

DESCRIPCION:

TEMA RELEVANTE: JUSTICIA ELECTORAL

MATERIA: ELECCION DE DIRECTORIO EN GRUPOS INTERMEDIOS.

TIPO DE RECURSO: RECURSO DE APELACION. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

FECHA: 29 DE MARZO DE 2010

ROL: N°8-2010.

COMENTARIO: Competencia de la Justicia Electoral. Requisitos de admisibilidad de las reclamaciones de nulidad de directorios de organizaciones intermedias. Normas jurídicas en aparente contradicción.

TEXTO:

“VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

1º) Que el asunto sometido al conocimiento y resolución de la Justicia Electoral es pronunciarse acerca del número de miembros que debe concurrir a interponer una reclamación de nulidad tratándose de una acción de un grupo intermedio no gremial, teniendo presente lo establecido en el artículo 10 N° 2 y 16 de la Ley N° 18.593.

En efecto, el artículo 10 de la Ley N° 18.593, publicada el nueve de Enero de mil novecientos ochenta y siete, en lo pertinente establece:

“Art. 10. Corresponde a los Tribunales Electorales Regionales:

1º Calificar las elecciones de carácter gremial y las de los grupos intermedios, que tengan derecho a participar en la designación de los integrantes de los Consejos Regionales de Desarrollo o de los Consejos de Desarrollo Comunal, de acuerdo con las respectivas leyes orgánicas constitucionales.

“Con este objeto, los gremios y grupos intermedios a que se refiere este número deberán comunicar al Tribunal respectivo la realización de toda elección que tenga lugar en ellos, dentro de quinto día de efectuada. La contravención a esta obligación, hará aplicable lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 23.

“2º Conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de las elecciones de carácter gremial y de las de cualesquiera otros grupos

intermedios. En el caso de los grupos intermedios no comprendidos en el número 1° de este artículo, la reclamación deberá ser formulada por, a lo menos, diez de sus miembros.”

Por su parte, el artículo 16, inciso primero, de la Ley N° 18.593 establece : “Las reclamaciones a que se refiere el número 2° del artículo 10, deberán ser presentadas dentro del plazo de diez días contado desde la fecha del último escrutinio de la elección respectiva, por cualquier persona que tenga interés directo en ellas.”

2°) Que el artículo 85 (hoy 96) de la Constitución Política de la República, en su inciso primero dispuso originalmente: “Habrán tribunales electorales regionales encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley”, el que tiene su origen en la redacción de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, que en su sesión 381, de 7 de junio de 1978 estudia el tema, en torno al cual el comisionado señor Bertelsen considera “que la idea de establecer una vía judicial de control de la legalidad y constitucionalidad de las elecciones de los organismos intermedios, es interesante, por cuanto, si el derecho chileno no adopta algunas precauciones, las disposiciones constitucionales de índole general o básicas determinadas a consagrar la autonomía de los cuerpos intermedios y tratar de diferenciar su órbita de acción de la de los partidos políticos, pueden quedar convertidas en declaraciones programáticas”, sugiriendo como solución “establecer a nivel regional tribunales electorales –al estilo de los antiguos tribunales provinciales que actuaban para las elecciones de regidores– destinados a resolver los reclamos de personas o grupos respecto de elecciones que hubieran tenido lugar en el ámbito territorial respectivo, con lo cual habría en el país trece tribunales electorales y se configuraría una justicia electoral que constituiría una garantía tanto a nivel político como a nivel de grupos intermedios, con el objeto de evitar, en estos últimos, especialmente, cohecho, abusos y fraudes que hubo en el pasado”. Termina su intervención citando al ensayista inglés Robert Moss, quien basándose especialmente en la experiencia de los sindicatos, insiste “en la necesidad de controlar la pureza de tales elecciones, porque de no hacerlo, se abre la vía para la entronización de verdaderas

oligarquías en los distintos grupos intermedios”. Ante el acuerdo de la necesidad de controlar la pureza en las elecciones de los cuerpos intermedios, se decidió contemplar el establecimiento de estos tribunales y en cuanto a su competencia se expresó que “podrán requerir también la intervención de estos tribunales las personas interesadas en que se califique una determinada elección –de las señaladas por la ley –”.

El texto del artículo fue acordado en la sesión 415 de la Comisión de Estudio, la cual sobre el particular expresó en el Memorándum dirigido al Presidente de la República en agosto de 1978, que por el carácter variado de los organismos gremiales y los grupos intermedios, “será el legislador el que, tomando en cuenta la naturaleza, importancia y fines de estas organizaciones, como, asimismo, la probable voluntad de sus componentes, el que debe hacer esta determinación”.

Sobre la base de estas ideas se inicia la discusión de la Ley de los Tribunales Electorales Regionales, en cuyo procedimiento de discusión se acuerda concretar una competencia amplia. En el oficio de 24 de octubre de 1986, el Presidente de la Primera Comisión Legislativa, en lo que se refiere al tipo de grupos intermedios cuyas elecciones hacen procedente las reclamaciones ante los Tribunales Electorales Regionales, que corresponde separar aquellos que están llamados a tener representación en los Consejos Regionales de Desarrollo, de aquellos otros que deben hacerlo en los Consejos de Desarrollo Comunal, proponiendo una nueva redacción para el artículo 10, reservando una letra especial para los gremios y sindicatos. “Sin embargo, cabe precisar, respecto de estos últimos, que por razones disuasivas se asegure que estas reclamaciones se exprese la voluntad de a lo menos el veinte por ciento de sus afiliados, lo que dará también mayor seriedad a las mismas.”

Resumiendo lo que ha sido la tramitación, el Presidente de la Cuarta Comisión Legislativa, en su oficio de 24 de diciembre de 1986, deja constancia de las distintas visiones respecto del tema (páginas 27 a 30), en que corresponde destacar que la Segunda Comisión “considera indispensable restringir la acción popular que consagra el artículo 11 del proyecto, ya que podría conducir a la presentación indiscriminada de reclamos que haría completamente ineficaz el sistema”, para llegar a lo que es la opinión de la

Comisión Conjunta de las Comisiones Legislativas que “en cuanto a las reclamaciones, se consideró la posibilidad de que lo presente cualquier grupo intermedio, y que en el caso de no ser de aquellas entidades que tienen derecho a participar en los Consejos Regionales de Desarrollo o en los Consejos de Desarrollo Comunal, deberán ser formuladas por a lo menos diez de sus miembros. Este último requisito tiene como propósito garantizar la seriedad del reclamo y evitar la proliferación innecesaria de los mismos y en consecuencia, la utilización del sistema como forma de eludir el resultado de los procesos electorarios (artículo 10 N°s 1° y 2° del texto sustitutivo)”. El mismo informe destaca en el párrafo “6.- Otros aspectos relevantes”, en la letra f), que el carácter especial de las disposiciones hace innecesario derogar otras normas relativas a los organismos que no participan en los Consejos Regionales de Desarrollo o en los Consejos de Desarrollo Comunal las que mantienen su vigencia, lo cual “no obsta a que los organismos no comprendidos en el artículo 10 N° 1 del proyecto, puedan recurrir a los Tribunales Electorales Regionales para reclamar por la infracción a las normas que rigen sus actos electorarios, sean estos legales o estatutarios.”

De esta forma el texto sustitutivo quedó redactado en los términos en que posteriormente fue aprobado y que ha sido reproducido con anterioridad, conforme al cual se deducen las siguientes conclusiones:

a) Los Tribunales Electorales Regionales son competentes para conocer de las reclamaciones electorales de las organizaciones gremiales y de las de cualesquier grupo intermedio, que deba integrar los Consejos Regionales de Desarrollo o en los Consejos de Desarrollo Comunal, sin atender a un número mínimo de integrantes para interponerlos, pues se consideran que respecto de ellos se debe garantizar su democracia interna, refiriéndose a ella el artículo 16, en el sentido que cualquier persona capaz de comparecer en juicio podrá ejercer el derecho de reclamar ante los Tribunales Electorales Regionales, dentro del plazo de diez días, contados desde la fecha del último escrutinio de la elección respectiva (página 16, párrafo cuarto del informe citado);

b) En el caso de los grupos intermedios que no integran los Consejos Regionales de Desarrollo o los Consejos de Desarrollo Comunal, la

reclamación deberá ser formulada por, a lo menos, diez de sus miembros, para evitar la proliferación de las impugnaciones.

En este mismo sentido se pronuncia el memorista Alejandro Alvarez A., bajo la dirección de la profesora Luz Bulnes A., en su trabajo “Tribunales Electorales Regionales”, páginas 119 y 126, en que expresa: “La Comisión Legislativa Conjunta, a propósito de la reclamación, consideró la posibilidad que lo presente cualquier grupo intermedio, y que en el caso de no ser de aquellas entidades que tienen derecho a participar en los Consejos Regionales de Desarrollo o en los Consejos de Desarrollo Comunal, deberá ser formulada por a lo menos diez de sus miembros. Este requisito tiene por finalidad garantizar la seriedad del reclamo y evitar la proliferación innecesaria de los mismos, permitiendo de esta forma, la utilización del sistema como una forma de eludir el resultado de los procesos electorarios”, insistiendo luego en que se “debe hacer una distinción entre los cuerpos intermedios con derecho a participar del COREDE y/o el CODECO y aquellos que no pueden hacerlo por falta de algunos de los requisitos exigidos. Esta distinción es necesaria, pues respecto de las organizaciones sin derecho a participar en las entidades ya señaladas, requieren para presentar la reclamación, que sea formulada por a lo menos diez de sus miembros. En el caso contrario, cualquier miembro del cuerpo intermedio que corresponda, podrá reclamar de la existencia de algún vicio.”;

5°) Que si bien la Ley N° 18.605, Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo, y la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades regularon la integración de los consejos a que alude la norma del artículo 10 de la Ley 18.593, no lo es menos que reformas posteriores efectuadas por la Ley 19.130, han afectado lo expuesto en el motivo anterior.

El artículo 6° de la Ley 19.097, sobre reforma constitucional, sustituyó el inciso primero del artículo 85, actual 96 de la Carta Fundamental, la cual “tenía por objeto ampliar la competencia de los Tribunales Electorales Regionales para, de manera específica, posibilitar su intervención en la calificación y el escrutinio de los comicios municipales” (Carlos Maturana Toledo, Comentarios acerca del origen y competencia de los Tribunales

Electores Regionales. Actualidad Jurídica, Universidad del Desarrollo, N° 4, página 157).

Se dicta así la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que contempla una integración diversa de la original de los Consejos Regionales. Las modificaciones a la Ley de Municipalidades, por su parte, derogaron las normas que se referían a los Consejos de Desarrollo Comunal, reemplazándose en el curso del tiempo, por los Concejos Municipales integrados por Concejales designados mediante sufragio popular;

6º) Todo lo anterior determina que, teniendo en consideración que si bien se estableció la acción de reclamación de los procedimientos electorales de las organizaciones intermedias, se consideró que sólo algunas fueran reclamables por cualquiera de sus integrantes y que en los demás casos se optara por exigir un número calificado de diez de sus miembros para que no proliferaran las impugnaciones, la única forma de considerar dichos postulados, es que en la actualidad no cobre aplicación la norma del artículo 10 N° 2 de la Ley 18.593, en cuanto se refiere a las reclamaciones electorales de las organizaciones gremiales y de las de cualesquier grupo intermedio, que debían integrar los Consejos Regionales de Desarrollo o los Consejos de Desarrollo Comunal, puesto que ello implicaría conceder a todo integrante de ellas la posibilidad de interponerlas, sean de aquellas que en concepto del legislador tenían o no relevancia social, a lo cual se suma la desaparición de los aludidos consejos en su concepción original, los que no se integran por grupos intermedios, sino por representantes elegidos políticamente de forma indirecta y directa, respectivamente.

De esta forma la regla general, para presentar reclamaciones electorales, ha pasado a ser aquella relativa a los grupos intermedios que no integran los Consejos Regionales de Desarrollo o los Consejos de Desarrollo Comunal, la cual corresponde ser formulada por, a lo menos, diez de sus miembros.

Sin embargo, esta interpretación restrictiva debe ser limitada en sus alcances y no contrariar la fiscalización de la generación democrática de sus autoridades, como también estar de acuerdo con los principios de racionalidad que inspiran los procedimientos, de forma tal que se circunscribe a los eventos en que se impugnen elecciones de organizaciones gremiales y demás grupos

intermedios integradas por personas naturales, sin que afecte a las instituciones o grupos que se generen sobre la base de otras entidades, puesto que indudablemente no se vislumbra presunción que la reclamación se formule con el sólo afán de litigación. Si se quiere, nos encontramos ante una organización de segundo grado, que en no pocas oportunidades tiene más de diez personas naturales como integrantes, con lo cual se encuentra habilitada por sí sola para interponer la reclamación.

La distinción en referencia, entre personas naturales y jurídicas, encuentra correspondencia, además, en el artículo 10 de la Ley 18.605, al establecer las exigencias que debían cumplir para registrarse entre aquellas que podían participar en los Consejos Regionales de Desarrollo.

Es más, este Tribunal Calificador de Elecciones ha observado diferentes principios que se desprenden de la legislación especial, entre los que se encuentra el privilegiar la participación en los procesos electorarios y procurar la máxima transparencia, posibilitando en la mayor medida que sea posible, conforme a la legislación vigente, que se supervigile la pureza de las elecciones.

7°) Que, resulta igualmente justificada la determinación adoptada si se tiene presente la definición de las asociaciones gremiales por el artículo 1° del Decreto Ley N° 2.757 de cuatro de Julio de mil novecientos setenta y nueve, como “las organizaciones constituidas en conformidad a esta ley, que reúnen personas naturales, jurídicas, o ambas, con el objeto de promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes, en razón de su profesión, oficio o rama de la producción o de los servicios, y de las conexas a dichas actividades comunes” y que, en su oportunidad el año 1986, al emitir Informe Técnico, con el que se acompañó al proyecto de ley de los Tribunales Electorales Regionales, se reconoce que le inspira “el fin de hacer efectiva esta autonomía e independencia de los grupos intermedios, la Carta Fundamental en su artículo 85 (actual 96), establece los Tribunales Electorales Regionales encargados de velar por la seriedad, pureza y juricidad de las elecciones que se realicen en dichos organismos intermedios de la comunidad”, agregando que por ello “los citados Tribunales deberán conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que

tengan lugar en los grupos intermedios que determine la ley”. Se expresa igualmente que la “Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales propuso un criterio amplio de competencia de forma que los tribunales pudieran conocer o calificar, por la vía de la reclamación, cualquier elección realizada en un grupo intermedio, sin tener en cuenta, para ello, la importancia o el cumplimiento de determinadas especificaciones o requisitos. Además se estimó que esto permitía no establecer un principio de discriminación ajeno a la norma constitucional del artículo 85”, de forma tal que cualquier determinación en contrario siempre debe ser limitada y acotada a la claridad a que se refiere el legislador. En el sentido indicado la misma Comisión citada se encontraba “consciente de que la fórmula anterior (amplia) permitiría no calificar todas las elecciones de las sociedades intermedias, pues ello de ser así, podría superar la capacidad de los tribunales con el consiguiente desprestigio del sistema, acogiendo la opinión de algunos de sus miembros incorporó en su proyecto la posibilidad de que los tribunales actuaran de oficio aun cuando no hubiere reclamación, si estimare que una elección reviste una importancia trascendental cuando se considere que el grupo intermedio es de “gran relevancia””;

En este mismo sentido resulta del todo pertinente considerar en una interpretación armónica e integral de la Constitución Política, lo previsto por el artículo 1º, en cuanto “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”, como que el actual artículo 96, inciso primero, de la Constitución Política de la República, luego de la reforma constitucional ya aludida con anterioridad expresa: “Habrá tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar a los candidatos electos. Sus resoluciones serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones en la forma que determine la ley. Asimismo, les corresponderá conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley señale”.

8°) Que al amparo de las normas constitucionales transcritas y apoyado en la historia fidedigna del establecimiento de la ley, sólo cabe colegir que el interés del constituyente fue entregar amplia competencia a la Justicia Electoral para velar por la pureza de los procesos electorales de todos los grupos intermedios, salvo los expresamente exceptuados, como es el caso de los Partidos Políticos y que el acotamiento que aparece en la ley fue inspirado, no en la restricción de los controles de la legalidad respecto de la forma de elegir a las autoridades o los representantes en cualquier grupo intermedio, sino en que el aumento de volumen de trabajo de los Órganos de la Justicia Electoral arriesgaría, por falta de capacidad, el desprestigio del sistema.

La prevención del constituyente –con el devenir de la historia desde la entrada en vigencia de la Ley N° 18.593 en el año 1987–, se ha tenido en consideración, pero aumentando moderadamente la competencia que el legislador ha entregado a los Órganos de la Justicia Electoral. A vía de ejemplo se puede citar la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional que, en el año 2005, en su artículo 92 entregó la competencia de las reclamaciones electorales derivadas de las elecciones de los consejeros regionales; la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades que en sus artículos 60 y 77 confieren la competencia para conocer de las remociones de los alcaldes y concejales, respectivamente; la Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, de 2003, que en su 51 entrega competencia al Tribunal Calificador de Elecciones para conocer de las reclamaciones que pongan fin a los procedimientos sancionatorios; la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, de 1997, que, en su artículo 25, encomienda a la Justicia Electoral conocer de las reclamaciones electorales que interponga cualquier vecino.

9°) Que el análisis de estas normas son las que corresponde observar, además, en la resolución de la presente incidencia, todo lo que hace decidir que en el presente caso se cumple con la preceptiva legal, al cobrar aplicación la norma del artículo 16 de la Ley 18.593, al estar relacionada con la reclamación de personas jurídicas que integran la organización intermedia, sin que sea llamada a tenerse en consideración la parte final del numeral segundo del

artículo 10, pues regula una situación de hecho diversa, cuando se interpone la impugnación por las personas naturales que integran una persona jurídica, según se ha tenido ocasión de ser examinado con anterioridad;

Por las consideraciones expuestas, se revoca en lo apelado la resolución de diecinueve de Enero de dos mil, escrita a fojas 36, en cuanto tuvo por no interpuesta la reclamación y se declara, en su lugar, que se acoge a tramitación el reclamo de lo principal de fojas 20, interpuesto por doña María Eugenia Param Dabed y don Juan González Díaz, en contra del proceso electoral realizado el veinticinco de Noviembre de dos mil nueve, en la Federación Nacional de Asociaciones de Funcionarios del Ministerio del Interior y Servicios Afines, debiendo el Tribunal Electoral Regional a quo dar curso progresivo a los autos.

Notifíquese, regístrese y devuélvanse.”