

BOLETIN N° 2336-06
INFORME DE LA COMISION DE GOBIERNO,
DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION recaído
en el proyecto de ley que modifica la ley N° 18.700,
Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y
Escrutinios.

Honorable Senado:

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto de ley señalado en el epígrafe , en primer trámite constitucional, y de origen en un mensaje de S.E. el Presidente de la República.

- - -

A las sesiones en que la Comisión se ocupó de este asunto asistieron, además de sus miembros, el H. Senador señor Zurita; el Ministro del Tribunal Calificador de Elecciones, señor Cecil Chellev; el Director del Servicio Electoral, señor Juan Ignacio García; la señora Carmen Gloria Valladares, Secretaria Relatora del Tribunal Calificador; el Jefe de la División Legislativa de la Subsecretaría de Desarrollo, Regional y Administrativo, señor Eduardo Pérez, y el asesor de esa Subsecretaría, señor Rodrigo Cabello.

- - -

Objetivo del Proyecto

Introducir diversas modificaciones a la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700, con el fin de hacer más expedito el proceso eleccionario, simplificar los procedimientos a que da lugar dicho proceso, y facilitar la participación de los ciudadanos en las etapas que lo conforman.

Además, se propone crear en la Subsecretaría del Interior el cargo de Jefe de División Informática, unidad encargada de dar publicidad a los resultados electorales.

- - -

Estructura del proyecto y quórum de aprobación de sus normas

La iniciativa en informe está estructurada en cuatro artículos.

El primero, conformado por cincuenta y cuatro números, propone las modificaciones y adecuaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que sirven a los propósitos señalados precedentemente.

El segundo crea en la planta de Directivos de la Secretaría y Administración General de la Subsecretaría del Interior el cargo de Jefe de División, grado 3º, y fija los requisitos para postular a él.

EL artículo 3º faculta al Presidente de la República para fijar el texto refundido de la ley Nº 18.700, y sus modificaciones, y para incorporar las adecuaciones y derogaciones de que haya sido objeto, expresa o tácitamente, incluyendo las normas que la han interpretado.

El artículo 4º imputa al presupuesto del Ministerio del Interior, mediante reasignaciones presupuestarias, el mayor gasto fiscal que irroque la aplicación de esta ley durante 1999.

Quórum de aprobación

El artículo 1º del proyecto de ley en informe debe ser aprobado con quórum de ley orgánica constitucional por proponer modificaciones al articulado de un cuerpo legal de ese rango.

Los artículos 2º, 3º y 4º, en la medida que crean un nuevo cargo, importan un gasto o proponen adecuaciones formales a una legislación sin afectar disposiciones de fondo, deben ser aprobados con quórum de ley común.

- - -

Se previene que conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política, las normas del Nº 42, y las del Nº 48 en relación con el Nº 46, todas del artículo 1º, en la medida en que restringen un plazo de procedimiento y precisan una facultad jurisdiccional de determinados tribunales, fueron motivo de una consulta a la Excma. Corte Suprema de Justicia.

- - -

Antecedentes de Derecho

1. Artículos 18; 26; 27 y 84 de la Constitución Política.
2. La ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

- - -

Antecedentes de hecho.

El mensaje con que S.E. el Presidente de la República sometió a la consideración del Poder Legislativo el proyecto de ley en informe señala que es deber de la autoridad política adaptarse a las nuevas percepciones de la ciudadanía respecto de su participación en los asuntos públicos.

Los sistemas electorales no sólo expresan derechos políticos sino, también, establecen cargas para los ciudadanos. Los nuevos tiempos imponen la necesidad de hacer menos gravoso el derecho a sufragio.

Agrega que la institucionalidad electoral chilena contiene obstáculos que es necesario remover en beneficio de procedimientos ágiles que modernicen el sistema. La apatía y el desinterés que se observa en la ciudadanía aconsejan introducir medidas eficaces para mejorar la vida política y así revertir la tendencia a la no participación.

El sistema democrático, continúa, debe garantizar la mayor convocatoria posible en la elección de las autoridades para asegurar su solidez y solvencia. De contrario, una participación menguada resta respaldo a la autoridad elegida e introduce un factor de ilegitimidad respecto de su gestión.

Nuestro sistema electoral, a través de la historia, ha seguido la tendencia de garantizar la mayor convocatoria y participación de los ciudadanos y seguridad de los resultados de los actos eleccionarios; sin embargo, requiere de perfeccionamientos que lo modernicen y lo acerquen a la gente.

Termina expresando el mensaje, en este acápite, que este proyecto de ley no constituye una reforma integral al actual sistema electoral, adoptado en 1957, sino

que representa la priorización de procedimientos para resolver los problemas más comunes que afectan a dicho sistema.

- - -

En seguida, el mensaje divide en trece acápites las materias que son objeto de esta reforma, de los cuales doce se refieren a la normativa propiamente electoral y, el último, a la creación de un nuevo cargo en la planta de la Subsecretaría del Interior, según se explicará más adelante.

En el primer acápite, las modificaciones del proyecto apuntan a reducir los plazos para la declaración de candidaturas a Presidente de la República, Senadores y Diputados, con el propósito de restringir lo que llama las campañas políticas “informales”, que en la práctica –dice- se inician cuando se efectúa la declaración.

El segundo acápite trata de las adecuaciones que se introducen a las normas sobre inscripción de candidaturas, como es por ejemplo la que suprime las elecciones extraordinarias de Diputados en caso de disolución de esa Cámara –hoy derogada- o que regulan situaciones que estando consagradas en la Constitución Política aún no se recogen en la legislación orgánica electoral.

El siguiente apartado del mensaje se refiere al patrocinio de candidaturas independientes. Señala que con el propósito de eliminar las desigualdades que se producen entre estas candidaturas y las declaradas por los partidos políticos, en lo que respecta a los patrocinantes de las primeras, se propone reemplazar la norma del artículo 17 que consigna como causal de invalidación de una candidatura la circunstancia de estar afiliado a un partido político más del cinco por ciento de sus patrocinantes. En su reemplazo se sugiere un texto similar al contenido en la ley de municipalidades que no considera ese exceso de patrocinantes inhábiles para dar por cumplido el requisito del patrocinio.

El cuarto párrafo del mensaje explica que se propone una nueva normativa para la propaganda electoral con el fin de que ésta no invada la privacidad de las personas o ponga en riesgo su seguridad. A este efecto, continúa, el texto prevé normas que prohíben la propaganda a través del correo electrónico, el teléfono u otros medios de creciente uso masivo. También se prohíbe la difusión de propaganda empleando elementos que cuelguen sobre las vías públicas, por ser ellos factor de riesgo o de accidentes.

Asimismo, el proyecto precisa la fecha en que se pone término a la propaganda electoral –tercer día anterior a la elección inclusive- en armonía con la fecha en que empiezan a actuar las fuerzas encargadas del orden público en los eventos eleccionarios (las cero horas del tercer día anterior a la elección).

El quinto acápite del mensaje se refiere a la constitución de las mesas de votantes. El proyecto reduce el número de vocales de mesas de votación de cinco a tres personas, con lo cual cincuenta y cinco mil personas quedarán liberadas de cumplir este deber electoral en las futuras elecciones. Aduce el Ejecutivo que la experiencia enseña que el ausentismo observado en relación con los vocales no ha sido obstáculo para que las mesas se constituyan en definitiva con tres miembros, pudiendo instalarse y funcionar normalmente con esa integración.

A continuación, expresa el mensaje que es un desincentivo para los vocales la posibilidad de convertirse en presidente de mesa y tener que integrar en tal condición los colegios escrutadores. Este desincentivo trae como consecuencia que se entraba la labor de los colegios, por lo que el proyecto propone, en reemplazo de este sistema, una modalidad de integración distinta: seis ciudadanos designados por las juntas electorales en la forma y oportunidad en que se designan los vocales de mesa. De este modo, se evita la sobrecarga de obligaciones, se diversifican las tareas electorales y se propende al mejoramiento del trabajo de los colegios escrutadores.

Además, en este acápite el mensaje señala que el proyecto consigna normas sobre el plazo para designar a los vocales y a los miembros de los colegios escrutadores y elimina la obligación de sumar resultados por lista, fuente de frecuentes errores que recargan la labor del Tribunal Calificador de Elecciones.

El párrafo séptimo del mensaje “El acto electoral” se refiere a otras modificaciones formales que se proponen para el Título II de la Ley Orgánica, que adecuan la redacción dudosa de algunos preceptos o reemplazan expresiones que se prestan para interpretaciones equívocas.

El siguiente acápite del mensaje, el octavo, trata del escrutinio local regulado en el Título III. En este aspecto el proyecto propone integrar los colegios con seis miembros titulares y seis suplentes; dispone que no podrán ser miembros de ellos las personas que ocupan cargos de elección popular y los vocales de mesa en la misma elección, y otorga acción popular para inhabilitar a los miembros de los colegios invocando estas causales. En seguida, en este acápite, se refiere al mecanismo de designación de los miembros del colegio escrutador: designación por la junta electoral mediante sorteo, actuación que queda consignada en una acta que debe ser publicitada. Finalmente, señala que a los miembros de los colegios se aplicarán las mismas causales, plazos y procedimientos establecidos en beneficio de los vocales de mesa para excusarse de servir estos cargos.

El acápite noveno del cuerpo del mensaje trata de las reclamaciones electorales. En este aspecto, el proyecto reduce los plazos para interponerlas y para recibir las informaciones y contrainformaciones que las respalden, así como aquel que tiene el juez del crimen para remitir las denuncias al Tribunal Calificador de Elecciones.

El décimo párrafo versa sobre el orden público. Respecto de esta materia el proyecto precisa la oportunidad en que empezarán a actuar las fuerzas

encargadas de garantizar el orden público durante el acto eleccionario, esto es, a las cero horas del día siguiente a aquel en que debe cesar la propaganda electoral, con lo cual se evita que, en un mismo tiempo, exista actividad política y control de las plazas por las Fuerzas Armadas.

El párrafo undécimo se refiere a los procedimientos judiciales. El proyecto agrega al Título VII de la Ley Orgánica nuevas normas sancionatorias de las infracciones a las nuevas prohibiciones sobre propaganda electoral al tiempo que también ha consignado sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los miembros de los colegios escrutadores.

Finalmente, por lo que hace al cuerpo de modificaciones a la normativa que regula el acto eleccionario, en el duodécimo acápite el mensaje destaca que en el proyecto, en relación con las disposiciones generales del Título X, se han incorporado enmiendas que precisan la forma y oportunidad en que el Servicio Electoral puede difundir los resultados de una elección para evitar los problemas que se suscitan con la difusión de datos extraoficiales.

El acápite décimo tercero del mensaje expresa que a este proyecto de ley se ha agregado un artículo 2º por el que se crea en la Planta de la Secretaría y Administración General de la Subsecretaría del Interior el cargo de Jefe de División que tendrá la responsabilidad directiva sobre una División Informática, unidad encargada de dar a conocer a la ciudadanía, oportunamente, los resultados electorales.

Finalmente, el artículo 3º faculta al Presidente de la República para refundir el texto de la Ley Orgánica con las atribuciones propias de esa delegación.

- - -

Discusión de la iniciativa.

Para mejor ilustrar el debate de esta iniciativa, en sesión de 1º de junio pasado, la Comisión escuchó al señor Cecil Chellew, Ministro del Tribunal Calificador de Elecciones, y al señor Juan Ignacio García, Director del Servicio Electoral.

El señor Chellew señaló que el Tribunal Calificador de Elecciones, órgano jurisdiccional reconocido en la Constitución Política, tiene por propósito principal dar certeza de los resultados de las elecciones populares que se celebran en el país.

Agregó que tal carácter de certeza es posible dada la independencia de que goza dicho Tribunal, circunstancia que lo sitúa en la mejor condición para practicar los escrutinios de las elecciones.

Al practicar el escrutinio, agregó, es frecuente que el Tribunal corrija errores en que incurren los integrantes de las mesas al hacer su propio examen, errores que pueden influir decisivamente en las elecciones, razón por la cual –estima- no debe

sustraerse al Tribunal de esa tarea para evitar así el riesgo de incertidumbre en los resultados de una votación.

Hizo presente que la ciudadanía, a través del ejercicio del derecho de sufragio, ha adquirido confianza en los fallos del Tribunal, avalados por sus propios escrutinios, y así, ante resultados más estrechos –incluso elecciones que se han decidido por un voto de diferencia- no han surgido reclamos ni críticas en su contra.

Por lo mismo, consideró desaconsejable un primer escrutinio practicado por el Servicio Electoral, que sería una experiencia nueva que puede dar lugar a un gran número de reclamaciones que en definitiva será tarea del Tribunal Calificador resolver.

En otro orden, señaló que para el efecto de la confección de las cédulas en una segunda vuelta o votación, el escrutinio de los colegios y los antecedentes que proporciona el Ministerio del Interior, generalmente coincidentes con aquél, pueden perfectamente orientar al Director del Servicio Electoral acerca de quiénes obtuvieron las primeras mayorías y así ordenar la impresión de las cédulas. Esta modalidad tiene una sola desventaja, cual es que el resultado de la primera elección sea muy estrecha, evento en el cual aun cuando se acorten los plazos entre la primera y la segunda votación, estima que el Tribunal podría resolver las reclamaciones que se presentaren.

Finalmente, hizo ver la conveniencia de que el proyecto explicita claramente que en la segunda vuelta electoral deben actuar las mismas personas que en la primera votación y emplearse los mismos medios y lugares; esto es, vocales de mesas; jefes de plaza, lugares de votación, con el propósito de evitar contratiempos que entablen o demoren el proceso electoral.

- - -

Intervino a continuación don Juan Ignacio García, quien señaló que este proyecto de ley puede ser enfocado desde tres distintas perspectivas.

La primera es la modificación de la Ley de Elecciones para agilizar los procedimientos de votación: integración de las mesas y colegios escrutadores, la supresión de la tinta indeleble, y otras que le darían sentido práctico a la ley y evitarían entablamientos innecesarios.

En seguida, se refirió a la información y a la difusión de los resultados electorales, materia que se vincula con la reforma constitucional actualmente en trámite en el Parlamento, que propone transferir el escrutinio general desde el Tribunal Calificador al Servicio Electoral. Esto trae aparejadas otras modificaciones a la Ley de Elecciones, como es por ejemplo la entrega de las actas de las mesas de votación y de los colegios escrutadores al Servicio y no al Tribunal Calificador. Estas y otras disposiciones que también sufren modificaciones en este proyecto requieren previamente

que se resuelva la reforma para después atemperar las enmiendas de la Ley de Elecciones a aquélla.

El tercer tema que se plantea en esta revisión del sistema electoral, ya sea por vía de reforma constitucional o por este proyecto de ley, dice relación con la segunda vuelta o votación en las elecciones presidenciales, revisión que estima útil pues servirá para corregir los vacíos y las imperfecciones de que adolece la actual legislación electoral.

Agregó que la segunda votación en la elección presidencial se puede realizar en el mes de enero en lugar de febrero; y a este efecto basta con facultar al Director del Servicio Electoral para disponer de los útiles y medios empleados en la elección inmediatamente después de conocido el primer escrutinio de la primera elección. Con el resultado provisional del Ministerio del Interior se pueden confeccionar las cédulas en el término de veinte días. Esta medida simple y práctica ahorraría todo debate e, incluso, haría innecesaria la reforma que restringe el plazo del Tribunal para concluir el proceso de calificación de la elección.

Finalmente, expresó su parecer favorable a la iniciativa, con prevención de que deben mejorarse algunas de sus normas y complementarse otras. Además, estimó que de este proyecto de ley deben desglosarse las disposiciones que tratan de materias que se discuten en la reforma constitucional sobre la segunda vuelta en la elección presidencial, disposiciones que podrían abordarse una vez resuelta la reforma y, entre tanto, avanzar al estudio de esta iniciativa que tiende a modernizar la legislación electoral.

- - -

Idea de legislar.

La unanimidad de los miembros presentes de esta Comisión, HH. Senadores señora Frei y señores Canessa, Chadwick y Núñez, coincidió con los planteamientos precedentes en el sentido de que es necesario agilizar los procedimientos electorales y propender a que sea menos gravosa la participación de los ciudadanos en ellos, razón por la cual prestó su aprobación en general a la idea de legislar respecto de esta iniciativa de ley.

Previene sin embargo esta Comisión que atendidas las observaciones que se formularon durante el debate de este proyecto, tanto en lo que respecta a las competencias que se asignan al Tribunal Calificador y al Servicio Electoral en materia de escrutinios como las enmiendas que se proponen respecto de los plazos para la segunda vuelta en la elección presidencial, materias ambas que están siendo discutidas en el contexto de una reforma constitucional pendiente en el Parlamento, es menester que durante la discusión particular de este proyecto se desglosen de él, por la vía de la indicación supresiva, aquellas normas que proponen nuevas regulaciones respecto de dichas competencias o que se refieran al nuevo plazo que se sugiere en la reforma. Lo

anterior con el propósito de avanzar en este proyecto. Resuelta la reforma podrían recrearse en otra iniciativa de ley las normas desglosadas para ajustar sus términos a las nuevas regulaciones constitucionales.

En consecuencia, y con la modalidad antes dicha, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala la aprobación en general del proyecto de ley en informe. Su texto consta en el mensaje N° 257-339 de S.E. el Presidente de la República.

- - -

Acordado en sesiones de fecha 18 de mayo de 1999, con asistencia de los HH. Senadores señora Frei (Presidenta) y señores Chadwick (Cariola), Canessa y Núñez, y 1° de junio de 1999, con asistencia de los HH. Senadores señora Frei (Presidenta) y señores Canessa, Cantero, Cariola y Núñez.

Sala de la Comisión, a 14 de junio de 1999.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario