

MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN CIUDADANA RESPECTO DE LA (FALTA DE) TRANSPARENCIA DE LOS GASTOS ELECTORALES: APORTES AL DEBATE SOBRE LA INSUFICIENCIA E INEFICACIA DE LA LEY 19.884

Hugo Rojas*

I. Presentación

La publicación de la Ley 19.884 (Diario Oficial, 5 de agosto de 2003) es un paso importante en nuestro sistema político, pues por vez primera se regulan los sistemas de financiamiento político, los mecanismos de control y los límites al gasto electoral de las candidaturas a cargos de representación popular.

Chile era uno de los países atrasados en la materia¹. Hasta antes de la publicación de la Ley 19.884 (y de sus actualizaciones por las leyes 19.963 y 19.964), la oscuridad sobre los ingresos y egresos de los comandos electorales era total, y los ciudadanos no tenían ninguna posibilidad de conocer los registros contables de las personas encargadas de captar fondos para los candidatos y/o de incurrir en gastos en propaganda política.

No obstante, un análisis exhaustivo de lo ocurrido en la elección municipal del pasado 31 de octubre de 2004 permite afirmar que existen serias deficiencias en el cumplimiento de la normativa por parte de los candidatos y en la fiscalización que tanto el estado como la sociedad civil pueden efectuar.

En este documento se aborda únicamente el tema de los mecanismos existentes para que los ciudadanos puedan denunciar infracciones a la Ley 19.884. Dado que tales mecanismos son absolutamente insuficientes, al final se agregan las recomendaciones de rigor, las que en la mayoría de los casos requieren de aprobación legislativa.

II. Mecanismos de Control Ciudadano Reconocidos en la Ley 19.884

Según el Art. 48 de la Ley 19.884, las cuentas de ingresos y egresos que deben ser informadas por los administradores electorales de los candidatos a cargos de elección popular son de carácter público, y cualquier ciudadano interesado puede tener acceso a tales cuentas.

En cuanto a la posibilidad de denunciar a quienes infrinjan la Ley 19.884, el Art. 6° permite a los (representantes legales de los) partidos políticos y a los candidatos independientes que hayan participado en el proceso electoral, formular denuncias ante el Servicio Electoral respecto de aquellos candidatos que infrinjan o hayan infringido la ley durante el período de campaña y propaganda electoral.

Por su parte, el artículo 51 de dicha ley agrega que los procedimientos administrativos a que dé lugar la aplicación de la norma pueden iniciarse de oficio, por el propio Servicio Electoral, o por denuncia presentada ante él.

* Profesor-Investigador de Derecho en la Universidad Alberto Hurtado e Investigador del Programa de Asesorías Legislativas de la Corporación Tiempo 2000 (hugorojascorral@gmail.com).

¹ Para un análisis comparado sobre la regulación electoral en los países de América Latina, véase el informe del PNUD: *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2004).

La tramitación de las denuncias se encuentra regulada en los arts. 51 a 54 de la Ley 19.884, siendo aplicables supletoriamente las reglas fijadas en la Ley 19.880 (Diario Oficial, 29 de mayo de 2003), sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado. Además, los interesados deben proceder en conformidad a lo establecido en la Resolución N° 2066 del Director del Servicio Electoral, dictada el 5 de noviembre de 2005².

Quienes sean condenados por el Servicio Electoral pueden ser sancionados con multas a beneficio fiscal, cuyo monto varía dependiendo de la magnitud de la infracción (Art. 5° bis de la Ley 19.884).

En breve, (1) los mecanismos de control ciudadano son mínimos. A lo más se podrá tener acceso a las declaraciones de cuentas de ingresos y egresos de los candidatos y partidos políticos. Por otra parte, (2) el tratamiento que la Ley 19.884 ha otorgado a la tramitación de las denuncias es insuficiente, lo cual requiere de urgentes correcciones legislativas. Por último, (3) es lamentable que la autoridad sólo reconozca a los presidentes de los partidos políticos y a los candidatos independientes la posibilidad de presentar denuncias en contra de cualquiera de las infracciones o faltas fijadas en la Ley 19.884.

III. Dificultades de los Ciudadanos para Controlar Efectivamente los Gastos de los Comandos Políticos

Para explicar las dificultades de los ciudadanos para controlar los gastos de los candidatos, permítasenos un caso práctico. Un grupo de ciudadanos y dirigentes políticos presentaron, dentro del plazo legal, una denuncia en contra del alcalde de Providencia, Cristián Labbé, por no haber informado adecuadamente los gastos incurridos durante su campaña a alcalde³. A pesar de la solidez de los argumentos explicitados en la denuncia⁴, ésta lamentablemente no prosperó. El Servicio Electoral, en su resolución N° 569 (20 de enero de 2005), rechazó su tramitación por no haberse cumplido todas las exigencias formales consignadas

² No es este el momento para discutir la constitucionalidad y legalidad de la Resolución N° 2066 del Director del Servicio Electoral, aunque existen argumentos como para poner en duda su validez.

³ En la declaración ante el Servicio Electoral del 7 de diciembre de 2005, el alcalde Labbé omitió información y subvaloró los costos de sus gastos, transgrediendo los límites de gasto que la ley le autorizaba a gastar durante la campaña. En efecto, Labbé informó al Servicio Electoral haber gastado \$ 13.222.172 de pesos, siendo que debería haber comunicado un total de gastos superior a \$ 61.800.650 de pesos. Dado que el límite máximo de gasto electoral en que podría incurrir un candidato a alcalde en la comuna de Providencia era de \$ 49.540.948 de pesos (según la Resolución N° 0918 del Director del Servicio Electoral, de 8 de junio de 2004), Labbé merece ser sancionado con una multa a beneficio fiscal de al menos \$ 24.519.404 de pesos (equivalente al doble del exceso, en conformidad al Art. 5° bis de la Ley 19.884, por reforma introducida por el artículo único de la Ley 19.963, publicada en el Diario Oficial el 26 de agosto de 2004).

⁴ La denuncia fue presentada el 27 de diciembre de 2004, por Jorge Navarrete, Presidente de Corporación Tiempo 2000, Jorge Burgos, Diputado, Tamara Sepúlveda, candidata a alcaldesa de Providencia, Enrique Bravo, Presidente del Partido Democracia Cristiana en Providencia, Francisco Matta, Presidente del Partido Socialista en Providencia, Rigoberto Rojas, Presidente del Partido Radical Social Demócrata en Providencia, Robinson Riquelme, Presidente del Partido por la Democracia en Providencia. Según la resolución del Servicio Electoral del 3 de enero de 2005, dicha denuncia debía ser ratificada por el presidente de algún partido político, lo cual fue efectuado el 11 de enero de 2005 por Gonzalo Martner, Presidente del Partido Socialista. Con todo, el Servicio Electoral no dio curso a la denuncia por razones formales, designando en subsidio a un abogado fiscal encargado de investigar los hechos.

en la citada resolución N° 2066 del Director del Servicio Electoral⁵, la que no ha sido dada a conocer públicamente (a pesar de contener normas de general aplicación y que miran al interés general de la sociedad)⁶.

Cabe aclarar que, en estricto rigor, era imposible que los denunciantes tuvieran conocimiento de tal resolución, por cuanto se trató de una resolución que no fue publicada en ninguna parte, ni siquiera en el sitio web de dicho servicio, vulnerando las reglas mínimas de publicidad, transparencia y debido proceso.

También es importante mencionar que el Servicio Electoral ha estimado que los únicos autorizados para presentar denuncias por infracciones a la Ley 19.884 son los representantes legales de los partidos políticos y los candidatos independientes. Según el Servicio Electoral, nadie más tendría legitimidad procesal para iniciar un procedimiento administrativo en contra de un candidato que transgreda dicha ley. Como se entenderá, con esa interpretación se ha restringido al máximo las posibilidades de control ciudadano.

Al menos la ley señala que en los casos en que el Servicio Electoral declare que una denuncia formulada sea calificada como improcedente, se encuentra facultado para actuar de oficio e investigar sobre el particular; de modo que por esa vía todavía persiste la posibilidad que el Servicio Electoral designe un fiscal que conozca los hechos y determine si corresponde o no la formulación de cargos en contra del presunto infractor. Claro que el plazo que tiene el Servicio Electoral para dilucidar si corresponde o no formular cargos en contra del infractor es demasiado prolongado⁷.

A la luz de lo ocurrido con ocasión de la denuncia en contra de Labbé, lamentamos informar al lector que, habiendo transcurrido tres meses desde la presentación de la denuncia, el Servicio Electoral no ha efectuado ninguna gestión relevante en ese caso; incluso nos atrevemos a informar que en definitiva no se formularán cargos en contra de un candidato que abierta y groseramente ha vulnerado la Ley 19.884 (al declarar que sólo gastó \$ 13.222.172 de pesos en su campaña), lo cual deja a los ciudadanos en un escenario de desconfianza frente a la eficacia de la normativa.

IV. Recomendaciones

Nuestra democracia exige estándares más altos en todo lo que tenga relación con los procesos electorales, y mayores niveles de eficacia de la normativa que regula el financiamiento y los límites del gasto electoral.

Para que el aporte de la fiscalización que la sociedad civil pueda hacer sobre el financiamiento político y los gastos electorales sea significativo, se

⁵ La resolución del 5 de noviembre de 2004, dictada por el Director del Servicio Electoral, encuentra su fundamento legal en las atribuciones que la Ley Orgánica del Servicio Electoral confiere a su Director. Véanse las letras i) y k) de la Ley 18.556.

⁶ Junto con condenar que el Servicio Electoral haya dictado una resolución en la cual fija el procedimiento administrativo especial que debe ser observado en el caso de infracciones a la Ley de transparencia electoral con posterioridad a las elecciones municipales, más grave nos parece que dicha normativa no haya sido dada a conocer públicamente. Por lo demás, lo razonable es que estas materias se encuentren contempladas en una fuente formal de rango superior a una mera resolución.

⁷ Según el Art. 27 de la Ley 19.8880, todo procedimiento administrativo no puede exceder de seis meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final.

requiere dotar de mayor publicidad a la información y fortalecer los registros y espacios públicos abiertos al escrutinio social. A modo de sugerencia, y con el objeto de facilitar el control ciudadano, se proponen las siguientes recomendaciones:

a) Aumentar los recursos del Servicio Electoral, a fin de fortalecer una fiscalización integral y oportuna⁸.

b) Aumentar los niveles de descentralización al interior del Servicio Electoral, con el objeto de permitir que los funcionarios encargados de conocer los antecedentes puedan efectivamente tomar las decisiones de rigor, evitando de esta manera que todas las resoluciones se canalicen únicamente a través del Director Nacional.

c) Incorporar modificaciones a la Ley 19.884, estableciendo la posibilidad que cualquier ciudadano pueda presentar denuncias por infracciones cometidas a la Ley 19.884, fijando plazos razonables para que tales denuncias puedan ser formuladas.

d) Discutir, aprobar y difundir el procedimiento especial mediante el cual se deben tramitar las denuncias por infracciones a la Ley 19.884.

e) Discutir y modificar los mecanismos sancionatorios establecidos en la Ley 19.884 para el caso de condena de los presuntos infractores. En especial interesa promover que los candidatos electos no puedan ejercer sus funciones en el evento de ser considerados culpables de haber cometido infracciones a la Ley 19.884⁹.

f) Reinstalar el sistema de registro público de proveedores, pues ello facilita el trabajo fiscalizar de la autoridad y la sociedad civil en la determinación del costo de la propaganda electoral. La ley debería exigir la obligatoriedad de identificar a los proveedores de servicios o bienes utilizados en las campañas electorales.

⁸ Si bien el principal órgano fiscalizador es el Servicio Electoral, en la práctica dicha entidad no cuenta con los recursos ni el personal como para poder supervigilar en terreno el fiel cumplimiento de la Ley. Se propone, en consecuencia, evaluar el costo que requeriría adecuar el funcionamiento de dicho organismo público a las exigencias de la nueva legislación electoral.

⁹ Se requiere revisar las atribuciones del Servicio Electoral y de la Contraloría General de la República sobre el particular.