare todavía un remanente, éste no será distribuido por el Fisco.

7. Tipos de aportes a los partidos políticos y a los institutos de formación política, fuera de la época de campaña.

En la actual regulación, los aportes que se hagan a los partidos políticos fuera del período de campaña, tienen carácter de públicos o anónimos, dependiendo de su cuantía. Nada dice la ley acerca de la categoría de aportes reservados, que es aquella que el legislador prefiere e incentiva.

Por ello, el proyecto introduce dos modificaciones. Por una parte, hace una clasificación de los aportes en anónimos, reservados y públicos, dependiendo de su cuantía mensual, haciendo aplicable el procedimiento del artículo 19, en lo que corresponda, a aquellos aportes de naturaleza reservada.

Por la otra, el proyecto establece que sólo aquellos aportes anónimos o públicos que reciban los partidos podrán ser entregados directamente a éstos o a sus entidades recaudadoras.

8. Aportes a institutos de formación política.

A continuación, el proyecto regula los aportes que reciban los institutos de formación política acreditados por los partidos políticos ante el Servicio Electoral.

Las reglas aplicables son similares a aquellas que se contendrán en el artículo 21, modificado por este proyecto.

En todo caso, se hace explícito el hecho de que cada partido podrá acreditar, para los efectos de esta ley, un solo instituto de formación política ante el Servicio Electoral.

9. Plazos para presentación de defensas frente al rechazo de la cuenta de ingresos y gastos.

De acuerdo con el procedimiento actualmente consagrado en la ley, frente al rechazo total o parcial de una cuenta de ingresos y gastos de campaña, las defensas pueden oponerse dentro de un plazo de cinco días, el que se ha estimado en exceso breve para ese propósito.

Por ello, el proyecto amplía este plazo a quince días. Este término se ha estimado más adecuado para la correcta defensa de los partidos y candidatos.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

“**Artículo 1°.-** Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral:

1) Modifícase el inciso segundo del artículo 2°, de la siguiente manera:

a) Reemplázase, la oración “Se considerarán gastos electorales”, por “Sólo se considerarán gastos electorales”.

b) Sustitúyese la letra f), por la siguiente:

“f) El costos de los endosos y los intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha en que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 41.”.

2) Sustitúyense los incisos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del artículo 14, por los siguientes:

“Las cantidades indicadas en el inciso primero serán pagadas directamente por el Fisco, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción de las candidaturas en el registro especial a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 18.700, a los partidos y candidatos independientes fuera de pacto que corresponda, mediante la emisión del correspondiente cheque a su orden.

De las sumas recibidas se deberá rendir cuenta documentada por los Administradores Generales Electorales o por los Administradores Electorales, tratándose de candidatos independientes, de conformidad con las normas previstas en el Título III de esta ley.”.

3) Incorpórase el siguiente artículo 14 bis, nuevo:

“Artículo 14 bis.- Los candidatos podrán endosar las facturas de sus proveedores, a sus respectivos partidos o a cualquier institución financiera o proveedora de servicios, siempre que éste se realice con posterioridad a la declaración de las candidaturas.

Estos endosos deberán ser comunicados al Servicio Electoral, y se pagarán preferentemente, de conformidad con el procedimiento establecido en el inciso final del artículo siguiente.”.

4) Agrégase, en el artículo 15, el siguiente inciso final:

“Las sumas a que se refiere el inciso anterior serán pagadas directamente a los partidos políticos o candidatos independientes mediante la emisión del correspondiente cheque a su orden, o mediante el pago de las facturas pendientes de pago que éstos o aquellos presenten a la Tesorería General de la República, a su elección.”.

5) Incorpórase el siguiente artículo 15 bis:

“Artículo 15 bis.- Si por aplicación de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo anterior quedare un remanente de devolución que el candidato no pudiere percibir por cualquier causa, dichos remanentes pasarán al partido que hubiere inscrito al candidato, hasta la suma que corresponda a los gastos en que éste hubiere incurrido efectivamente.”.

6) Modifícase el artículo 21, de la siguiente manera:

a) intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo:

“Los aportes mensuales cuyo importe, por aportante, sea superior a veinte unidades de fomento e inferior a cien unidades de fomento tendrán el carácter de reservados, y se aplicará a su respecto lo previsto en el artículo 19, debiendo el Servicio, para estos efectos, hacer las transferencias en las cuentas que indiquen los respectivos tesoreros de los partidos políticos.”.

b) Sustitúyese, en el inciso quinto, la oración “La recaudación de los aportes a que se refiere este artículo” por “La recaudación de los aportes a que se refiere este artículo, y que no tengan carácter de reservados,”.

7) Agrégase el siguiente artículo 21 bis:

“Artículo 21 bis.- Los aportes que reciban los Institutos de formación política acreditados por los partidos políticos ante el servicio electoral, fuera del período de campaña establecido por el artículo 3° de esta ley, serán públicos, siempre que excedan de cien unidades de fomento mensuales por cada aportante.

Los aportes mensuales cuyo importe, por aportante, sea superior a veinte unidades de fomento e inferior a cien unidades de fomento tendrán el carácter de reservados, y se aplicará a su respecto lo previsto en el artículo 19, debiendo el Servicio, para estos efectos, hacer las transferencias en las cuentas que indiquen los representantes del respectivo instituto.

La recaudación de los aportes a que se refiere este artículo, y que no tengan carácter de reservados, se harán directamente al instituto de formación política que corresponda, dando recibo de ellos. Los recibos se otorgarán en la forma establecida en el inciso sexto del artículo anterior.

Para los efectos de este artículo, cada partido político podrá acreditar sólo un instituto de formación políto ca.”.

8) Sustitúyase, en el artículo 43, la expresión “quinto” por “decimoquinto”.

9) Reemplázase, en el inciso primero del artículo 45, la expresión “quinto” por “decimoquinto”.

Artículo 2°.- Facúltase al Presidente de la República, para que en el plazo de un año, contado desde la entrada en vigencia de la presente ley, mediante un decreto con fuerza de ley del Ministerio del Interior, fije el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control de los Gastos Electorales y sus modificaciones.”.

Dios guarde a V.E.,

JOSÉ MIGUEL INSULZA SALINAS
Vicepresidente de la República

JORGE CORREA SUTIL
Ministro del Interior (S)

NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN
Ministro de Hacienda