

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA
RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.556,
ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE SISTEMAS DE INSCRIPCIONES
ELECTORALES Y SERVICIO ELECTORAL, ESTABLECIENDO LA
PROHIBICIÓN DE HACER PÚBLICOS CIERTOS DATOS DE LOS ELECTORES

BOLETÍN N° 6979-06.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de ley de la referencia, originado en una moción de los Diputados señores Pedro Araya Guerrero, Gonzalo Arenas Hödar, Gabriel Ascencio Mansilla, Guillermo Ceroni Fuentes, Edmundo Eluchans Urenda, Juan Carlos Latorre Carmona, Miodrag Marinovic Solo de Zaldívar, Sergio Ojeda Uribe, Ricardo Rincón González y Patricio Vallespín López.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de los señores Juan Ignacio García Rodríguez, Director Nacional del Servicio Electoral, Raúl Urrutia Ávila, Presidente del Consejo para la Transparencia y Andrés Tagle Domínguez, asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia..

La Comisión tuvo, asimismo, a la vista, copia de la Decisión de Amparo rol C 407-09 del Consejo para la Transparencia, recaído sobre una solicitud de antecedentes presentada por el señor Sebastián Rivas Vargas al Director Nacional del Servicio Electoral.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central del proyecto tiene por objeto modificar el artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistemas de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, para establecer que determinados datos contenidos en las inscripciones efectuadas en los registros electorales, no tendrán la calidad de información pública.

Tal idea, la que el proyecto concreta mediante un artículo único que introduce la modificación señalada, es propia de ley al tenor de lo establecido en los artículos 8°, 18 y 63 números 1) y 2) de la Constitución Política.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que el artículo único tiene rango de ley orgánica constitucional por incidir en el sistema de registro electoral, según lo señala el artículo 18 de la Carta Política. Tiene, asimismo, carácter de quórum calificado en cuanto sustrae de la publicidad determinados antecedentes que figuran en un registro público, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución, sin perjuicio de lo cual debe aplicarse el quórum de votación correspondiente al rango más elevado.

2.- Que dicho artículo no es de la competencia de la Comisión de Hacienda.

3.- Que se aprobó la idea de legislar por unanimidad. Participaron en la votación los Diputados señores Araya, Burgos, Eluchans, Harboe, Cristián Monckeberg, Rincón, Schilling y Squella.

4.- Que no hubo artículos o indicaciones rechazados.

III.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante al señor Ricardo Rincón González.

IV.- ANTECEDENTES.

1.- Los autores de la moción parten recordando que los artículos 5° y 10 de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, consagran el derecho de toda persona a acceder al conocimiento de los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirven de sustento y los procedimientos que se utilicen para su dictación, permitiendo, asimismo, tomar conocimiento de la información elaborada con presupuesto público y cualquiera otra información que se encuentre en poder de los órganos de la Administración. Agregan que el artículo 11 de esta misma norma, en su letra k), consagra el principio de gratuidad del acceso a la información del Estado, añadiendo su artículo 18 que sólo se permitirá el cobro de los costos de reproducción y los demás valores que una ley autorice cobrar por la entrega de dicha información.

A su vez, el artículo 8° de la Constitución Política, declara públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado como también sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, señalando, además, que solamente una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de tales fundamentos y procedimientos, cuando la publicidad afectare el debido

cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

En contraste con lo anterior, señalan que entre los derechos y deberes constitucionales, específicamente en el artículo 19 N° 4 de la Carta Política, se asegura a todas las personas “ el respeto y la protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia”.

Por otra parte, manifiestan que el artículo 25 de la ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, tratando de las inscripciones, previene que éstas se practicarán en libros denominados registros electorales, los que contendrán trescientas cincuenta inscripciones cada uno. Estos registros serán públicos y en ellos deberá especificarse la región, provincia y circunscripción a que pertenecieren y la circunstancia de tratarse de registros de varones o de mujeres. Se trata, en consecuencia, de registros públicos, a los cuales se puede acceder previo pago de los valores fijados por resolución exenta del Servicio Electoral.

Agregan que, de acuerdo a lo que dispone el artículo 27 de la citada ley N° 18.556, cada registro electoral deberá formarse en duplicado y deberá contener, entre otros datos, los nombres y apellidos del elector, su número de cédula de identidad, su nacionalidad, profesión, domicilio, su firma o la constancia de ser no vidente o analfabeto, información toda ésta que al ser vendido el correspondiente padrón por el Servicio Electoral, queda a disposición de la entidad que lo adquiere y suele ser utilizada por empresas de administración de datos personales.

Conforme a lo anterior, señalan que el Consejo para la Transparencia, en su decisión de amparo rol C407-09, de 23 de marzo recién pasado, pronunciándose sobre una solicitud de acceso a la base de datos electorales del Servicio Electoral, manifestó su preocupación por la difusión de algunos datos personales contenidos en los registros electorales, pero “ la claridad de la ley N° 18.556 al disponer que la información contenida en ellos es pública, impide desatenderla. De allí que corresponda a los órganos colegisladores y no a este Consejo resolver, a futuro, si es preciso modificar este estado de cosas.”.

Las circunstancias reseñadas llevan a los patrocinantes a proponer modificar el ya comentado artículo 25 de la ley N° 18.556, para establecer que los datos personales contenidos en el padrón electoral, tales como el rol único tributario, la profesión o la calidad de no vidente o analfabeto del inscrito, no tengan el carácter de públicos, compatibilizando así la exigencia constitucional de la publicidad de los actos de los órganos de la Administración del Estado, con el derecho, también consagrado en la Carta Política, relativo al respeto y protección de la vida privada y a la honra de la persona y de su familia.

2.- La ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

En lo que interesa a este informe, cabe mencionar los siguientes artículos:

“Artículo 25.- “ Las inscripciones se harán en libros denominados Registros Electorales. Estos contendrán un total de trescientas cincuenta inscripciones cada uno.

Existirán Registros separados para varones y mujeres, en los cuales se practicarán las inscripciones de los chilenos y de los extranjeros con derecho a sufragio.

Los Registros serán públicos y llevarán la especificación de la región, provincia y circunscripción a que pertenecieren, un número de orden correlativo y la mención “Varones o “Mujeres”, según corresponda.”.

“Artículo 27.- Cada Registro Electoral se formará en duplicado, en libros encuadernados con tapa dura, cuyas páginas foliadas, con líneas horizontales, tendrán en cada plana columnas verticales cuyo empleo de izquierda a derecha será el siguiente: primera columna, numeración impresa y sucesiva de cada una de las inscripciones, con la anotación abreviada de su fecha; segunda, anotación del nombre o de los dos primeros nombres y de los apellidos que consten en la cédula de identidad; tercera, nacionalidad; cuarta, profesión u oficio; quinta, fecha de nacimiento; sexta, domicilio, con indicación de la comuna y calle o camino con su numeración o el nombre del predio rústico, industrial o minero en que lo tuviere, séptima, número de la cédula nacional de identidad o para extranjeros y, en el caso de estos últimos, además, constancia de que cumplen el requisito de avecindamiento; octava, constancia de la cancelación de la inscripción, con indicación de la causal y fecha, cuando fuere procedente; novena, firma de la persona inscrita o constancia de la calidad de no vidente o de analfabeta estampada por la Junta Inscriptora, y décima, impresión digital del pulgar derecho de la persona inscrita o del izquierdo si careciere de aquél o constancia de la causa que la imposibilite absolutamente para estamparla.

Quienes estuvieren temporalmente impedidos de estampar la impresión digital, sólo podrán inscribirse cuando se subsane el impedimento.

Al final de cada libro de Registro habrá suficientes hojas en blanco, foliadas y timbradas, para extender las actas de las sesiones diarias y las de escrutinios de las mesas receptoras de sufragios.”.

V.- TEXTO DEL PROYECTO EN ANÁLISIS.

El texto del proyecto es el siguiente:

“ARTÍCULO ÚNICO.- Agrégase al artículo 25 de la ley 18.556 LOC sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral, un nuevo inciso con la siguiente frase:

“ La información relativa al número de cédula de identidad del elector, su profesión u oficio, y la constancia de una persona de ser analfabeta o no vidente, no será considerada información pública.”.

VI.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a) Opiniones recibidas por la Comisión.

Durante el debate de esta iniciativa, la Comisión recibió el parecer de las siguientes personas:

1.- Don Juan Ignacio García Rodríguez, Director Nacional del Servicio Electoral.

Explicó que el carácter público del padrón electoral, se había originado en la necesidad de dar confianza al electorado en la votación plebiscitaria del año 1988, decisión adoptada por el Servicio Electoral y, luego, refrendada por el Tribunal Calificador de Elecciones, pronunciándose sobre una impugnación a dicha decisión.

De lo anterior, entonces, que el Servicio Electoral entregue copia del padrón a quien lo solicite y, en lo que se refiere al cobro por su entrega, señaló que éste había ido en aumento, en atención a que la tarifa inicial a cobrar se fijó en una unidad reajutable. Precisamente, este cobro dio origen a un amparo presentado ante el Consejo para la Transparencia, el que resolvió que solamente correspondía cobrar el costo de reproducción. Agregó que dicha resolución incluyó un voto de minoría que objetó la entrega de determinados datos del padrón a cualquiera que lo solicitara, añadiendo que la tendencia actual era restringir la entrega de cierta información contenida en el padrón, circunstancia que se había visto reflejada en el proyecto de ley sobre inscripción automática que se tramitaba en el Senado, el cual restringía la entrega de información a centros de estudios y partidos políticos y prohibía la comercialización del padrón.

Creía que el proyecto en análisis no tenía mucho sentido, dado el carácter predominante público de todas las actuaciones vinculadas al proceso de inscripción electoral actual, en que la inscripción debe efectuarse ante una Junta Inscriptora, la que es pública y debe publicar las nóminas de inscritos, como también es pública la Junta Electoral que recibe dichos registros, los que pueden ser consultados por cualquier persona; en consecuencia, no resultaría concordante con tal normativa un proyecto que dispusiera solamente la entrega de cierta información contenida en el padrón, especialmente si tal información servía principalmente a las candidaturas y a los partidos políticos.

Señaló que el tema a que se refería esta moción ya se encontraba regulado en el proyecto aludido pendiente en el Senado, el que estaba en su primer trámite constitucional, afirmando que, si bien sus propuestas resultaban más lógicas de acuerdo a la señalada legislación en trámite, en que la inscripción se efectuaba por medio de mecanismos informáticos, parecía más lógico estar a lo que se resolviera en dicha iniciativa.

2.- Don Raúl Urrutia Ávila, Presidente del Consejo para la Transparencia.

Hizo presente que el Consejo había acogido un amparo presentado por un periodista del diario El Mercurio, quien había solicitado la entrega de todo el padrón electoral al Servicio Electoral. Fundaba su reclamo en el costo que tenía que cancelar, que no le parecía ajustado a lo dispuesto en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Al respecto recordó que la mencionada ley obligaba a entregar la información y a cobrar por ella solamente los costos de producción, que fue lo que en definitiva resolvió el Consejo, ajustándose a un instructivo que el propio Consejo había dictado tiempo antes.

Asimismo, señaló que de acuerdo al artículo 33 de la ley N° 20.285, el Consejo debía velar por el adecuado cumplimiento de las disposiciones de la ley de protección de datos de carácter personal, por parte de los órganos del Estado. Lo anterior planteó la disyuntiva de entregar la totalidad de la información requerida o salvaguardar los datos de carácter personal contenidos en los registros electorales.

Sobre el particular, considerando que el artículo 18 de la Constitución establece la existencia de un sistema electoral público y que la ley N° 18.556, sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, dispone que el padrón electoral es público, se resolvió que la totalidad de la información contenida en el padrón era pública y que si se deseaba proteger los datos sensibles que figuraban en él, correspondería al legislador analizar las modificaciones pertinentes.

En cuanto al carácter sensible de los datos contenidos en el padrón electoral, coincidió con que el rol único nacional no lo era, pero recordó que, al respecto, existía un bien jurídico superior que debía defenderse cuál era el funcionamiento del sistema democrático, el que podría verse afectado si se privaba al padrón de su carácter público ya que esa era una de las vías para evitar anomalías como las dobles inscripciones.

3.- Don Andrés Tagle Domínguez, asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Se refirió en su exposición al proyecto de ley sobre inscripción automática y voto voluntario, radicado en el Senado, con calificación de urgencia, cuyo despacho se esperaba para dentro del presente año, a fin de que pudiera estar aplicable para las elecciones municipales de 2012.

Agregó que dicho proyecto modificaba completamente la ley N° 18.556; en efecto, distinguía entre registros electorales y padrones, comprendiendo los primeros a los potenciales inscritos para votar, es decir, a quienes tuvieran suspendido su derecho a sufragio, a las personas que se encontraran próximas a cumplir 18 años y otros. Los datos que comprendía eran el rol único nacional, la fecha y lugar de nacimiento, el nombre, la nacionalidad, el domicilio electoral, la profesión, el sexo, la circunscripción electoral, la mesa de

votación, la condición de estar o no avecindado y si se tiene o no vigente el derecho a sufragio. Agregó que estos registros no eran públicos, no contemplaban datos sobre la discapacidad del ciudadano ni sobre su condición de analfabeto, por cuanto no era necesario que menciones tan sensibles figuraran en él.

Explicó que de estos registros emanaban padrones ad hoc para cada elección, que permitían sufragar en la mesa respectiva y sólo alcanzaban a las personas habilitadas para votar. Los datos que contenían eran el rol único nacional, el nombre, el domicilio electoral con indicación de la circunscripción o comuna, el sexo y el número de mesa. Tenían carácter público y el Servicio Electoral debía publicarlos en su página web, lo que resultaba necesario para permitir las reclamaciones que podrían hacerse a su contenido.

Precisó que los partidos políticos podían acceder a una copia digital de estos padrones y, también, por la vía excepcional, podrían acceder a ellos los centros de estudio o de investigación siempre que el Consejo del Servicio Electoral lo autorizara. Añadió que el Consejo contaría con cinco miembros, cuatro de los cuales serían designados con acuerdo de las tres quintas partes del Senado.

Señaló, asimismo, que esa iniciativa prohibía el uso comercial de los datos del padrón y establecía sanciones tanto para quien los vendiera como para quien los utilizara, restringiendo la publicidad de tal información sólo a lo estrictamente necesario.

Finalmente, refiriéndose al proyecto en análisis, señaló que el rol único nacional no era un dato sensible porque no afectaba la privacidad de las personas, estimaba fundamental conservar su carácter público ya que los actuales sistemas computacionales trabajaban con números y no con nombres. Agregó que dicho rol constituía el nombre digital de las personas y resultaba imprescindible que formara parte de los padrones electorales toda vez que existía mucha coincidencia en el nombre de las personas, por lo que contar con tal número evitaba muchos errores.

b) Discusión general.

El Diputado señor Rincón fundamentó la iniciativa señalando que ella recogía una sugerencia formulada por el Consejo para la Transparencia al pronunciarse sobre un recurso de amparo deducido por un particular, destinado a obtener del Servicio Electoral, en forma gratuita, el padrón alfabético computacional de inscripciones electorales.

Explicó que en su resolución, el Consejo había reiterado el carácter público de los registros electorales, pero había sostenido que tales antecedentes debían entregarse en forma gratuita, sin más cobros que los costos de reproducción. Asimismo, había denotado inquietud por el hecho de que tales antecedentes incluyeran datos personales de los inscritos, pero que dada la claridad con que la ley N° 18.556 establecía que las menciones contenidas en el padrón eran públicas, no resultaba posible desatender tal circunstancia. Por eso, entonces, finalizaba sugiriendo que la posible modificación a esta situación sería materia de competencia de los órganos colegisladores.

Terminó señalando que por ello la moción, recogiendo la inquietud señalada, especialmente la prevención minoritaria formulada por uno de los consejeros, en el sentido de que la copia del padrón que se entregara, debía excluir los datos sensibles tales como la profesión, fecha de nacimiento, domicilio, cédula de identidad e indicación de la calidad de analfabeto o no vidente del inscrito, proponía excluir dichos antecedentes de la copia del padrón a entregar.

Cerrado el debate, se aprobó la idea de legislar por unanimidad. Participaron en la votación los Diputados señores Araya, Burgos, Eluchans, Harboe, Cristián Monckeberg, Rincón, Schilling y Squella.

c) Discusión en particular.

Al iniciarse la discusión en particular, los Diputados señores Ceroni y Rincón presentaron una indicación para sustituir el artículo único por el siguiente:

“ La información relativa a la nacionalidad, profesión u oficio, cancelación de la inscripción, con indicación de la causal y fecha, y la constancia de la calidad de no vidente o analfabeto de una persona será de carácter reservada. Sin embargo, podrán solicitar toda la información del registro electoral, a que se refiere en detalle el artículo 27, los partidos políticos, centros de investigación o de estudios y universidades, previa calificación del Servicio Electoral.”.

El Diputado señor Rincón fundamentó la indicación sustitutiva, en que con ello se recogían las observaciones formuladas por el Presidente del Consejo para la Transparencia y el Director Nacional del Servicio Electoral, razón por la que se había eliminado la referencia al número de cédula de identidad del elector, el que era accesible a quien lo solicitara; se había dado el carácter de reservado a datos no contemplados en la indicación original como la cancelación de la inscripción con indicación de la causal y fecha, por tratarse de un antecedente claramente sensible; se había adaptado el lenguaje utilizado al empleado por el texto constitucional, de ahí el uso de la expresión reservado, y se había dado acceso en forma excepcional a todos los datos del padrón a determinadas entidades, previa calificación del Servicio Electoral.

Asimismo, haciéndose cargo de lo afirmado por el Director Nacional del Servicio Electoral, en el sentido de que el proyecto que se tramitaba en el Senado sobre la inscripción automática y el voto voluntario, modificaba íntegramente el mecanismo de las inscripciones previsto en la ley N° 18.556, por lo que no parecía necesaria esta iniciativa, sostuvo que dicho proyecto difícilmente se convertiría en ley antes de un año, por lo que parecía conveniente hacerse cargo de la inquietud manifestada por el Consejo para la Transparencia mientras se aprobaba dicha iniciativa.

El Diputado señor Eluchans, remitiéndose a lo expresado en la audiencia anterior por los invitados mencionados, recordó que la entrega de información era necesaria para los partidos políticos, por lo que

respecto de ellos no parecía conveniente la limitación que significaba la calificación previa de la correspondiente solicitud por el Servicio Electoral.

El Diputado señor Harboe estimó necesario incorporar en el nuevo texto el principio contemplado en el Derecho Comparado, en materia de protección de datos personales, sobre las finalidades buscadas con la petición del dato o la información, en otras palabras, dicho principio faculta a las personas o instituciones a acceder a antecedentes sensibles de otra, sólo en la medida que tal acceso tenga un fin lícito o legítimo que lo justifique, de tal manera que de no acreditarse tal finalidad, se mantendría la reserva y protección de tales datos, en virtud de que los datos pertenecen a la persona y no a la entidad que los administra. Por lo anterior, propuso que la calificación que haga el Servicio Electoral de la petición de antecedentes, incluya la de los fines específicos por los que se solicita la información, evitándose así que, por ejemplo, algún medio de comunicación, sin fines legítimos, acceda a la información existente en los registros electorales en carácter de reservada, por el mero expediente de solicitarla a un centro de investigación o estudios, burlando la norma.

La Comisión concordó con las observaciones de ambos parlamentarios y, sin mayor debate, procedió a aprobar, por unanimidad, el siguiente texto para el proyecto:

“Artículo único.- Agrégase el siguiente inciso segundo en el artículo 25 de la ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral:

“ La información relativa a la nacionalidad, profesión u oficio, cancelación de la inscripción con indicación de la causal y fecha, y la constancia de la calidad de no vidente o de analfabeta de una persona será de carácter reservada. Sin perjuicio de lo anterior, los partidos políticos podrán acceder a toda la información del registro electoral a que se refiere en detalle el artículo 27, como también podrán tener dicho acceso, previa calificación de los fines específicos de la petición por parte del Servicio Electoral, los centros de investigación o de estudios y las universidades.”.

Por las razones señaladas y por las que indicará oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

“PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Agrégase el siguiente inciso segundo en el artículo 25 de la ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral:

“ La información relativa a la nacionalidad, profesión u oficio, cancelación de la inscripción con indicación de la causal y fecha, y la constancia de la calidad de no vidente o de analfabeta de una persona, será de carácter reservada. Sin perjuicio de lo anterior, los partidos políticos podrán acceder a toda la información del registro electoral a que se refiere en detalle el artículo 27, como también podrán tener dicho acceso, previa calificación de los fines específicos de la petición por parte del Servicio Electoral, los centros de investigación o de estudios y las universidades.”.

Sala de la Comisión, a 30 de junio de 2010.

Acordado en sesiones de fechas 8, 15 y 30 de junio en curso, con la asistencia de los Diputados señor Pedro Araya Guerrero (Presidente), señora Marisol Turres Figueroa y señores Jorge Burgos Varela, Giovanni Calderón Bassi, Alberto Cardemil Herrera, Guillermo Ceroni Fuentes, Aldo Cornejo González, Marcelo Díaz Díaz, Edmundo Eluchans Urenda, Felipe Harboe Bascuñán, Cristián Monckeberg Bruner, Ricardo Rincón González y Arturo Squella Ovalle.

En reemplazo del Diputado señor Marcelo Díaz Díaz asistió a dos sesiones el Diputado señor Marcelo Schilling Rodríguez.

EUGENIO FOSTER MORENIO
Abogado Secretario de la Comisión