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

SANTIAGO, mayo 3 de 2004.

M E N S A J E Nº 673-350/

Honorable Senado:

A S.E. EL

PRESIDENTE

DEL H.

SENADO.

Tengo el honor de someter a vuestra consideración, un proyecto de ley que modifica la Ley Nº 19.884, sobre trasparencia, límite y control del gasto electoral, estableciendo sanciones y el procedimiento para su aplicación.

I. ANTECEDENTES.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia Rol 376, de 17 de junio del año 2003, cuando ejerció el control preventivo de constitucionalidad de lo que sería la Ley Nº 19.884, objetó la falta de un procedimiento administrativo sancionador para las sanciones que por las infracciones respectivas, pudiera aplicar el Servicio Electoral. Lo mismo reiteró en la sentencia rol 389, de 28 de octubre del año recién pasado, respecto del proyecto de ley que regulaba la Unidad de Análisis Financiero.

Expresamente, en el primero de estos fallos, sostuvo que el artículo 19 Nº 3 de la Constitución “consagra el principio general en la materia, al imponer al legislador el deber de dictar las normas que permitan a todos quienes sean, o puedan ser, afectados en el legítimo ejercicio de sus derechos fundamentales, ser emplazados y tener la oportunidad de defenderse de los cargos que le formule la autoridad administrativa. Fluye de lo anterior, lógicamente, que la voluntad del Poder Constituyente es que la ley contemple los preceptos que resguarden el goce efectivo y seguro de esos derechos”.

Como del examen de las disposiciones del proyecto el Tribunal desprendió que, en ninguna de ellas, se contemplaba un procedimiento que permitiera al afectado una adecuada defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de las sanciones que en cada caso se establecen, esas normas era inconstitucionales.

El Tribunal agregó que en este caso, “el Legislador ha dejado de cumplir con la obligación que el Poder Constituyente le impone, de dictar las normas tendientes a asegurar la protección y defensa jurídica de los derechos fundamentales de quienes se encuentren comprendidos en las situaciones que, de acuerdo con las disposiciones indicadas, determinan la imposición de una sanción. A mayor abundamiento, lo recién advertido por este Tribunal puede lesionar el ejercicio de los derechos comprometidos, circunstancia que pugna con las garantías que, en los incisos primero y segundo del numeral tercero, del artículo 19, la Carta Fundamental consagra para resguardarlos”.

Por su parte, en el fallo sobre la ley que creaba la Unidad de Análisis Financiero, sostuvo que del análisis de las disposiciones transcritas en el considerando anterior, se desprende que no se contempla en ellas procedimiento alguno que permita al afectado una adecuada defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de alguna de las sanciones que el artículo 8º establece (C.33). Resulta evidente, por lo tanto, agregó el Tribunal, que el Legislador ha dejado de cumplir con la obligación que el Poder Constituyente le impone, de dictar las normas tendientes a asegurar la protección y defensa jurídica de los derechos fundamentales de quienes se encuentren comprendidos en las situaciones que, de acuerdo con lo dispuesto en

el artículo 8º, determinan la imposición de una sanción. Más aún, concluyó, ello puede traer como consecuencia el lesionar el ejercicio de los derechos comprometidos, circunstancia que pugna con las garantías que, en los incisos primero y segundo del numeral tercero del artículo 19, la Carta Fundamental consagra para resguardarlos (C.34).

Ahora bien, la Ley Nº 19.884, sin sanciones para sus infracciones, no tiene mucho sentido, pues carecería del instrumento para obligar a cumplir sus disposiciones, más todavía si hay fondos públicos involucrados. De ahí que sea imperativo reponer aquellas sanciones que fueron suprimidas por el Tribunal por la ausencia de un procedimiento administrativo sancionador.

Además, dado el tenor de los fallos citados, es necesario establecer un procedimiento administrativo sancionador.

El Gobierno mediante el mensaje N° 541-350 presentó, a fines de marzo, una iniciativa con todo un procedimiento sancionador común a la administración. Sin embargo, la Comisión de Gobierno del H. Senado, donde se encuentra radicado este proyecto, ha considerado que este es un proyecto largo, que requiere un análisis pausado, en circunstancias que lo que se necesita para cumplir el fallo del Tribunal Constitucional es de rápido despacho, en donde solo se contengan el restablecimiento de las sanciones y un procedimiento ad-hoc para que el Servicio Electoral las pueda aplicar.

Acogiendo este planteamiento, el Gobierno presenta este proyecto de ley. Paralelamente, está presentando una indicación que suprime la reposición de las sanciones que establecía el mensaje Boletín Nº 3475-06, para que este quede únicamente limitado a un procedimiento administrativo sancionador general.

El contenido de este proyecto, por tanto, es doble. Por una parte, establece las sanciones aprobadas por el Congreso, pero objetadas por el Tribunal Constitucional por falta de un procedimiento administrativo sancionador. Por la otra, crea un procedimiento administrativo. Estas son las ideas matrices del proyecto.

II. REPOSICIÓN DE NORMAS SUPRIMIDAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Tal como ya se indicó, en primer lugar, en el proyecto se reponen todas las normas que el

Tribunal Constitucional, al ejercer el control preventivo de lo que se convirtió en la Ley Nº 19.884, ordenó suprimir por carecer de un procedimiento administrativo sancionador.

1. Sanciones que el Tribunal objetó.

a. Sanción por exceder el límite de gastos.

La Ley Nº 19.884 establece límite de gastos electorales que puede efectuar cada partido y sus candidatos.

El proyecto repone una sanción de multa, de beneficio fiscal, expresada en Unidades de Fomento, aplicada por el Director del Servicio Electoral, cada vez que el candidato o partido político exceda el límite. El monto de la multa depende de una escala determinada en relación a la gravedad del exceso (entre 30% y 40%; entre 30% y 50% y más de 50%).

b. Sanción por omisión en la Información al Servicio Electoral por donaciones.

La Ley Nº 19.884 permite que los partidos políticos y entidades recaudadoras de giro único, reciban donaciones y cotizaciones. Ambas entidades deben informar mensualmente al Servicio Electoral acerca de las donaciones que hubieren recibido y que deben ser públicas.

El proyecto establece que la omisión en la entrega de esa información, es sancionable con multa a beneficio fiscal del triple de las cantidades no informadas.

c. Sanción por infracción al financiamiento privado a la transparencia del financiamiento y a las prohibiciones.

A continuación, el proyecto, sin perjuicio de las sanciones específicas que se establecen para infracciones determinadas, propone una multa de beneficio fiscal, expresada en Unidades de Fomento, aplicada por el Director del Servicio Electoral, y de acuerdo a una escala, por infracción a las normas sobre financiamiento privado,

transparencia del financiamiento y prohibiciones.

d. Sanción por infracción a las normas sobre financiamiento público.

La infracción a las normas sobre financiamiento público, también tendrán sanción con multa a beneficio fiscal, equivalente al triple de las sumas indebidamente percibidas, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a los candidatos o partidos por los delitos en que hubieren incurrido.

e. Sanción por infracciones del administrador electoral.

La ley establece que todo candidato a Presidente de la República, a senador o a diputado o a alcalde o concejal, debe nombrar un administrador electoral. Este tiene por función controlar los ingresos y gastos electorales. La ley establece una serie de obligaciones para esta persona.

El incumplimiento de estas obligaciones, señaladas en el artículo 31 de la Ley Nº 19.884, el proyecto propone que sea sancionado con multa a beneficio fiscal de 10 a 30 Unidades Tributarias Mensuales.

f. Sanción por rechazo de la cuenta.

La Ley Nº 19.884 establece que los administradores electorales deben presentar al Director del Servicio Electoral una cuenta de los ingresos y gastos electorales recibidos y efectuados. Si la cuenta es rechazada por el Servicio Electoral, el proyecto propone una sanción de una multa a beneficio fiscal equivalente al duplo de la parte de los gastos electorales que se hayan rechazado o que no hayan sido justificados.

2. Ajuste a la Ley N° 19.884.

Sin perjuicio de lo señalado, se incorpora un pequeño ajuste a la Ley N° 19.884, con el objeto de asegurar la reserva de identidad del donante.

Esta propuesta fue elaborada por el Centro de Estudios Públicos, el Gobierno la considera razonable.

En primer lugar, permite que el donante faculte a un mandatario para hacer el depósito. Tratándose de una persona jurídica, éste debe pertenecer al órgano de administración de ésta.

En segundo lugar, precisa el momento en que el Servicio Electoral debe iniciar la transferencia electrónica desde que los aportes le hayan sido destinados en la semana anterior.

En tercer lugar, a fin de evitar que se identifique al donante por la vía de los depósitos con ciertos decimales concordados previamente con el beneficiario, y por esa vía afectar el anonimato el proyecto faculta al Servicio Electoral a adoptar fórmulas matemáticas que eviten esa distorsión.

El Gobierno considera que esta es una modificación necesaria al texto de ley, pues lo perfecciona. Otras propuestas hechas llegar implican una reformulación de la ley que retrasará su discusión, romperá los consensos alcanzados en su aprobación y afectará al proceso de diseño y control de la ley ya iniciado por el Servicio Electoral. De ahí que los haya descartado.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

La segunda parte del proyecto crea un procedimiento administrativo ad-hoc para que el Servicio Electoral pueda aplicar las sanciones. Esta es la exigencia medular de los fallos del Tribunal.

El procedimiento tiene una etapa de instrucción, uno de prueba y uno de resolución.

La etapa de instrucción se inicia de oficio o por denuncia. El presunto infractor tiene diez días para contestar los cargos formulados en su contra. La etapa de prueba dura diez días hábiles. Se pueden presentar todos los medios admisibles en derecho, los que se aprecien en conciencia. La resolución que pone fin al procedimiento debe ser fundada y resolver todas las cuestiones planteadas. Se debe dictar dentro de los diez días siguientes aquel en que se haya evacuado la última

diligencia ordenada en el expediente. Contra dicha resolución se puede interponer reclamo ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

Con este proyecto, entonces, el Ejecutivo acoge la petición de la H. Comisión de Gobierno en orden a este proyecto tenga un mínimo de contenido. Sólo queda instar, dentro de las posibilidades del H. Congreso Nacional, a un pronto despacho.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, para ser tratado en la actual Legislatura Extraordinaria de Sesiones del Congreso Nacional, el siguiente

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

"ARTÍCULO UNICO.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones a la Ley Nº 19.884, sobre trasparencia, límite y control del gasto electoral:

1.- Intercálase, a continuación del artículo 5º, el siguiente artículo 5º bis:

"Artículo 5º bis.- El candidato o partido político que exceda el límite de gastos electorales, calculado de conformidad con lo dispuesto en los artículos precedentes, será sancionado con multa, a beneficio fiscal, de acuerdo a la siguiente escala:

a) El doble del exceso en la parte que no supere el 30%;

b) El triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%, y

c) El quíntuple del exceso en que hubiere incurrido, en la parte que supere el 50%.

Dicha multa se expresará en unidades de fomento.

La multa será aplicada por el Director del Servicio Electoral.".

2.- Modifícase el inciso primero del artículo 19 de la siguiente manera:

a) Después del punto seguido (.) que sigue a la expresión "hasta el monto de su donación", intercálase la siguiente frase: "Para destinar su aporte ante el Servicio, el donante que sea persona natural y se encuentre en imposibilidad absoluta de concurrir en persona al Servicio, calificada por el Director, podrá otorgar mandato notarial a uno o más de sus

ascendientes, descendientes o consanguíneos colaterales, todos en primer grado. El donante que sea persona jurídica sólo podrá otorgar mandato para destinar su aporte a uno o más miembros del órgano de administración indicado en el inciso segundo del artículo 10 de esta ley".

b) Reemplázase la expresión "Dicho sistema deberá además asegurar" por la expresión "El sistema electrónico que establezca el Servicio deberá, además, asegurar".

c) Reemplázase la expresión "El Servicio Electoral deberá transferir electrónicamente" por "El Servicio Electoral deberá iniciar la transferencia electrónica".

d) Reemplázase la expresión "todos los aportes que haya recibido en la semana anterior", por "de los aportes que les hayan sido destinados en la semana anterior".

e) Agrégase, como párrafo final, la siguiente oración: "Una fracción aleatoria de dicha suma, que no podrá ser superior a 30%, no será transferida de inmediato y sólo se tendrá por destinada en dicho día, a objeto de ser transferida a partir del primer día hábil de la semana siguiente. El director del Servicio definirá modelos matemáticos para determinar la fracción aleatoria a fin de que la transferencia a los administradores electorales de los montos destinados ocurra con la mayor celeridad que sea compatible con su obligación de asegurar la reserva de la identidad del donante.".

3.- En el artículo 21, agrégase en su inciso sexto, a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la siguiente oración:

"La infracción a lo establecido en este inciso, será sancionada con multa a beneficio fiscal del triple de las cantidades no informadas.".

4.- En el Párrafo 5º del Título II, incorpórense a continuación del enunciado "De las sanciones" y antes del artículo 28, los siguientes artículos:

"Artículo 27 A.- Sin perjuicio de las sanciones específicas establecidas para cada caso, las infracciones a las normas de los Párrafos 1º, 3º, 4º del presente Título, cometidas tanto por particulares o entidades aportantes como por candidatos o partidos políticos, serán sancionadas con multa a beneficio fiscal, de acuerdo con la siguiente escala:

a) El doble del exceso en la parte que no supere el 30%;

b) El triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%, y

c) El quíntuple del exceso en que hubiere incurrido, en la parte que supere el 50%.

Dicha multa se expresará en unidades de fomento.

La multa será aplicada por el Director del Servicio Electoral.

Artículo 27 B.- Las infracciones a las normas del Párrafo 2° que cometan los candidatos o partidos políticos, serán sancionadas con multa a beneficio fiscal equivalente al triple de las sumas indebidamente recibidas, sin perjuicio de las sanciones que les correspondan a ellos o sus representantes por delitos en que hubieren incurrido.

Artículo 27 C.- Toda infracción o falta de cumplimiento a las disposiciones de esta ley que no tenga una pena especial, se sancionará con multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales.”.

5.- En el artículo 31, agrégase el siguiente inciso final:

“El incumplimiento de las obligaciones señaladas en este articulo serán sancionadas con multa a beneficio fiscal de 10 a 30 unidades tributarias mensuales. Dicha multa será aplicada por el Servicio Electoral.”.

6.- En el artículo 44, incorpórase el siguiente inciso final:

“El rechazo de la cuenta será sancionado con multa a beneficio fiscal, equivalente al duplo de la parte de los gastos electorales que hayan sido rechazados o que no hayan sido justificados. El Director del Servicio Electoral aplicará esta multa al Administrador General Electoral o al Administrador Electoral, según el caso.”.

7.- Sustitúyese el artículo 51, por el siguiente:

“Artículo 51.- Los procedimientos sancionatorios por infracción a la presente ley se sujetarán a las siguientes reglas.

1. Podrán iniciarse de oficio, por el Servicio Electoral, o por denuncia presentada ante él. El Servicio Electoral, en ambos casos, impulsará de oficio el procedimiento en todos sus trámites, haciendo expedito todos los trámites que deba cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pueda afectar a su pronta y debida precisión.

2. La instrucción de oficio del procedimiento se iniciará con una formulación precisa de los cargos, que se notificará al presunto infractor por carta certificada en el domicilio que tenga registrado ante el respectivo Servicio Electoral.

La formulación de cargos deberá señalar una descripción de los hechos que se estimen constitutivos de

infracción y de la fecha de su verificación, la norma eventualmente infringida y la disposición que establece la infracción, la sanción asignada por la ley a esa infracción, el plazo para formular descargos.

3. La denuncia que inicie un procedimiento deberá ser formulada por escrito al Servicio Electoral, señalando lugar y fecha de presentación y la individualización completa del denunciante, quien deberá suscribirla personalmente o por su mandatario o representante habilitado. Asimismo, deberá contener una descripción de los hechos concretos que se estiman constitutivos de infracción, precisando lugar y fecha de su comisión y, de ser posible, identificando al presunto infractor.

Sin embargo, la denuncia originará un procedimiento sancionatorio sólo si a juicio del Servicio Electoral, está revestida de seriedad y tiene mérito suficiente. En caso contrario, se podrá disponer la realización de acciones de fiscalización sobre el presunto infractor y si ni siquiera existiere mérito para ello, se dispondrá el archivo de la misma por resolución someramente fundada, notificando de ello al interesado.

Declarada admisible, la denuncia será puesta en conocimiento del presunto infractor.

4. Las notificaciones se harán por escrito, mediante carta certificada dirigida al domicilio que exista en el Servicio Electoral del presunto infractor o en aquél que indique el denunciante, según corresponda.

5. El acusado o el denunciado tendrá un plazo de diez días hábiles, contados desde la notificación, para contestar los cargos o la denuncia.

6. Recibidos los descargos o transcurrido el plazo otorgado para ello, el Servicio Electoral podrá resolver de plano cuando pueda fundar su decisión en hechos que consten en el proceso o sean de pública notoriedad. En caso contrario, abrirá un término de prueba de ocho días. Dicho plazo se ampliará, en el caso que corresponda, de acuerdo a los artículos 258 y 259 del Código de Procedimiento Civil.

El Servicio dará lugar a las medidas o diligencias probatorias que solicite el presunto infractor en sus descargos, siempre que resulten pertinentes y conducentes. En caso contrario, las rechazará mediante resolución motivada.

7. Los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores podrán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán en conciencia.

8. La resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio será fundada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente, pronunciándose sobre cada una de las alegaciones y defensas del imputado, y contendrá la declaración de la sanción que se imponga al infractor o su absolución.

La resolución final deberá dictarse dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya evacuado la última diligencia ordenada en el expediente.

9. De la resolución que ponga fin al procedimiento podrá deducirse reclamación para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro del plazo de 5º día contado desde su notificación. El expediente se remitirá a dicho Tribunal por el Servicio Electoral, a más tardar dentro de tercero día de interpuesta la reclamación. El Tribunal fallará de acuerdo al procedimiento que establezca de conformidad a las facultades que establece el artículo 12 de la Ley Nº 18.460.

10. Contra las resoluciones del Tribunal no procederá recurso alguno, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13 de la Ley Nº 19.460.

11. La resolución que aplica la multa tendrá mérito ejecutivo.”.

Dios guarde a V.E.,

JOSÉ MIGUEL INSULZA SALINAS
Vicepresidente de la República

JORGE CORREA SUTIL
Ministro del Interior (S)