

**INFORME DE LA COMISIÓN DE
CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN,
JUSTICIA Y REGLAMENTO**, recaído en la
consulta de los Comités del Senado relativa
al proyecto de ley, en segundo trámite
constitucional, que moderniza el Servicio
Electoral (Boletín N° 6.139-06).

BOLETÍN N° S 1177-10

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de absolver la consulta formulada respecto del quórum requerido para la aprobación de proyecto de ley en segundo trámite constitucional, que moderniza el Servicio Electoral, correspondiente al Boletín N° 6.139-06, que cuenta con primer informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

A la sesión en que se consideró la materia asistieron por el Ministerio Secretario General de la Presidencia, el Ministro, señor José Antonio Viera-Gallo, y el Subsecretario, señor Edgardo Riveros Marín. Por la Asociación Nacional de Funcionarios del Servicio Electoral concurrieron su Presidente, el señor Luis Berrios Soto, y su Tesorero, señor Juan Marambio González.

- - -

MATERIA DE LA CONSULTA

Cabe hacer presente que por acuerdo de los Comités de 19 de mayo en curso, ratificado por la Sala con igual fecha, se envió el proyecto a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, a objeto de que informe acerca del quórum de aprobación requerido por esta iniciativa legal.

- - -

DELIMITACIÓN DEL TEMA

El informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado formula una prevención respecto del quórum de aprobación de las normas en él contenidas, en el sentido de asignarles el carácter de ley orgánicas constitucionales o el de ley simple.

La discusión gira en torno al carácter de ley orgánica constitucional o de ley común de la norma relativa a la planta de dicho Servicio.

La respuesta que se adopte sobre el punto determinará no sólo el quórum requerido para su aprobación sino que, en lo que interesa, si es posible conceder facultades delegadas al Presidente de la República para establecer la planta de dicho Servicio.

- - -

La Comisión analizó, en primer término, la tramitación del proyecto.

Durante el primer trámite constitucional la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, en su informe de 11 de marzo de 2009, señaló expresamente que *“Sin perjuicio de los anterior, la Comisión estimó, también por asentimiento unánime, que el proyecto de ley en referencia adolecería de un vicio de inconstitucionalidad, al tenor de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en lo fallo rol Nº 41, de 1986, y rol Nº 1135, de 2008 – último pronunciamiento sobre este tema – en que declaró que las normas sobre la planta del SERVEL revisten el carácter de orgánico constitucionales. A este respecto, el artículo 1º de la iniciativa legal en informe encomienda al Presidente de la República fijar, mediante decreto con fuerza de ley, la planta de personal de la aludida repartición pública. De este modo se estaría delegando una atribución para normas una materia que, dado el quórum especial que reviste, no es susceptible, según el artículo 64 inciso segundo de la Carta Magna, de ser regulada a través de la modalidad en comento.”* (pág. 1 informe citado).

Posteriormente, el proyecto pasó a la Comisión de Hacienda, la cual mencionó en su informe de 18 de marzo de 2009 la prevención hecha por la Comisión de Gobierno Interior pero, en definitiva, no se pronunció respecto del quórum de aprobación.

Ambos informes fueron tratados por la Sala de la Cámara de Diputados en la sesión de fecha 31 de marzo de 2009. En esa oportunidad, los Honorables Diputados señores Felipe Ward (pág. 19 Diario de Sesiones Cámara de Diputados) y Roberto Sepúlveda (pág. 24 Diario de Sesiones Cámara de Diputados) formularon expresa reserva de Constitucionalidad sobre la iniciativa, señalando ambos que las disposiciones en discusión deberían considerarse orgánico constitucionales.

El proyecto aprobado por la Honorable Cámara ingresó al Senado el 1 de abril de 2009, dándole trámite para ante la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y la de Hacienda, en su caso.

- - -

ANTECEDENTES JURÍDICOS

La Comisión consideró los fallos del Tribunal Constitucional dictados al considerar normas legales sobre fijación de plantas del Servicio Electoral, que han afirmado que las disposiciones sobre su planta tienen rango de ley orgánica constitucional.

1.- En primer lugar se analizó el rol 38 relativo al control de constitucionalidad del proyecto sobre sistema de inscripciones electorales, de 8 de septiembre de 1986, cuyos considerandos 5º, 8º, 32º y 33º, establecen lo siguiente:

“5º.- Que para concluir en la forma indicada en el numerando anterior, este Tribunal ha considerado el carácter especial del artículo 18 de la Constitución en cuanto dispone que será materia de ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento del sistema electoral público y la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la Constitución, precepto que denota que la voluntad del constituyente es que la citada ley tenga el rango de orgánica constitucional no sólo en su núcleo esencial sino también en aquellas materias que sean su complemento indispensable, no obstante que éstas, consideradas aisladamente, sean propias de ley común; “

“8º.- Que también este Tribunal estima que la palabra "una" empleada por el constituyente en el artículo 18 no expresa la idea de cantidad sino de "calidad", es decir, que todas las materias regidas por ese precepto son de naturaleza orgánica constitucional y pueden estar contenidas en una o más leyes de ese carácter”

“32º.- Que demostrado que las normas que regulan el Servicio Electoral son propias de ley orgánica constitucional debe entenderse que también lo son las que fijan la planta de su personal, ya que ésta determina el personal necesario para el funcionamiento de la entidad. Separar estas materias y suponer que la Carta Fundamental reservó al dominio de la ley orgánica constitucional el régimen jurídico que regula el Servicio Electoral y a la competencia de la ley común la planta del personal que lo sustenta, significaría subordinar la eficacia de una ley orgánica constitucional a la voluntad de la ley común, ya que nada se obtendría con tener una completa estructura jurídica del Servicio si, al propio tiempo, no se contare con una planta de personal adecuada para hacerla realidad; “

“33º.- Que resuelto que las normas que fijan la planta del Servicio Electoral son propias de ley orgánica constitucional, fuerza es concluir: a) que el artículo 87, inciso 3º, del proyecto de ley remitido, en cuanto entrega a la ley común u ordinaria la determinación de la planta de los empleados del servicio es contraria al artículo 18 de la Carta

Fundamental que reserva dicha materia a la ley orgánica constitucional; y b) que el inciso 1° del artículo 5° transitorio y el artículo 6° transitorio en la parte que expresa: "Dentro del plazo de treinta días, contado desde que entre en vigencia el decreto con fuerza de ley a que se refiere el artículo anterior", al autorizar al Presidente de la República para fijar dicha planta, mediante un decreto con fuerza de ley, infringen el inciso 2° del artículo 61 de la Constitución que prohíbe otorgar tal autorización, porque dispone que ella no podrá extenderse a materias que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales;"

2.- en segundo lugar, se tuvo a la vista lo establecido en el fallo rol N° 41, acerca de control de constitucionalidad de la ley orgánica constitucional sobre las inscripciones electorales y sistema electoral, cuyo considerando 5° es del siguiente tenor:

"5°.- Que para concluir en la forma indicada en el numerando anterior, este Tribunal ha considerado el carácter especial del artículo 18 de la Constitución en cuanto dispone que será materia de ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento del sistema electoral público y la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la Constitución, precepto que denota que la voluntad del constituyente es que la citada ley tenga el rango de orgánica constitucional no sólo en su núcleo esencial sino también en aquellas materias que sean su complemento indispensable, no obstante que éstas, consideradas aisladamente, sean propias de ley común; "

3.- Luego, se consideró lo señalado en el fallo rol N° 160, sobre un requerimiento respecto a la cuestión de constitucionalidad surgida durante la tramitación de un proyecto de ley que modificaba la planta de personal del Servicio Electoral, de 10 de noviembre de 1992, cuyos considerandos 3°, 5° y 10° repiten los criterios establecidos en las disposiciones antes citadas.

4.- Finalmente, se consideró lo dispuesto en el fallo rol N° 1.135, sobre control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley que crea cargos en la Dirección regional del Servicio Electoral de la Región de Arica y Parinacota, de 27 de mayo de 2008, último en que el Tribunal constitucional se ha pronunciado sobre la materia. cuyo considerando 7° señala que:

"SEPTIMO.- Que la Ley N° 18.583 que fija la planta del Servicio Electoral fue aprobada con el carácter de ley orgánica constitucional. Por este motivo, el artículo 1° del proyecto en análisis, al modificar el artículo 1° de dicho cuerpo legal, tiene su misma naturaleza; "

5.- En sentido contrario, vuestra Comisión consideró lo dispuesto en el fallo rol N° 720, sobre control de constitucionalidad de la ley que creó la XIV Región de Los Ríos y Provincia del Ranco, de fecha 26 de enero de 2007, cuyo considerando 18° señala que

la parte de ese proyecto relativa a la creación de nuevos cargos en la oficina regional del Servicio Electoral en esa nueva región tiene quórum de ley común, sin detallar las razones por las que se tomó tal decisión.

6.- Vuestra Comisión también consideró los planteamientos expuestos por el Ejecutivo ante la Comisión de Gobierno, descentralización y Regionalización, consignados en su informe, que señalan:

“a) Que del tratamiento legislativo que se debe observar respecto de las plantas de personal de servicios públicos, se concluye que la fijación de ellas es materia de ley simple.

b) Que exigir lo contrario, esto es, asignar el carácter de ley orgánica constitucional a una cuestión de esta naturaleza, le daría rigidez a la legislación, pues dicho tipo de leyes tiene un quórum más alto de aprobación que el de las leyes simples u ordinarias y, en consecuencia, requiere previamente de la búsqueda de consensos para su conclusión.

c) Que para reforzar la tesis de que en materia de plantas sólo se requiere de ley simple para su aprobación, recuerda diversos fallos del Tribunal Constitucional que así lo han declarado:“.

De tales fallos, el correspondiente al rol N° 720, a que se refiere el número anterior, es el único específicamente relacionado con las plantas del Servicio Electoral.

- - -

ABSOLUCIÓN DE LA CONSULTA Y CONCLUSIÓN

En vista de lo anteriormente señalado, la Comisión arribó acordó informar lo siguiente:

1.- Que las normas relativas a plantas de personal de los Servicios, Organismos e Instituciones que integran el Estado por regla general, tienen carácter de ley común;

2.- Que en casos excepcionales la Carta Fundamental determina que la organización de ciertos entes públicos debe regularse mediante una ley orgánica constitucional, como expresamente lo señala en su artículo 18, al referirse a la organización y atribuciones del sistema electoral público que consagra; en el artículo 77, al referirse a la organización y atribuciones de los tribunales, y en su artículo 84, al referirse a la organización y atribuciones del Ministerio Público.

3.- Que el sentido natural y obvio que en esos casos debe darse a la palabra “organización” es “Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines.” (diccionario Real Academia de la Lengua, 22ª edición). Considerado de esta forma, la expresión organización se refiere naturalmente a las normas que regulan la planta de personal de la institución de que se trate, al igual que lo ha resuelto el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre los Tribunales de Justicia, el rol N° 304, del Tribunal Constitucional, en los roles N°s 336 y 349, y respecto al Tribunal Constitucional, en los roles N°s 97 y 349.

5.- Que el tenor literal del inciso primero del artículo 18 de la Constitución Política de la República, señala: “Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional de terminará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.”.

Que la referida ley orgánica constitucional regula no solo la organización y atribuciones del sistema electoral, sino todo lo demás que no esté previsto en la Constitución y que sea atinente al sistema electoral público. A esta misma conclusión llega el Tribunal Constitucional en los considerandos 5º del rol N° 38 y el considerando 5º del rol N° 41, antes citado.

6.- Que los antecedentes expuestos en sentido contrario, esto es, lo dispuesto en el rol N° 160, antes citado, que se refiere exclusivamente a la planta de la Contraloría General de la República, y el rol N° 720, que aunque se pronuncia específicamente sobre la planta del Servicio Electoral no da razón de los motivos por la que la considera ley simple, constituyéndose en el único fallo dictado en el sentido contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional, no resultan suficientes para desvirtuar los restantes pronunciamientos referidos.

7.- Que la adecuada ponderación de los antecedentes antes reseñados lleva a la unanimidad de los miembros presentes de vuestra Comisión a la convicción de que las normas que incidan en la planta de personal del Servicio Electoral tienen el carácter de ley orgánica constitucional.

- Acordado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Chadwick, Espina, Gómez y Muñoz Aburto.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2009 con la asistencia de los Honorables Senadores señores Alberto Espina Otero (Presidente), Andrés Chadwick Piñera, José Antonio Gómez Urrutia y Pedro Muñoz Aburto.

Valparaíso, 20 de mayo de 2009

JUAN PABLO DURÁN GONZÁLEZ
Secretario

