INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE CONOCER PROYECTOS RELATIVOS A PROBIDAD Y TRANSPARENCIA, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite, que establece la cesación en los cargos de parlamentarios, alcaldes, consejeros regionales y concejales por infracción a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral.

BOLETINES números 10.000-07 y 9.860-07, refundidos.

_____

HONORABLE SENADO:

La Comisión Especial encargada de conocer proyectos relativos a probidad y transparencia tiene el honor de informar acerca del proyecto de reforma constitucional aludido, que **refunde** el Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet Jeria y la Moción de las Senadoras señoras Allende y Pérez San Martín y de los Senadores señores Harboe, Montes y Quinteros, de conformidad a la resolución de la Sala de fecha 30 de junio de 2015, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Se hace presente que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió en general y en particular esta iniciativa de reforma constitucional, por tratarse de un proyecto de artículo único, y acordó, unánimemente, proponer al Excelentísimo señor Presidente que en la Sala sea considerado del mismo modo.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

-Establecer el cese de los cargos de diputado, senador, alcalde, consejero regional y concejal por infracción grave de las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral.

-Radicar el conocimiento de dichas infracciones en el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral.

La Comisión Especial, atendida la fusión de las dos iniciativas precedentemente mencionadas, acordó proponer a la Sala, que se sustituya la denominación original por la siguiente: “proyecto de reforma constitucional que establece la cesación en los cargos de parlamentarios, alcaldes, consejeros regionales y concejales por infracción a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral”.

QUÓRUM DE APROBACIÓN

Corresponde señalar que el artículo único del proyecto en informe requiere, en cada Cámara, la aprobación de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio, al recaer en los Capítulos V y XIV, de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política de la República.

A una o más de las sesiones en que la Comisión estudió esta iniciativa de reforma constitucional asistieron, además de sus miembros, el entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Jorge Insunza Gregorio de las Heras, la Ministra Subrogante, señora Patricia Silva Meléndez, el Jefe de la División Jurídica del mismo Ministerio, señor William García, el jefe de la División de Relaciones Políticas e Institucionales de la SEGPRES, señor Gabriel de la Fuente, acompañado por el abogado señor Nicolás Torrealba, el asesor y las asesoras legislativas señor Hermes Ortega y señoras Marta Valenzuela, Francisca Soto, Valeria Lubbert y Giovanni Semería y la asesora de prensa señora Rocío Sabanegh, el asesor del Instituto Igualdad, señor Sebastián Divin. Asesores parlamentarios: del Senador Ignacio Walker, la señora Constanza González; del Senador Chahuán, la señora Perla Balmaceda; del Senador Harboe, el señor Nicolás Freire; de la Senadora Lily Pérez, el señor Francisco Rubio y del Senador García Ruminot, señor Rodrigo Fuentes. Asimismo estuvo presente el asesor del Comité Partido por la Democracia, señor Sebastián Abarca.

Especialmente invitados concurrieron a la sesión de 1 de junio de 2015, el Director de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso, profesor Claudio Oliva Ekelund y el profesor de Derecho Constitucional de la misma Universidad señor Christian Viera Álvarez, y el profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad de Las Américas, señor Víctor Manuel Avilés Hernández.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de reforma constitucional se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

-La Constitución Política de la República, especialmente sus Capítulos V, referido al Congreso Nacional y XIV, que regula el Gobierno y Administración Interior del Estado.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

Boletín N° 10.000-07

El Mensaje que dio origen a este proyecto de reforma constitucional señala, entre sus antecedentes, que el Ejecutivo se ha propuesto promover una serie de iniciativas de reformas constitucionales y legales para implementar un sistema democrático más profundo, transparente y participativo, en el cual sus autoridades rindan cuentas directas ante la ciudadanía.

Con dicha finalidad, agrega, se requiere promover una reforma política integral, mediante una nueva arquitectura institucional para nuestro sistema democrático.

El Mensaje incluye, dentro de aquellas iniciativas, a aquella que sustituyó el sistema electoral binominal, al proyecto sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia, junto con una mayor regulación de las campañas electorales y un Servicio Electoral con mayores funciones y atribuciones en materia de fiscalización y sanciones. En la misma línea, añade, se enmarca el proyecto destinado a crear una nueva ley de partidos políticos, que permita el funcionamiento instituciones modernas, mejores estándares de gestión y un alto grado de democracia interna.

En ese contexto, la expresión de motivos del proyecto de reforma constitucional añade que dichas iniciativas requieren un mayor grado de responsabilidad de las autoridades que ejercen funciones públicas, tal como ha sido propuesto por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción.

Por otro lado, agrega que el proyecto se inserta en una serie de iniciativas cuyo propósito apunta a mejorar los estándares de transparencia de la actividad política. En efecto, describe que, al anunciarse la creación de dicho Consejo Asesor Presidencial, el Ejecutivo manifestó su compromiso de enviar un proyecto de reforma constitucional para establecer sanciones, incluso la pérdida del cargo, a aquellos representantes electos que hayan incurrido en delitos sancionados por los Tribunales de Justicia.

Puntualiza que las razones que animan la iniciativa en estudio radican en la necesidad de garantizar altos niveles de transparencia y responsabilidad de la actividad política, donde aquellos que hayan accedido a su cargo mediante prácticas ilegales y delictivas en el financiamiento de sus campañas deban cesar en el ejercicio de su cargo y no puedan ejercer funciones de representación.

Al efecto, el proyecto de reforma constitucional considera tres pilares esenciales, consistentes en la transparencia, probidad y responsabilidad política.

Respecto de la transparencia, la iniciativa pretende hacer efectivo dicho principio, toda vez que constituye una herramienta que, en sí misma, desincentiva la corrupción, permite el control ciudadano y asegura que los intereses particulares no se antepongan a los intereses generales.

Asimismo, agrega que la probidad en el actuar de las autoridades electas por la ciudadanía resulta fundamental para asegurar la primacía de los intereses generales por sobre los intereses particulares.

En esa línea, sostiene que la legitimidad de que están dotadas las autoridades electas es sometida a controles periódicos y, en la medida que las sociedades cambian y la ciudadanía asume un rol más activo, aumentan los niveles de exigencia con los cuales se mide a los

gobernantes y representantes, particularmente en lo relativo a los estándares de transparencia y rendición de cuentas.

De ese modo, agrega que, en momentos en que nuestro país atraviesa por la necesidad de promover una serie de cambios estructurales, resulta fundamental favorecer el consenso y la aprobación de propuestas que mejoren la relación entre las autoridades y la ciudadanía. Con dicha finalidad, añade que es necesario asegurar que todo acto reñido con la probidad y la transparencia se sancione con la severidad que corresponde ante situaciones absolutamente inaceptables que quebrantan la confianza de la ciudadanía.

En ese sentido, la iniciativa comparte el propósito de una serie de Mociones que apuntan en el mismo sentido, tales como la reforma constitucional presentada por las Senadoras señoras Allende y Pérez San Martín y los Senadores señores Harboe, Montes y Quinteros, que establece la cesación en el cargo parlamentario para quien sea condenado por haber financiado su campaña electoral con aportaciones obtenidas de manera ilegal o fraudulenta, correspondiente al Boletín N° 9.860-07.

Asimismo, describe que, en el marco de la discusión del proyecto de ley para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia (Boletín N° 9.790-07), se ha planteado la misma idea por parte de los diputados integrantes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, en tanto que, a propósito de la discusión del proyecto de ley de probidad en la función pública (Boletín Nº 7.616-06), los Senadores que integran la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización han expresado su voluntad de presentar una reforma constitucional que sancione eficazmente la infracción al principio de probidad, incluso con el cese en el cargo respectivo; iniciativa a cuyo respecto el Ejecutivo ha manifestado su respaldo.

En consecuencia, la reforma constitucional en estudio aborda la cesación en aquellos cargos de elección popular que carecen de facultad legislativa, esto es, no se refiere a Diputados y Senadores, quienes, en uso de su iniciativa legislativa, han propuesto establecer las normas que les han parecido aplicables en ese ámbito, los que serán impulsados por el Ejecutivo.

Enseguida, el Mensaje expone el contenido de la propuesta de reforma constitucional en estudio.

Al efecto, señala que ésta propone el cese en el ejercicio del cargo para los titulares de cargos de elección popular que defrauden las normas de financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral. De ese modo, apunta a imponer una sanción directa en la Constitución, que no dependa de la entidad de la pena finalmente aplicada al eventual delito, sino que opere de pleno derecho una vez que se encuentra firme la sentencia condenatoria respectiva.

Prosigue diciendo que hoy en día, por aplicación del número 2 del artículo 17 de la Constitución Política de la República, se pierde la ciudadanía por condena a pena aflictiva -esto es, cuando ésta excede de tres años- afectando el derecho a ejercer cargos de elección popular al no concurrir un requisito de elegibilidad. Sin embargo, al existir atenuantes o medidas alternativas a la privación de libertad, la pena efectivamente aplicada no siempre coincidirá con la pena abstracta de la ley, diluyéndose, de ese modo, la sanción que contempla dicha norma constitucional, provocando, en consecuencia, una sensación de impunidad.

Por lo tanto, la reforma constitucional en análisis propone la cesación en el cargo por infracción a las normas sobre financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral. De ese modo, pretende establecer una sanción efectiva y ejemplarizante para las autoridades que hayan infringido gravemente las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral, resguardando el debido proceso, toda vez que dicha sanción sólo puede operar ante una resolución firme y ejecutoriada de la autoridad competente.

Boletín N° 9.860-07

La Moción que dio origen a este proyecto de reforma constitucional, entre sus fundamentos, expone las siguientes consideraciones.

En primer lugar, señala que, en un sistema democrático, resulta fundamental que los actores políticos, incluyendo a todos los candidatos a cargos de elección popular, respeten las normas que regulan el financiamiento de la actividad política.

En ese sentido, sostiene que, para cumplir dicha finalidad, resulta primordial establecer la posibilidad de pérdida del escaño para el Diputado o Senador que hubiere sido condenado, mediante sentencia firme o ejecutoriada, por haber financiado su campaña electoral con aportes de terceros obtenidos mediante actos ilegales o fraudulentos.

De ese modo, la iniciativa expone que es posible desarrollar lo preceptuado en el inciso primero del artículo 5° A de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, que establece que los Diputados y Senadores ejercerán sus funciones con pleno respeto de los principios de probidad y transparencia.

Asimismo, la Moción propone introducir en la Constitución Política de la República, de modo expreso, la posibilidad de renuncia voluntaria de Diputados y Senadores.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

- El texto del proyecto correspondiente al Boletín N°10.000-07 consta de un artículo único que incorpora, en el artículo 125 de la Constitución Política de la República, un inciso segundo, nuevo, para establecer la cesación del cargo de alcalde, consejero regional y concejal respecto de quienes hayan infringido gravemente las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral, desde la fecha en que así lo haya declarado la autoridad competente por resolución firme y ejecutoriada.

- El texto del proyecto correspondiente al Boletín N° 9.860-07 consta de un artículo único que modifica el artículo 60 de la Constitución Política de la República**,** intercalando un inciso sexto, nuevo, para establecer la cesación en el cargo para el Diputado o Senador que hubiere sido condenado mediante sentencia penal firme o ejecutoriada por haber financiado su campaña electoral con aportes de terceros obtenidos a través de actos ilegales o fraudulentos. Asimismo, propone modificar el inciso final de dicha disposición, para permitir la renuncia voluntaria de los cargos de Diputados y Senadores.

Sesión celebrada el 18 de mayo de 2015

La Comisión Especial dedicó la primera sesión al estudio de la reforma constitucional contenida en el Boletín N° 10.000-07, para lo cual escuchó la opinión del Ejecutivo y luego se efectuaron una serie de comentarios por sus integrantes.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

El entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Jorge Insunza Gregorio de las Heras, afirmó –en primer lugar- que el propósito de la iniciativa apunta a establecer, con rango constitucional, la cesación del cargo de alcalde, concejal y consejero regional, ante la infracción grave de las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral, siempre que ello hubiere sido declarado por la autoridad competente por resolución firme y ejecutoriada.

En ese sentido, sostuvo que dicha sanción, en los términos contenidos en el proyecto de reforma constitucional en estudio, excluye de su ámbito de aplicación a las autoridades que ejercen funciones legislativas, toda vez que, en su caso, existen diversas iniciativas que se encuentran en tramitación ante la Cámara de Diputados y el Senado.

Seguidamente, reiteró que el proyecto en análisis requiere la gravedad de la infracción como requisito para la cesación del cargo de que se trate. En ese contexto, agregó que, aun cuando el proyecto apunta a establecer dicha sanción en la Constitución Política de la República, la descripción específica de las conductas que pueden ser calificadas como

graves quedaría entregada a las leyes orgánicas respectivas que regulan la administración regional y municipal, agregándose a las causales de cesación del cargo que, actualmente, contemplan dichos cuerpos legales.

Comentarios

El Senador señor Pérez Varela coincidió en la necesidad de establecer la sanción de cesación en el cargo para aquellas autoridades que hubieren infringido gravemente las normas sobre financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral. Sin embargo, afirmó que, durante el análisis de la iniciativa, deben adoptarse los resguardos necesarios para evitar que la referida causal sea utilizada para promover acusaciones infundadas respecto de autoridades que resultaron electas habiendo cumplido dichas normas.

Al efecto, aseveró que, al establecer una sanción en la Constitución Política de la República que atiende a la gravedad de la infracción -con prescindencia de la entidad de la pena aplicada en el caso concreto- se genera un amplio campo de interpretación respecto de la calificación de las conductas que pudieren cumplir con dicho estándar.

El Senador señor Harboe manifestó su conformidad con el propósito que persigue la iniciativa, al hacer efectivo el principio de probidad y transparencia que consagra el artículo 8° de la Constitución Política de la República respecto de alcaldes, concejales y consejeros regionales.

Con todo, afirmó que el tenor del texto sometido a la consideración de la Comisión presenta ciertas falencias que deben ser corregidas.

En ese sentido, puntualizó, no se precisa que los hechos que constituyen una infracción grave deberán establecerse en las leyes orgánicas constitucionales que operan respecto de alcaldes, concejales y consejeros regionales, toda vez que, tal como consta en el proyecto en estudio, sus disposiciones operarían sin perjuicio de dichos cuerpos legales.

Asimismo, sostuvo que no existe claridad respecto del tipo de infracciones que pueden ser calificadas como graves, esto es, no se establece si se trata de sanciones penales o administrativas, ni se requiere la concurrencia de culpa o dolo en cada caso.

En la misma línea, arguyó que el proyecto no especifica el órgano o autoridad encargada de establecer la existencia de una infracción a las normas sobre financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral. Al mismo tiempo, detalló que no se indica el tipo de regulación susceptible de ser aplicada, esto es, no se señala si se trata de disposiciones de rango legal o reglamentario.

Añadió que la infracción a la regulación relativa al financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral presenta distinta gravedad entre sí, por lo que no es posible regularlas de modo conjunto.

Por otra parte, indicó que la sanción que propone el proyecto constituye la más alta que contemplaría el ordenamiento jurídico para un representante de la ciudadanía, lo que parece adecuado considerando la magnitud de la infracción.

Con todo, precisó que debe considerarse que la soberanía popular se manifiesta, preferentemente, mediante el derecho a sufragio, de modo tal que la sanción que se contempla, al afectar el resultado del ejercicio de dicha prerrogativa, exige precisar con detalle las hipótesis que generan la cesación del cargo.

Finalmente, sostuvo que debe evaluarse la necesidad de establecer la inhabilidad permanente de aquellas autoridades que hubieren infringido las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral.

La Senadora señora Pérez San Martín coincidió en la necesidad de evaluar el carácter permanente de la sanción que operaría respecto de las autoridades que hubieren infringido las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral, incluyendo aquellas que, habiendo sido sancionadas por cualquier conducta realizada ejerciendo una autoridad, postularen, posteriormente, a otros cargos de elección popular.

El Senador señor Prokurica abogó por incorporar aquellas conductas ilegales que se hubieren producido mediante prácticas de intervencionismo electoral, toda vez que, en dicha hipótesis, se produce un uso malicioso de recursos públicos con la finalidad de obtener beneficios electorales. Asimismo, sostuvo que las causales que pudieren producir la cesación del cargo deben ser establecidas de modo específico, habida cuenta de la gravedad de la sanción que genera.

Por otra parte, sostuvo que debe evaluarse la necesidad de incorporar, dentro de las autoridades que pueden ser objeto de la sanción que propone la iniciativa, al Presidente de la República, considerando que, tal como ocurre tratándose de los parlamentarios y los alcaldes, consejeros regionales y concejales, podría incurrir en infracción a las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral.

Asimismo, especificó que, atendida la necesidad de certeza que caracteriza a los procesos eleccionarios, es necesario establecer plazos breves de tramitación ante la denuncia por infracción de normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral.

El Senador señor Walker, don Ignacio, manifestó que resulta necesario incorporar la regulación de la materia en análisis directamente en la Constitución Política de la República, atendida la entidad y gravedad de la sanción que se propone.

Asimismo, agregó que, en los términos contenidos en el proyecto en estudio, se requiere una resolución de la autoridad competente que declare la existencia de dicha infracción. Al efecto, aseveró que debe especificarse el tipo de autoridad de que se trata –esto es, si corresponde a la autoridad judicial o administrativa-, debiendo incorporarse, junto con los alcaldes, consejeros regionales y concejales, a los cargos de senadores y diputados.

Respecto de la incorporación del Presidente de la República, sostuvo que debe analizarse en detalle su incorporación al régimen que propone la iniciativa en estudio, considerando que se trata de aquella autoridad que ejerce el gobierno y administración del Estado, lo que podría generar la tentación de solicitar mañosamente la aplicación de la sanción que contempla, con la sola finalidad de afectar el ejercicio de sus funciones.

El Senador señor Pérez Varela coincidió en la necesidad de detallar específicamente las hipótesis que podrían dar lugar a la cesación del cargo, junto a la autoridad competente para sancionar tales conductas, esto es, si basta con una sentencia condenatoria en el ámbito penal, o si ésta debe ser utilizada por la justicia electoral para hacer efectiva la respectiva sanción.

El Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Jorge Insunza Gregorio de las Heras, abogó por uniformar las causales que generarían la remoción de las autoridades que el proyecto considera. Asimismo, respecto de la incorporación del Presidente de la República, afirmó que, aun cuando existe un riesgo de excesiva politización por la presentación de una acción que persiga su cesación en el cargo, en cualquier caso podría promoverse una acusación constitucional, en los términos que establece el numeral 2) del artículo 52 de la Constitución Política de la República.

Por otra parte, agregó que la iniciativa debe establecer, de modo general, la cesación del cargo de ciertas autoridades por la infracción de las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral, debiendo encargarse las respectivas leyes orgánicas constitucionales de detallar las hipótesis que pueden ser comprendidas dentro de dicha causal.

En cuanto a la eventual inhabilidad para ejercer cargos públicos, como consecuencia de haber sido condenado, añadió que, en los términos que se propone en la iniciativa en análisis, dicha sanción sólo operaría para el cargo que se estuviere ejerciendo actualmente, sin efectos para postulaciones futuras.

El Senador señor Prokurica sostuvo que la acusación constitucional, respecto del Presidente de la República, opera por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. De ese modo, no comprende el período de campaña anterior en que éste asume sus funciones, por lo que se trata de figuras distintas.

En consecuencia, abogó por analizar la necesidad de incorporar al Presidente de la República dentro de aquellas autoridades que pueden sufrir la pérdida del cargo ante la infracción de las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral.

Asimismo, sostuvo que, respecto de la sanción consistente en la pérdida del cargo, debe operar la imposibilidad de optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por un plazo determinado, de modo de desincentivar la ocurrencia de infracciones en materia electoral.

El Jefe de la División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor William García, explicó, respecto de la determinación de la autoridad encargada de establecer la infracción a dichas disposiciones, que, en el evento de señalarse que sólo puede tratarse de un tribunal con competencia en lo penal, la iniciativa no introduciría una regulación sustancialmente distinta a aquella que se encuentra actualmente vigente.

En consecuencia, abogó por establecer que la autoridad encargada de declarar dicha infracción debe ser un organismo con competencia en materia electoral, el que puede utilizar como fundamento de su resolución una sentencia previa condenatoria del ámbito civil o penal, o, incluso, una resolución administrativa del mismo tenor.

El Senador señor Pérez Varela expresó que, atendido el tenor del Mensaje que da inicio al proyecto de reforma constitucional en estudio, sólo un tribunal con competencia en lo penal puede establecer la ocurrencia de infracciones sobre financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral. Al efecto, señaló que, durante el análisis en particular de la iniciativa, debe especificarse si basta con la respectiva sentencia condenatoria, o ésta debe ser utilizada por un organismo con competencia electoral para hacerla efectiva.

La Senadora señora Pérez abogó por evitar que la reforma constitucional en estudio introduzca una disposición meramente programática o declarativa que carezca de efectos prácticos.

Sesión celebrada el 1 de junio de 2015

En esta sesión, se recibió en audiencia a tres profesores de Derecho Constitucional, los que expresaron su opinión acerca de los textos de los proyectos de reforma constitucional correspondientes a los Boletines números 10.000-07 y 9.860-07.

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE Y UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS, SEÑOR VÍCTOR MANUEL AVILÉS HERNÁNDEZ

El profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad de las Américas, señor Víctor Manuel Avilés, expuso a la Comisión respecto del proyecto de reforma constitucional en estudio.

En primer lugar, afirmó que, habida cuenta de la gravedad de la sanción que propone la iniciativa, debe considerarse, previamente, la naturaleza del vínculo existente entre una persona con el cargo que ejerce. En efecto, sostuvo que, tratándose de los parlamentarios, es posible sostener que, en virtud del inciso final del artículo 60 de la Constitución Política de la República, éstos carecen de un derecho de propiedad sobre dichos cargos, toda vez que su renuncia se encuentra circunscrita únicamente a aquellos casos en que les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos, previa calificación del Tribunal Constitucional.

Asimismo, añadió que, en los términos que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de la República, los parlamentarios que hubieren sido condenados a pena aflictiva, o por delitos que la ley califique como conductas terrorista o relativos al tráfico de estupefacientes, pierden un requisito de elegibilidad, por lo que, en esa hipótesis, se produce la cesación del cargo. Con todo, agregó que dicha disposición no operaría respecto de alcaldes, concejales y consejeros regionales, aun cuando es posible sostener que, ante la pérdida de un requisito de elegibilidad, igualmente se produciría la cesación del cargo que estuvieren ejerciendo.

En consecuencia, afirmó que, en la actualidad, existen diversos mecanismos que, reuniendo cierto carácter de gravedad, permiten la cesación de aquellas autoridades que hubieren cometido conductas ilícitas.

Por otra parte, explicó que, en el derecho comparado, se han implementado distintas sanciones ante la infracción de las normas relativas al financiamiento, transparencia y control del gasto electoral.

En ese contexto, agregó, es necesario evaluar la necesidad de establecer sanciones al candidato electo que hubiere incurrido en dichas prácticas o al partido político del que forma parte, lo que resulta particularmente complejo en aquellos países en que opera un sistema electoral proporcional.

En efecto, afirmó que, en los casos de Finlandia y Canadá, la legislación vigente contempla una sanción aplicable a la colectividad política que hubiere incurrido en una infracción a las normas sobre financiamiento, transparencia y control del gasto electoral, consistente en su eliminación del registro de partidos políticos. Asimismo, añadió que en

los casos de Argentina, Brasil, Ecuador y México, se contienen sanciones al donante de fondos, en tanto que, en otras legislaciones, se contemplan procedimientos sancionatorios ante la justicia ordinaria o ante órganos de justicia administrativa.

Por otra parte, afirmó que, considerando el tenor del Mensaje de la iniciativa de reforma constitucional en estudio, que pretende desincentivar conductas atentatorias contra la corrupción y permitir el control ciudadano, resulta necesario implementar medidas que apunten en esa dirección.

En ese sentido, manifestó que, por regla general, las sanciones de mayor gravedad que contempla el ordenamiento jurídico presentan bajos índices de aplicación, tal como ocurriría precisamente en el derecho comparado con la cesación del cargo en hipótesis similares a las contenidas en la iniciativa en análisis.

Al efecto, sostuvo que dicha situación se explicaría por una especie de pacto de no agresión entre las distintas fuerzas políticas, conforme al cual omiten la presentación de denuncias por infracciones a las normas sobre financiamiento o gasto electoral. Asimismo, arguyó que el incentivo de los particulares para presentar tales denuncias es escaso, atendida la compleja y extensa tramitación que requieren tales procedimientos.

En consecuencia, puntualizó que no es posible sostener que la sola cesación del cargo cumpliría el efecto disuasivo que propone la iniciativa, aun cuando pudieren establecerse sanciones para el partido político del que forma parte la autoridad que hubiere sido removida de su cargo.

Tratándose, en específico, del texto sometido a la consideración de la Comisión, afirmó que una iniciativa de reforma constitucional puede adolecer de vicios de inconstitucionalidad, tal como ocurriría en el evento de establecer un procedimiento sancionatorio que vulnerase las garantías básicas tales como el derecho fundamental al debido proceso.

Asimismo, aseveró que las causales que generarían al aplicación de sanciones constituyen figuras pluriofensivas, al afectar diversos bienes jurídicos de diversa índole, tal como ocurre con la probidad en la función pública, la independencia de las autoridades en la toma de decisiones, la primacía del interés colectivo por sobre el interés individual, la igualdad de competidores en los procesos eleccionarios y la corrección en los mecanismos de elección popular.

En ese contexto, aseveró que cabe evaluar si la sanción que propone el proyecto de reforma constitucional en estudio permite cautelar dichos bienes jurídicos.

Habida cuenta de ello, afirmó que, en su opinión, la iniciativa no resuelve adecuadamente dicha problemática, lo que genera la necesidad de considerar medidas alternativas que apunten en esa dirección, considerando que la cesación del cargo debe quedar reservada a casos muy graves que debe calificar la legislación orgánica.

Asimismo, arguyó que la sanción propuesta, en los términos que se consigna en la iniciativa, vulnera los principios de tipicidad y legalidad en la aplicación de sanciones, afectando la garantía fundamental al debido proceso al supeditar la calificación de la gravedad de la infracción al criterio valorativo del juez.

Al mismo tiempo, afirmó que afecta la garantía fundamental consistente en acceder al juez natural, al no especificar a la autoridad jurisdiccional que sustanciará los respectivos procedimientos sancionatorios, en tanto que, al no señalar si se trata de un procedimiento administrativo o judicial, resulta impropia la exigencia de sentencia firme o ejecutoriada que contempla la iniciativa.

En consecuencia, añadió que es necesario facultar al legislador orgánico constitucional para establecer la sanción de pérdida de cargo en los casos graves que dicha ley establezca de modo específico, evitando que dicha prerrogativa sea ejercida discrecionalmente por la autoridad encargada de aplicarla.

Finalmente, sostuvo que, en cualquier caso, tal facultad debe ser entregada a un tribunal ordinario de justicia, atendida la gravedad de la sanción propuesta, evitando, de ese modo, la intervención de la autoridad administrativa.

Consultas

El Senador señor Harboe aseveró que, en un régimen de democracia representativa, el vínculo existente entre la ciudadanía y quienes ejercen un cargo de elección popular se asemeja al contrato de mandato, cuyo objeto radica en la representación de los electores. Con todo, afirmó que dicha figura presentaría caracteres especiales, tales como las limitaciones que operan respecto de la renuncia voluntaria de los parlamentarios.

En ese contexto, consultó acerca de la compatibilidad existente entre la falta de titularidad del cargo, con la consecuente imposibilidad de disponer de él, y la cesación de éste ante la infracción de normas sobre financiamiento electoral.

El profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad de las Américas, señor Víctor Manuel Avilés, sostuvo que, en principio, no existe compatibilidad entre la falta de propiedad sobre un cargo y la cesación por las faltas que se hubieren cometido durante su ejercicio. En consecuencia, afirmó que dicha sanción debe quedar reservada sólo para casos graves y debidamente calificados, atendido los efectos que su aplicación genera para

el ejercicio de la soberanía, con especial énfasis en aquellas elecciones en que opera un sistema electoral proporcional.

En ese sentido, agregó que, en el derecho comparado, se contemplan mecanismos que cumplen un rol disuasivo de tales conductas, tales como la pérdida de las remuneraciones o los beneficios que emanan del cargo o el resarcimiento de los perjuicios que se hubieren generado.

De ese modo, manifestó que es posible establecer un incentivo para el control de la ciudadanía, al consagrar una indemnización ante la infracción de las normas sobre financiamiento y gasto electoral.

El Senador señor Araya consultó respecto del conjunto de hipótesis que pudieren ser comprendidas dentro de la noción de infracción grave de las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral, en los términos que propone la iniciativa en estudio.

El profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad de las Américas, señor Víctor Manuel Avilés, afirmó que el requisito de gravedad que contempla el proyecto coincidiría con la figura de cohecho u otros delitos que actualmente contempla el Código Penal, los que pueden generar la aplicación de una pena aflictiva.

Añadió, que al no especificar la conducta sancionada, y no remitir la regulación de su aplicación a la legislación orgánica constitucional respectiva, el proyecto de reforma constitucional obliga a interpretar dicha norma a la autoridad encargada de aplicar la sanción, generando, en consecuencia, una afectación al principio de seguridad jurídica.

PROFESOR DE FILOSOFÍA DEL DERECHO, INTRODUCCIÓN AL DERECHO E INTRODUCCIÓN A LA FILOSOFÍA MORAL Y JURÍDICA DE LA ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO, SEÑOR CLAUDIO OLIVA EKELUND

El profesor de Filosofía del Derecho, Introducción al Derecho e Introducción a la Filosofía Moral y Jurídica de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso, señor Claudio Oliva, expuso su parecer respecto del proyecto de reforma constitucional en análisis.

Al iniciar su exposición, analizó la necesidad de incorporar, en el texto constitucional vigente, la sanción de cesación en el cargo ante la infracción de las normas sobre financiamiento, control y gasto electoral.

En ese sentido, afirmó que, tratándose de infracciones de gravedad relativas al financiamiento electoral, la cesación en el cargo constituye una sanción que cumple criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En efecto, sostuvo que aquellas autoridades que resultan

elegidas habiendo infringido las reglas que rigen la actividad política adquieren un grado de ilegitimidad que les impide ejercer adecuadamente las funciones propias del cargo.

Sin embargo, añadió que es necesario evaluar si cesación en el cargo de las autoridades que contempla la iniciativa en estudio –esto es, consejeros regionales, alcaldes y concejales-, debe ser establecida el texto constitucional o, por el contrario, puede ser regulada en la legislación orgánico-constitucional respectiva.

En ese sentido, afirmó que no parece adecuado que sólo una causal de cesación en el cargo sea establecida en la Constitución Política de la República, en tanto que las demás hipótesis se contengan en las leyes orgánicas constitucionales que operan respecto de dichas autoridades, correspondientes a la ley N° 19.175, sobre gobierno y administración regional, y la ley N° 18.695, de municipalidades.

Con todo, agregó que, si se estableciera dicha sanción respecto de senadores y diputados, sí debería ser incorporada en el texto constitucional vigente, toda vez que en dicho cuerpo normativo se consagran el resto de causales aplicables en su caso.

En la misma línea, añadió que debe existir una adecuada coherencia entre las diversas disposiciones de rango constitucional y legal que establezcan la sanción de cesación en el cargo de las autoridades que indica la iniciativa. Al efecto, aseveró que la causal de cesación debe operar respecto de las mismas hipótesis para todas las autoridades que ésta contempla.

Asimismo, manifestó que la misma coherencia debe operar respecto de aquellas autoridades que hubieren sido destituidas por faltas graves a la probidad, toda vez que la legislación vigente establece un plazo de inhabilidad para ejercer cargos públicos que, tratándose de alcaldes y concejales, equivale a cinco años, en tanto que, en el caso de diputados y senadores, corresponde a dos años, mientras que respecto de los consejeros regionales no se contempla dicha inhabilidad.

Agregó que idéntica regulación debe regir respecto de la suspensión en el cargo, toda vez que, respecto de diputados, senadores, alcaldes, concejales y consejeros regionales, operan reglas diversas, tal como ocurre mediante el desafuero parlamentario, en tanto que, tratándose de alcaldes, se requiere de una sentencia condenatoria de primera instancia, mientras que no existe tal regulación respecto de concejales y consejeros regionales.

En lo relativo a la causal de cesación y la autoridad competente para declararla, sostuvo que, atendido el tenor del proyecto, dicha regulación carece de claridad y especificación. En ese sentido, afirmó que una opción sería reservar la causal de cesación sólo ante conductas delictivas específicas, particularmente en la ley N° 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, en cuyo caso la autoridad competente serían los tribunales ordinarios de justicia.

Finalmente, manifestó que, en el caso de requerirse la comisión de conductas delictivas, la sentencia condenatoria que dicte un tribunal en lo penal debe ser comunicada a otros órganos con competencia electoral, tales como el Tribunal Calificador de Elecciones y el Tribunal Constitucional, con la finalidad de que éstos, mediante una sentencia meramente declarativa, establezcan la cesación en el cargo de la autoridad de que se trate.

Consultas

El Senador señor Prokurica consultó respecto de la necesidad de incorporar al Presidente de la República dentro de aquellas autoridades que pueden ser removidas de su cargo por la infracción de las normas sobre financiamiento y gasto electoral.

El profesor de Filosofía del Derecho, Introducción al Derecho e Introducción a la Filosofía Moral y Política de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso, señor Claudio Oliva, manifestó que, en un régimen de gobierno de carácter presidencialista, como el que opera en nuestro país, la responsabilidad del Presidente de la República se circunscribe de modo específico a las causales de acusación constitucional que consagra la Constitución Política de la República.

En consecuencia, aseveró que incorporar al Presidente de la República dentro de aquellas autoridades que pudieren ser removidas de su cargo en virtud del proyecto de reforma constitucional en estudio no resultaría conveniente, atendidas las facultades excluyentes que le corresponden en materia de gobierno y administración del Estado.

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO, SEÑOR CHRISTIAN VIERA ÁLVAREZ

El profesor de Derecho Constitucional de Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso, señor Christian Viera, expuso ante la Comisión respecto del proyecto de reforma constitucional en estudio, considerando los principios de ética política en que ésta debe insertarse, los elementos de interpretación constitucional y las modificaciones que pudieren introducirse a su respecto.

En primer lugar, en lo tocante a la dimensión ética de la actividad política, afirmó que los principios de probidad y transparencia, en nuestro país, tradicionalmente han sido abordados desde la perspectiva del fuero interno de los agentes públicos. Con todo, manifestó que la dimensión ética de dicha actividad dice relación, exclusivamente, con la actuación de quienes se desenvuelven en la actividad política, con total prescindencia del elemento intencional o subjetivo que los anima.

De ese modo, arguyó que, al otorgarse primacía al comportamiento práctico de las autoridades públicas, es posible introducir las medidas disuasorias para desalentar aquellas prácticas que pudieran lesionar los principios de ética política.

En ese contexto, agregó, el debate sobre esta materia debe reducirse a establecer los elementos normativos que permitan cumplir con dicha finalidad. En dicha discusión, añadió, se debe considerar la conexión existente entre la ética política y la democracia, toda vez que la cesación en el cargo, ante la infracción de las reglas que rigen la elección de las autoridades públicas, resulta ser una medida adecuada y razonable al afectar las normas que inciden en la representación de los diversos grupos políticos, atentando, en definitiva, contra el conjunto del sistema democrático.

Seguidamente, expuso respecto de los métodos de interpretación constitucional y su relación con la iniciativa en análisis.

En ese sentido, explicó que, tal como ha sido descrito abundantemente por la teoría y jurisprudencia constitucional, los métodos de interpretación de la ley, contenidos entre los artículos 19 y 24 del Código Civil, resultan insuficientes para resolver las dificultades que derivan de la mayor generalidad y abstracción de las disposiciones constitucionales.

Asimismo, agregó que el método de interpretación originalista de la Constitución -que atiende de modo preferente a la intención que tuvieron en vista los constituyentes al momento de acordar su contenido- dificulta la adaptación de su texto a las nuevas condiciones sociales que surgen del carácter evolutivo de la sociedad.

Sin embargo, reseñó que, durante los últimos años, por influencia de la doctrina alemana, en nuestro medio ha adquirido gran relevancia el análisis evolutivo y meramente contingente de los casos en que debe aplicarse una disposición constitucional, no sólo desde el ámbito puramente dogmático-jurídico, sino también considerando otras ciencias sociales.

En ese contexto, explicó que la interpretación del proyecto de reforma constitucional en estudio debe considerar que, en rigor, ésta propone incorporar un principio jurídico, esto es, una disposición de textura abierta, con ciertos grados de imprecisión y vaguedad. De ese modo, agregó, no se trata de una regla de derecho que establezca específicamente sus condiciones de aplicación y los efectos que se siguen de ellos. Dicha aseveración, añadió, se ve refrendada al constatar el requisito de gravedad que contempla respecto de las conductas sancionadas.

En consecuencia, afirmó que, al tratarse de un principio jurídico, el proyecto debe tender hacia la generalización de su aplicación, al contener una pretensión que es necesario hacer valer respecto de la mayor cantidad de autoridades públicas.

Habida cuenta de ello, agregó, resulta adecuado incorporar el inciso propuesto por la iniciativa al artículo 8° del texto constitucional, que establece el principio de probidad y transparencia de la actuación pública.

Aseveró que no sólo las prácticas delictivas pueden afectar el funcionamiento del sistema democrático, lo que permite abrir el debate respecto de otras conductas que, sin requerir una sentencia condenatoria en el ámbito penal, pudieren generar la cesación del cargo de las autoridades electas en cargos de elección popular.

Consultas

El Senador señor Pérez Varela sostuvo que la facultad de conocer y sancionar aquellas conductas que transgreden las normas sobre financiamiento, control y gasto electoral debe corresponder a las autoridades administrativas con competencia en la materia, debiendo especificarse los elementos que forman parte del requisito de gravedad que contempla el proyecto de reforma constitucional en estudio.

El Senador señor Guillier aseveró que no solamente las conductas en materia de financiamiento y gasto electoral pueden constituir malas prácticas que permitirían la inhabilitación de ciertas autoridades, lo que genera la necesidad de agregar nuevas causales al proyecto de reforma constitucional en estudio.

El profesor de Derecho Constitucional de Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso, señor Christian Viera, sostuvo que el artículo 17 de la Constitución Política de la República establece una causal de cesación en el cargo por pérdida de la ciudadanía, ante la condena a pena aflictiva.

En consecuencia, se trata de una causal de cierta gravedad, tal como ocurre a propósito de la responsabilidad política que, en los términos de la Constitución Política de la República, genera, además de la cesación en el cargo, la imposibilidad de ejercer, en lo sucesivo, cualquier función pública, sea o no de elección popular.

Por otra parte, coincidió en la necesidad de incorporar, como causal de cesación, a otras hipótesis que, aun cuando no constituyan una práctica delictiva, igualmente afectan la igualdad entre los competidores en un proceso electoral, afectando, en consecuencia, el funcionamiento del régimen democrático.

El profesor de Filosofía del Derecho, Introducción al Derecho e Introducción a la Filosofía Moral y Política de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso, señor Claudio Oliva, por su parte, agregó que la necesaria gravedad de las conductas da cuenta del carácter delictivo de éstas, lo que, en cualquier caso, debe ser especificado por los respectivos cuerpos legales aplicables en la materia.

Sesión celebrada el 10 de junio de 2015

La Comisión Especial escuchó los planteamientos de la Ministra Secretaria General de la Presidencia Subrogante, señora Patricia Silva Meléndez, quien denominó a las reformas constitucionales en análisis como los proyectos de pérdida de escaño, insertos en la agenda de

probidad del Gobierno, que presentan la característica de configurar una sanción accesoria, dado la tramitación de otras iniciativas que dicen relación con la infracción al financiamiento del gasto electoral, principalmente el proyecto de ley sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia (Boletín N° 9.790-07) y el proyecto sobre probidad en la función pública (Boletín N° 7.616-06), este último que establece la pérdida del cargo de todas las autoridades reguladas en caso de infracción grave en materia de probidad.

Explicó que las situaciones contempladas en los proyectos de ley mencionados requieren de una modificación constitucional que las sustente.

A continuación, señaló que el proyecto de ley sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia modifica –entre otros cuerpos legales- la ley N° 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, con la finalidad de establecer varios tipos de infracciones como sobrepasar el límite del gasto electoral, fraude para obtener fondos públicos y efectuar aportes a candidatos o partidos en forma ilegal. La sanción se contempla en el artículo 27 bis que se agrega a la ley N° 19.884, consistente en el presidio menor en su grado mínimo a medio si el aporte obtenido ascendiere a una suma menor a 2050 unidades de fomento y si el monto de lo defraudado o desviado excede de 2050 UF se aplicará la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo.

Agregó que la norma contempla, además de las penas anteriormente señaladas, para ambos casos, la pena accesoria de inhabilitación absoluta y perpetua para el ejercicio de las funciones públicas.

Por otro lado, hizo mención que el artículo 27 ter que se agrega a la ley N° 19.884 sanciona a las personas naturales que efectúen aportes en campañas electorales a candidatos o partidos, con infracción a la ley, con una multa equivalente al triple del monto ilegalmente aportado.

En lo que respecta al proyecto de reforma constitucional, iniciado en Mensaje de la Presidenta de la República, expresó que se trata de preceptuar a nivel constitucional el caso específico por el que pueden cesar en sus cargos los consejeros regionales, los alcaldes y los concejales, esto es, la infracción grave a las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral.

El Senador señor Harboe recordó algunas ideas que postuló en sesión de 18 de mayo de 2015, tal como que se trata de una reforma a la Carta Fundamental y por tanto se requiere la mayor precisión en su texto. Además, la iniciativa dispone la sanción irrevocable para un funcionario público elegido, cual es la pérdida del escaño, lo que también significa la vulneración del derecho de los ciudadanos a tener un representante.

Añadió que el proyecto dispone esa sanción para quien haya infringido gravemente las normas pertinentes, presentándose la primera duda acerca de la calificación de la gravedad. Luego, continuó diciendo, que las normas que regulan el financiamiento del gasto electoral pueden ser variadas, a lo que se suman las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, que se convierten en una suerte de ley penal en blanco, ya que no se sabe cuál va a ser la infracción al límite, la infracción al control y la infracción a la transparencia.

El Senador señor Harboe advirtió que la declaración de la autoridad competente nos circunscribe a que la resolución que establezca la infracción grave no va a ser una sentencia y, en consecuencia, podría tratarse de una autoridad administrativa como el Director del Servicio Electoral. Por lo tanto, precisó, pensar que se va a ratificar una sanción equivalente a la cadena perpetua –cesación en el cargo- por una mera resolución de carácter administrativo es un tema extremadamente delicado.

Opinó que debiera avanzarse en la idea de la pérdida del escaño para casos de condena por sentencia firme y ejecutoriada.

El Senador señor Pérez Varela trajo a colación que en la sesión de 1 de junio de 2015, el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valparaíso, señor Christian Viera, formuló una propuesta dirigida a modificar el artículo 8° de la Constitución Política estableciendo un principio que englobara a todas las autoridades y su obligación de respetar las normas que regulan el financiamiento del gasto electoral.

Estimó viable dicha propuesta, de manera que en una ley orgánica o en las correspondientes leyes orgánicas se establezcan las infracciones graves para no tener que estar modificando permanentemente la Constitución Política al fijarse nuevas infracciones de ese carácter, con señalamiento del tribunal que conocerá y resolverá sobre aquellas, tribunal penal o el TRICEL en su opinión, porque el Tribunal Constitucional actúa respecto de otra realidad.

La asesora del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señora Valeria Lubbert, indicó que el Tribunal Constitucional se debe pronunciar sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios a requerimiento del Presidente de la República o de 10 parlamentarios en ejercicio.

El Senador señor Ignacio Walker dijo entender que los integrantes de la Comisión concordaban en la figura de la cesación en el cargo o pérdida del escaño, por una infracción de carácter grave con las precisiones que sean necesarias. Por otro lado, manifestó que debía optarse por radicar la materia en el artículo 8° o utilizar el artículo 125 respecto de los consejeros regionales, alcaldes y concejales y el artículo 60 para los diputados y senadores.

El Senador señor Harboe expresó que el artículo 8° se ubica en el Capítulo I, Bases de la Institucionalidad, donde se consignan un conjunto de principios y de valores y no se establecen normas sancionatorias, por lo que concordaba con modificar tanto el artículo 125 como agregar o modificar el Capítulo del Congreso Nacional, que son normativas orgánicas dentro de la Carta Fundamental.

El Senador señor Pérez Varela hizo hincapié en que el artículo 8° contiene una regla general sobre el ejercicio de las funciones públicas con estricto cumplimiento del principio de probidad y luego enumera las autoridades y funcionarios que deben declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, de modo que es absolutamente posible contemplar una declaración general y mandatar a una ley orgánica que desarrolle las causales, las sanciones y la autoridad competente para conocer y aplicar sanciones.

El Senador señor Harboe observó que los candidatos no son funcionarios públicos y la infracción a la norma es un hecho previo a la asunción en el cargo.

El Senador señor Ignacio Walker señaló que existe otra alternativa, en el caso de los alcaldes, consejeros y concejales, consistente en derivar la materia a las respectivas leyes orgánicas como lo preceptúa el artículo 125 de la Ley Fundamental.

La asesora del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señora Valeria Lubbert, informó que el Ejecutivo cuando presentó el proyecto de reforma constitucional tenía como objetivo que se complementara con la Moción de las Senadoras Allende y Pérez San Martín y de los Senadores Harboe, Montes y Quinteros, fijando estándares idénticos.

Respecto de la propuesta de introducir una norma general sobre cesación en el cargo en el artículo 8° de la Carta Fundamental, opinó que dicha disposición al consagrar principios y directrices no era el lugar más adecuado para ir al detalle en una materia que así lo requiere.

El Senador señor Ignacio Walker recapituló diciendo que el artículo 125 de la Carta Fundamental remite el establecimiento de las causales de cesación en el cargo de determinadas autoridades a las leyes orgánicas constitucionales respectivas, de manera que los esfuerzos debieran dirigirse al Capítulo V sobre Congreso Nacional, con la finalidad de consultar una norma que reenvíe otras causales de cesación en el cargo de los diputados y senadores a la ley orgánica del Congreso Nacional.

El Senador señor Pérez Varela manifestó su coincidencia con esta idea, pero agregó la exigencia de que otra ley determine las conductas graves en materia electoral, que sería –según la información entregada por la Ministra Subrogante- el proyecto de ley denominado como fortalecimiento y transparencia de la democracia. Al respecto, consultó sobre cuál sería el tribunal competente.

La asesora del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señora Valeria Lubbert, indicó que en el proyecto se contemplan infracciones penales, de modo que son de competencia de un tribunal de garantía.

El Senador señor Ignacio Walker comentó que la Comisión Especial debía definir si el estándar va a consistir en que exista una sentencia ejecutoriada o menos que una sentencia ejecutoriada.

Los integrantes de la Comisión concordaron en que debe tratarse de una sentencia ejecutoriada.

El Senador señor Pérez Varela precisó que el criterio a definir es si será un tribunal penal o el TRICEL.

El Senador señor Harboe aclaró que el Tribunal Calificador de Elecciones actualmente sólo tiene competencia si se trata de infracciones relacionadas con el escrutinio.

Puntualizó que cualquier reforma que se quiera efectuar debe tener una clara concordancia con los planteamientos del Gobierno sobre las atribuciones del Servicio Electoral, ya que esta institución podría llegar a resolver que un determinado candidato infringió gravemente las normas sobre gasto electoral. A su juicio, indicó, la arquitectura adecuada debería contemplar que el SERVEL tenga la acción exclusiva –tal como el Servicio de Impuestos Internos o la Fiscalía Nacional Económica- para denunciar ante el Ministerio Público, iniciar la acción penal, lograr la condena y en ese momento cesaría en el cargo la autoridad por sentencia ejecutoriada.

El Senador señor Pérez Varela estimó adecuado darle las atribuciones al Servicio Electoral.

El Senador señor Ignacio Walker opinó que no se puede legislar a ciegas, en consideración a que proyectos de ley vinculados a las reformas constitucionales se encuentran también en tramitación y la lógica indica que debe construirse un sistema coherente y concordante.

En consecuencia, propuso aprobar una modificación al Capítulo Congreso Nacional de la Carta Fundamental, por medio de la Moción correspondiente al Boletín N° 9.860-07, puesto que en el área de los alcaldes, consejeros regionales y consejeros ya existe el artículo 125 que remite a las correspondientes leyes orgánicas constitucionales.

El Senador señor Harboe adelantó una redacción para introducir un inciso nuevo en el artículo 60 de la Constitución Política que dispusiera lo siguiente: “Igualmente cesarán en el cargo aquellos que hayan sido condenados por sentencia firme por alguna infracción grave establecida en la ley orgánica respectiva.”. Con todo, precisó, sería necesario redactar en la ley orgánica pertinente las disposiciones que especifiquen las causales y el tribunal competente.

Sesión celebrada el 17 de junio de 2015

Fusión de proyectos y aprobación en general

En esta sesión, los integrantes presentes de la Comisión Especial, Senadores señores José García Ruminot, Felipe Harboe Bascuñán, Víctor Pérez Varela e Ignacio Walker Prieto concordaron en que los proyectos de reforma constitucional iniciados por Mensaje de la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet Jeria y por Moción de las Senadoras señoras Allende y Pérez San Martín y de los Senadores señores Harboe, Montes y Quinteros guardan una relación directa entre sus ideas matrices o fundamentales, además de encontrarse en primer trámite constitucional, por lo que corresponde proponer a la Sala que sean refundidos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 17 A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Tal decisión se consignó en oficio dirigido al Presidente del Senado.

Se deja constancia que los representantes del Ejecutivo manifestaron su coincidencia con la mencionada decisión y al efecto –mediante la intervención de la Ministra Secretaria General de la Presidencia Subrogante, que se consigna posteriormente- se formuló un planteamiento que considera un texto refundido.

- Seguidamente, el Presidente de la Comisión Especial puso en votación la idea de legislar, resultando aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Senadores señores García Ruminot, Harboe, Pérez Varela y Walker, don Ignacio.

APROBACIÓN EN PARTICULAR

La Ministra Secretaria General de la Presidencia Subrogante, señora Patricia Silva Meléndez, presentó una propuesta que, atendidas las observaciones de los miembros de la Comisión, apunta, en lo fundamental, a establecer la cesación en el cargo de diputado, senador, alcalde, consejero regional y concejal que hubieren infringido gravemente las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.

Al efecto, la proposición del Ejecutivo propone agregar, en el artículo 60 de la Carta Fundamental, un inciso sexto, nuevo, estableciendo la cesación del cargo respecto de los diputados y senadores que hubieren incurrido en dicha infracción.

Asimismo, mediante un inciso nuevo propone agregar, en el artículo 125 de la Constitución Política de la República, a los alcaldes, concejales y consejeros regionales dentro de las autoridades de elección popular que pueden ser cesadas en el cargo por haber infringido gravemente las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.

Con dicha finalidad, propone que tales infracciones graves serán establecidas de modo específico en una ley

orgánico-constitucional, siendo conocidas por el Tribunal Calificador de Elecciones, previo requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral.

De ese modo, agregó, la causal de cesación en el cargo operará sin perjuicio de las demás hipótesis que, al efecto, establecen el artículo 60 de la Constitución Política, tratándose de diputados y senadores, y el artículo 60 de la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, respecto de los alcaldes.

A su turno, dicho cuerpo legal, en su artículo 76, establece las causales de cesación que operan respecto de concejales, en tanto que la ley N°19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, consagra, en su artículo 40, las hipótesis aplicables para los consejeros regionales.

El Senador señor Walker, don Ignacio, indicó que la propuesta en análisis excluye de su ámbito de aplicación a aquellas conductas que pudieren constituir un delito, toda vez que dicha hipótesis se encuentra recogida en el numeral 2° del artículo 17 de la Constitución Política de la República, que establece la cesación del cargo ante la pérdida de un requisito general de elegibilidad en aquellos casos en que la calidad de ciudadano se pierde por haber sido condenado a pena aflictiva.

En la misma línea, sostuvo que la propuesta del Ejecutivo opera ante las infracciones graves que deberá especificar una ley orgánica constitucional, en cuyo caso el Tribunal Calificador de Elecciones deberá ejercer las facultades jurisdiccionales que le asistan, previa instancia o requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral.

El Senador señor Pérez Varela manifestó su conformidad con la propuesta del Ejecutivo, toda vez que permite radicar el conocimiento y resolución de las infracciones a la normativa sobre transparencia, límite y control del gasto electoral en el organismo que, en lo sucesivo, deberá fiscalizar y sancionar de modo preferente dichas materias, esto es, ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

En consecuencia, agregó, la sanción de cesación en el cargo para aquellas autoridades de elección popular que hubieren infringido dichas disposiciones –la que, añadió, reviste la mayor gravedad dentro de aquellas contempladas en el ordenamiento jurídico-, será impuesta por un tribunal especializado, lo que resulta coherente con la normativa constitucional y legal aplicable en su caso.

En la misma línea, el Senador señor García Ruminot explicó que el establecer en la Constitución Política de la República la facultad de los tribunales con competencia en lo penal para decretar la cesación en el cargo de determinadas autoridades de elección popular resulta redundante, atendido el numeral 2° del artículo 17 de la Carta Fundamental, que consagra dicha sanción como consecuencia de la pérdida de un requisito de elegibilidad, a raíz de una condena a pena aflictiva.

Agregó que, habida cuenta del tenor de la propuesta del Ejecutivo, la legislación orgánica constitucional respectiva deberá especificar aquellas hipótesis que constituyan una infracción grave a las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.

Con todo, afirmó que la ley N° 18.460, orgánica constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, no contempla dentro de sus funciones la calificación de aquellas conductas que pudieren constituir una infracción grave a las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Al mismo tiempo, manifestó su conformidad con que el ejercicio de dichas facultades puedan ser ejercidas previo requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral, toda vez que permitiría asegurar la preponderancia de factores técnicos en la presentación del respectivo requerimiento.

Asimismo, sostuvo que se debe establecer un plazo de prescripción de las acciones que permitan perseguir la responsabilidad por tales infracciones, lo que, agregó, deberá ser especificado en la legislación orgánica constitucional que se promueva al efecto, junto al quórum requerido para la instrucción del respectivo procedimiento sancionatorio.

La Ministra Secretaria General de la Presidencia Subrogante, señora Patricia Silva, explicó que, durante el estudio del proyecto de ley de fortalecimiento y transparencia de la democracia, correspondiente al Boletín N° 9.790-07 –el que actualmente se encuentra en primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados-, se ha abordado la necesidad de introducir diversas modificaciones a la estructura orgánica y funcional del Tribunal Calificador de Elecciones.

En efecto, detalló que, en dicha iniciativa, se propondrá la ampliación de las facultades del Tribunal Calificador de Elecciones, las que actualmente dicen relación, preferentemente, con el escrutinio general de las elecciones y los plebiscitos, resolver las reclamaciones que se interpongan en materias de su competencia y calificar y proclamar el resultado de los procesos electorales y plebiscitarios nacionales o comunales.

De ese modo, añadió que dicho órgano podrá conocer diversas materias que se verifican a instancias o de manera previa o coetánea al proceso eleccionario, incluyendo la fiscalización del cumplimiento de las normas que regulan las campañas electorales, particularmente en lo tocante a su forma de financiamiento y modo de realización.

Asimismo, agregó que, durante el análisis de la legislación orgánico-constitucional que deberá promoverse en lo sucesivo, se debe abordar la necesidad de modificar el mecanismo de reemplazo de la autoridad que hubiere sido cesada en su cargo, toda vez que el artículo 51 de la Carta Fundamental dispone que, ante la vacancia de los cargos de diputado y senador, ésta se proveerá con el ciudadano que señale el partido

político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido.

En el mismo sentido, el jefe de la División de Relaciones Políticas e Institucionales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Gabriel de la Fuente, agregó que el Ejecutivo ha propuesto una serie de iniciativas legislativas que apuntan a materializar una agenda de probidad y transparencia en la gestión pública, incluyendo aquellas que dicen relación con las funciones que deberá desarrollar el Tribunal Calificador de Elecciones.

En ese contexto, reiteró que en la referida iniciativa legal, sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia, correspondiente al Boletín N° 9.790-07, el Ejecutivo presentará, durante su segundo trámite constitucional, las indicaciones que permitan otorgar nuevas atribuciones al Tribunal Calificador de Elecciones, de modo tal de fortalecer sus facultades fiscalizadoras y sancionatorias en el ámbito electoral.

La asesora legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señora Valeria Lübbert, sostuvo que la asignación de nuevas facultades al Tribunal Calificador de Elecciones se ajusta a lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución Política de la República, que establece que dicho organismo debe conocer del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores, resolver las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos, junto a las demás atribuciones que determine la ley.

El Senador señor Pérez Varela afirmó, respecto del mecanismo de reemplazo de los parlamentarios que hubieren sido cesados en sus funciones, que debe considerarse que el inciso final del artículo 51 de la Constitución Política de la República prohíbe la realización de elecciones complementarias ante la vacancia en el cargo de diputado o senador, lo que resultaba coherente con el sistema electoral vigente al momento de la entrada en vigencia de dicha disposición, incorporada a la Carta Fundamental mediante la ley de reforma constitucional N° 18.825, de 1989.

Con todo, aseveró que dicho mecanismo de reemplazo presenta mayores grados de compatibilidad con la entrada en vigencia de la ley N° 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

Por otra parte, reiteró la necesidad de evaluar la incorporación del Presidente de la República dentro de las autoridades que pudieran ser sancionadas con la cesación en el cargo por la infracción de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, considerando que se trata de una autoridad que pudiere haber incurrido en las infracciones que sanciona el proyecto de reforma constitucional en estudio.

-En conformidad a las opiniones emitidas en forma favorable respecto de la propuesta de texto del proyecto de reforma constitucional y puesta en votación dicha propuesta, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Senadores señores García Ruminot, Harboe, Pérez Varela y Walker, don Ignacio.

TEXTO DEL PROYECTO

En virtud de los acuerdos adoptados, la Comisión Especial encargada de conocer proyectos relativos a probidad y transparencia propone aprobar el proyecto de reforma constitucional en informe en los siguientes términos:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Modifícase la Constitución Política de la República de la siguiente manera:

a) Intercálase en el artículo 60 el siguiente inciso sexto, nuevo, pasando a ser los actuales incisos sexto a octavo, incisos séptimo, octavo y noveno, respectivamente:

"Cesará en su cargo el diputado o senador que infrinja gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, en los casos que señale una ley orgánica constitucional. Conocerá de estas infracciones el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral.".

b) Agrégase en el artículo 125 el siguiente inciso segundo, nuevo:

"Con todo, cesarán en sus cargos las autoridades mencionadas cuando infrinjan gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, en los casos que señale una ley orgánica constitucional. Conocerá de estas infracciones el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral.".".

Acordado en sesión celebrada el 18 de mayo de 2015, con asistencia de los Senadores señores Ignacio Walker Prieto (Presidente), Felipe Harboe Bascuñán, Víctor Pérez Varela y Baldo Prokurica Prokurica (en reemplazo del Senador Alberto Espina Otero) y de la Senadora señora Lily Pérez San Martín (en reemplazo del Senador señor Alejandro Guillier Álvarez); en sesión de 1 de junio de 2015, con asistencia de los Senadores señores Baldo Prokurica Prokurica (Presidente accidental y además en reemplazo del Senador Alberto Espina Otero), Pedro Araya

Guerrero (en reemplazo del Senador Ignacio Walker Prieto), Alejandro Guillier Álvarez, Felipe Harboe Bascuñán y Víctor Pérez Varela; en sesión de 10 de junio de 2015, con asistencia de los Senadores señores Ignacio Walker Prieto (Presidente), José García Ruminot (en reemplazo del Senador Alberto Espina Otero), Felipe Harboe Bascuñán y Víctor Pérez Varela y en sesión de 17 de junio de 2015, con asistencia de los Senadores señores Ignacio Walker Prieto (Presidente), José García Ruminot (en reemplazo del Senador Alberto Espina Otero), Felipe Harboe Bascuñán y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 23 de junio de 2015.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE CONOCER PROYECTOS RELATIVOS A PROBIDAD Y TRANSPARENCIA, RECAIDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN PRIMER TRÁMITE, QUE ESTABLECE LA CESACIÓN EN LOS CARGOS DE PARLAMENTARIOS, ALCALDES, CONSEJEROS REGIONALES Y CONCEJALES POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS SOBRE TRANSPARENCIA, LÍMITES Y CONTROL DEL GASTO ELECTORAL.
(BOLETINES NÚMEROS 10.000-07 Y 9.860-07, REFUNDIDOS)

I.PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: -Establecer el cese de los cargos de diputado, senador, alcalde, consejero regional y concejal por infracción grave de las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral.

-Radicar el conocimiento de dichas infracciones en el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral.

II. ACUERDOS: aprobado en general y en particular (4X0). Senadores señores García Ruminot, Harboe, Pérez Varela y Walker don Ignacio.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: El artículo único del proyecto en informe requiere, en cada Cámara, la aprobación de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores, de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política de la República.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet Jeria y Moción las Senadoras señoras Allende y Pérez San Martín y de los Senadores señores Harboe, Montes y Quinteros.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: ---.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 21 de abril de 2015.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general y en particular.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: la Constitución Política de la República, especialmente sus Capítulos V, sobre Congreso Nacional y XIV, que regula el Gobierno y Administración Interior del Estado.

Valparaíso, 23 de junio de 2015.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria de la Comisión

ÍNDICE

Antecedentes
-Mensaje Presidencial Boletín N° 10.000-07 2
-Moción Boletín N° 9.860-07 5

Discusión en general y en particular
-Sesión 18-mayo-2015 6
-Sesión 1-junio-2015 10

Audiencia Profesores de Derecho
-Víctor Manuel Avilés 11
-Claudio Oliva 14
-Christian Viera 16

Sesión 10-junio-2015
-Ministra Subrogante 18

Sesión 17-junio-2015
Fusión de proyectos y aprobación en general 23
Aprobación en particular 23

TEXTO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN 27