INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE REPONE FACULTADES DEL SERVICIO ELECTORAL.

BOLETÍN N° 10.716-06

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento viene en informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en un mensaje de S.E. la Presidenta de la República.

Para el despacho de esta iniciativa, S.E. la Presidenta de la República ha hecho presente la urgencia la que ha calificado de “discusión inmediata” para todos sus trámites constitucionales, motivo por el cual esta Cámara cuenta con un plazo de seis días para afinar su tramitación, término que vence el día 14 de junio próximo por haberse dado cuenta de la urgencia en la Sala el día 8 de junio, recién pasado.

Durante el análisis de esta iniciativa la Comisión contó con la colaboración de la Subsecretaria General de la Presidencia, señora Patricia Silva y de los asesores del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señorita Lizzy Seaman y señor Gabriel Osorio.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) La idea matriz o fundamental del proyecto es la de entregar al Servicio Electoral el conocimiento y sanción de las infracciones en materia de propaganda electoral y establecer que dicho servicio impondrá las sanciones por la infracción de la Ley de Partidos Políticos, con excepción de los casos en que la sanción corresponda al comiso, suspensión o disolución de un partido político o a la inhabilidad para cargos directivos, los que conocerá en primera instancia un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones.

2) Quórum de votación.

Cabe hacer presente que el H. Senado señaló que los artículos 1°y 2° tienen el rango de leyes orgánicas constitucionales, por lo que requieren de la aprobación de las cuatro séptimas partes de los diputados en ejercicio, de conformidad al inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República.

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento coincidió con esa calificación, por las siguientes consideraciones:

a) En relación con el artículo 1° del proyecto de ley en informe, ha sido criterio inalterable del Tribunal Constitucional estimar que todas las disposiciones contenidas la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios revisten el carácter de normas orgánicas constitucionales. A modo de ejemplo se puede citar lo señalado en el considerando 7º de la sentencia rol Nº745, de 29 de marzo de 2007, el que señala: “7o. Que este Tribunal, al pronunciarse en sentencia de 5 de abril de 1988, Rol No 53, sobre las materias que, en conformidad con la precitada disposición, debían ser normadas por una ley orgánica constitucional, destacó su vastedad, a diferencia de lo que ocurre con otras leyes de la misma naturaleza, respecto de “las cuales la Constitución ha sido definitivamente más restrictiva”, señalando: “ Como puede apreciarse, el Constituyente, en términos amplios, ha entregado a la regulación de esta ley todo lo concerniente a la organización y funcionamiento del “sistema electoral público” y a la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la propia Constitución. En consecuencia, para dar fiel cumplimiento al mandato constitucional, el legislador no sólo está facultado sino, más aún, obligado a legislar sobre todas estas materias, en uno o más textos legales, pero todos ellos con el carácter de leyes orgánicas constitucionales.”;”. Reafirma este criterio la sentencia, rol Nº2776, de 21 de abril de 2015, que recayó en el proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

b) Respecto del artículo 2°, el que vuestra Comisión recomendó rechazar, cabe hacer presente que al introducir modificaciones a la ley Nº18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos, el Tribunal Constitucional, en sentencia rol Nº43, de 24 de febrero de 1987, el Tribunal Constitucional consideró que todas las disposiciones de este cuerpo normativo, revisten este rango constitucional. En efecto, en el considerando 8º señala, de manera expresa: “8°.- Que en la situación señalada en el considerando 6°, que establece las normas propias de esta ley orgánica constitucional, se encuentran todas las disposiciones del proyecto, con excepción de los artículo 36 y 50, inciso 1°, que versan sobre materias que la Constitución ha reservado a la ley ordinaria o común por norma especial de sus artículos 60, N° 14, en relación con el 62, N° 1, y 23, respectivamente.”. Ello, también es refrendado en el considerando decimoséptimo de la sentencia, rol Nº2776, de 21 de abril de 2015, la que recayó en el proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, al señalar: “Que las disposiciones contenidas en los numerales 1), 2), 3), 4) y 5) del artículo 3 ° del proyecto de ley sometido a control de constitucionalidad, que modifica la Ley N°18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, son propias de las leyes orgánicas constitucionales sobre Sistema Electoral Público y sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, a que se refieren los incisos primero y segundo del artículo 18 de la Constitución Política; y de la Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos a que se refiere el artículo 19, N ° 15, inciso quinto, de la Constitución Política.”.

3) Normas que requieren trámite de Hacienda.

De conformidad a lo establecido en el Nº 5 artículo 304 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que no existen disposiciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

4) Comunicación a la Corte Suprema de las disposiciones incorporadas en este trámite o que han sido objeto de modificaciones sustanciales respecto de las ya conocidas por la Corte.

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento dejó constancia que no hay disposiciones incorporadas en este trámite o modificaciones sustanciales a las disposiciones que fueron consultadas a la Corte Suprema, durante el primer trámite constitucional, por el H. Senado, mediante oficio N° 137, de fecha 31 de mayo de 2016.

5) El proyecto fue aprobado en general por unanimidad.

En sesión 193ª, de fecha 8 de junio del 2016, se aprobó en general por la unanimidad de los diputados presentes.

Votaron por la afirmativa la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Coloma, don Juan Antonio; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl; Soto, don Leonardo; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

5) Se designó Diputado Informante al señor Soto, don Leonardo.

I.- RESUMEN DE LOS FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

El mensaje de S. E. la Presidenta de la República destaca la aprobación de dos iniciativas legales, cuya tramitación finalizó conjuntamente el día 27 de enero de 2016 y que fueron publicadas el 14 de abril de 2016, ley N° 20.900 sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia y el 15 de abril de 2016, ley N° 20.915, sobre modernización de los partidos políticos. Mediante estas normas se dotó de mejor calidad a la actividad política, ya que se crean las condiciones para una democracia más fuerte y transparente, limitando la influencia del dinero en la política.

Una de ellas es la ley que profundiza el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, la cual pone énfasis en el rol de los partidos políticos en la vida democrática, más allá del mero objetivo electoral. Además, entre otras cosas, establece cambios que modernizan el procedimiento de constitución, define reglas básicas de democracia interna para su organización y selección de autoridades, establece equilibrios de género dentro

de los organismos directivos de los partidos y consagra deberes de transparencia en los partidos.

Por su parte, la ley para el fortalecimiento y transparencia de la democracia aborda de forma más densa y profunda la regulación de campañas electorales y del control al gasto electoral de los candidatos. Junto a lo anterior, se implantan nuevas sanciones y se endurecen las que existen, llegando incluso a establecerse penas privativas de libertad y cese en el cargo de elección popular. Asimismo, crea un aporte para los partidos políticos, quienes deberán cumplir con los requerimientos de la nueva ley de partidos políticos. Finalmente, esta ley reformó la estructura, funciones y atribuciones del Servicio Electoral, para que todas las nuevas regulaciones en materias de financiamiento y gasto electoral, campañas electorales y funcionamiento de partidos políticos puedan ser fiscalizadas por dicho Servicio de manera eficaz, al tenor de su mandato constitucional

Agrega que el Tribunal Constitucional, en su sentencia Rol N° 2981-16-CPR, declaró inconstitucional una norma del proyecto de ley para el fortalecimiento de la democracia, puesto que consideró que adolecía de un vicio de forma, en razón de que no fue consultada a la Corte Suprema, conforme a lo exigido por el artículo 77 de la Constitución Política.

Si bien dicho proyecto de ley sí fue sometido a consulta de la Corte Suprema por el Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional estimó que se requería una consulta específica sobre estas normas, la que no se realizó.

El presente proyecto de ley tiene por objeto reponer tal norma y salvar el vicio de forma determinado por el Tribunal Constitucional.

La disposición aludida dice relación con competencias del Servicio Electoral para conocer y aplicar sanciones por infracciones en materia de propaganda electoral. Se trata de normas que entregan atribuciones al referido Servicio para conocer de procedimientos sancionatorios específicos que antes estaban radicados en los Juzgados de Policía Local.

Finalmente, el mensaje especifica que corresponde efectuar un ajuste a la ley de partidos políticos, para evitar cualquier problema interpretativo sobre el sistema de competencias para aplicar sanciones por infracción a las normas que regulan a los partidos políticos.

II. RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO POR EL SENADO.

El proyecto de ley despachado por el Senado consta de dos artículos, el primero que modifica el artículo 144 de la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con la finalidad de entregar al Servicio Electoral el conocimiento y la facultad de sancionar las infracciones en materia de propaganda electoral y el artículo segundo que modifica el artículo 56 de la Ley de Partidos Políticos con la finalidad de establecer que las sanciones por la inobservancia de la ley serán impuestas por el Servicio Electoral, pero en el caso de que la sanción

corresponda al comiso, suspensión o disolución del partido o inhabilidad para ocupar cargos directivos de un partido político, un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones conocerá en primera instancia, el que se designará por sorteo.

III. <u>SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS</u>.

1.- <u>Discusión General.</u>

El proyecto en informe fue aprobado, en general, por vuestra Comisión en su sesión 193ª de fecha 8 de junio de 2016, por la unanimidad de los diputados presentes.

Votaron por la afirmativa la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Coloma, don Juan Antonio; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl; Soto, don Leonardo; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

Durante la discusión general, **la Subsecretaria General de la Presidencia, señora Patricia Silva**, señaló que el mensaje repone normas que, por un tema absolutamente administrativo, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales en el proceso de revisión de normas orgánicas constitucionales, pues si bien ocurrió una consulta a la Corte Suprema, faltaron artículos específicos. No es que el Congreso Nacional no haya consultado, sino que se estimó que faltó una consulta específica de estos artículos.

Este proyecto se aprobó ayer en el Senado, luego de una rápida tramitación en la Comisión Especial encargada de conocer proyectos relativos a probidad y transparencia, pues estos temas ya están consensuados desde la tramitación del proyecto anterior.

El diputado Monckeberg, don Cristián, señaló que en el artículo 1° propuesto era pacífico, pues da cuenta de aquello que no prosperó en el Tribunal Constitucional. Otra cosa era el artículo 2°, que se modifica en un sentido que la Subsecretaria lo plantea para lograr armonía, pero a su juicio habría un retroceso, en cuanto a quienes serían los órganos competentes. No conviene que el Servicio Electoral (en adelante “Servel”) fiscalice y sancione, hubo acuerdos con el gobierno en el tema, y ahora el gobierno lo cambia.

El artículo primero es lo propio de reponer, pero el segundo es una cuestión nueva, y cambia el tribunal de primera instancia de un ministro del Tricel al Servel. No le parecía razonable que el Servel sea la primera instancia en este tema, debería quedar como estaba, primera instancia un ministro del Tricel, y en segunda, el Tricel en pleno con la exclusión de aquel que conoció en primera instancia.

El asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Gabriel Osorio, expresó que de acuerdo a la ley N° 20.900, se dispuso una potestad sancionatoria a favor del Servel, y el artículo 2° completa,

concuerda lo aprobado en el tema. Disponer una facultad fiscalizadora y sancionatoria en la administración no es algo novedoso, y acá, como en todo el sistema jurídico, las decisiones de ese órgano son susceptibles de reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y eso queda en el Tricel. No significa que porque el Servel pueda sancionar no se pueda revisar en sede judicial.

A su vez, en el inciso segundo se establece una competencia especial para determinados supuestos, en que un ministro actuará como tribunal de primera instancia, pero en atención al sentido que las normas aprobadas tienen por la ley N°20.900, como la N° 20.915, que reformó la de partidos políticos, esta propuesta mejora la fiscalización y sanción en estos temas, incluso mejorando por su claridad en relación hacia los sujetos fiscalizados.

El diputado señor Squella manifestó que con la explicación se confirma que no solo se repone aquello que se rechazó en el Tribunal Constitucional. Era cierto, ya hay varias candidaturas con dificultades porque no saben a quién dirigir la denuncia por infracción en estos temas. Celebraba la prontitud en la tramitación del proyecto, pero el artículo 2° propuesto no ayudaba en tal sentido, y eso hace necesario tomar el tiempo suficiente para conocer el tema, pues se podría estar generando la lógica del juez y parte. Se ha trabajado en acotar o disminuir tales situaciones, el ejemplo de la nueva regulación en la actuación del Servicio de Impuestos Internos precisamente perseguía evitar esa circunstancia.

Si le apuraran a votar, estaría a favor del artículo primero, pero no se atrevería ahora a pronunciarse sobre el segundo.

El diputado señor Rincón señaló que entendía la armonización señalada por el Ejecutivo. Anticipó como antecedente, que respecto del proyecto sobre Registro Civil (boletín N°10.627) hubo un reparo de constitucionalidad en la Comisión de Hacienda, por lo que hay que darle una vuelta al proyecto, pues no corresponde despachar si revisar, hay que ver con acuciosidad las normas propuestas.

El asesor señor Osorio expresó que, sólo para ilustrar, esta inquietud sobre ser juez y parte, el sistema chileno contempla una amplia gama de situaciones en que la administración sanciona, y ello es recurrible ante la judicatura. Así ocurre, por ejemplo, con las superintendencias.

En el mismo sentido, el procedimiento sancionatorio no es una novedad, sino que ya fue aprobado por el Congreso Nacional, en un capítulo especial de la reforma a la ley orgánica del Servel, ahí se sancionó un procedimiento especial por infracción a las leyes electorales. No se introduce ninguna nueva facultad, para que no haya dudas en el tema de procedimiento.

En cuanto a la observación de Secretaría, sobre cómo se concilia esto con las atribuciones del Consejo para la Transparencia, en la situación vigente, ellos conocerán las denuncias sobre incumplimientos a las normas de transparencia activa. Verificado ese incumplimiento, ya sea por el Consejo como por la Corte de Apelaciones, se entregan estos antecedentes al

Servel para que abra un proceso sancionatorio y disponga la sanción pertinente. Este proyecto no afecta tal atribución, novedades no hay, sino que lo que se hace es armonizar estos cuerpos normativos en su globalidad.

El diputado señor Squella expresó que se confirman las dudas. Cuando se habla del artículo primero, se coincide que era bueno, sano y recomendable sacar estos asuntos de la competencia de los juzgados de policía local, tanto por carecer de conocimientos especiales en la materia, cuestiones que sí estarían radicadas en el Servel a la luz de las nuevas atribuciones y recursos.

Es correcto, porque la fiscalización la hace el Servel, sabiendo que existe la posibilidad de reclamar ante el órgano jurisdiccional, pero en el artículo 2° no se está hablando sólo de sanciones de multa, se habla de otro tipo de sanciones, tales como comiso, suspensión, las sanciones más graves si tienen que tener un tratamiento superior, y si resulta que existe ese tratamiento diferenciado, es porque se reconoce que se reparte mejor justicia en el Tricel. Las cosas más graves al Tricel, y ello porque está integrado por ministros de la Corte Suprema, por la entidad de las sanciones, etc.

Sin perjuicio de lo que se planteó durante la tramitación de la ley de fortalecimiento a la democracia, los argumentos planteados en esa oportunidad no son suficientes para realizar el cambio propuesto. Es correcto que al realizar la fiscalización, que es algo técnico, es mejor que el Servel lo haga, y no un ministro de la corte. Son temas muy diversos los que se plantean en el artículo a modificar, se disponen diversas hipótesis y escalas de sanciones, y derechamente, salvo que haya más antecedentes, se inclinaría por rechazarlo.

El asesor señor Osorio señaló que hay una distinción en cuanto a las sanciones, y tal como se pretendió en el diseño ya aprobado, el Servel, con esta modificación, podrá sancionar con multa. La actuación del Servel en este tópico se refiere, en general, a investigar y sancionar aquellas conductas sancionables con multas por incumplimiento de obligaciones dispuestas en la ley de partidos políticos. Todo lo que no constituya multa cuando se verifica una infracción, obviamente se entrega a la jurisdicción electoral.

Durante la discusión de la ley de fortalecimiento de la democracia, se entregó al Servel la fiscalización en la materia, y cómo fiscaliza, pide antecedentes, y en caso de ser pertinente, inicia un procedimiento sancionatorio y aplicará una multa como sanción. Cuando la sanción no es multa, se requiere la intervención del Tricel.

El diputado señor Squella expresó que entendía que la lógica planteada está enfocada en la multa, en la entidad de la sanción, pero acá había diversas hipótesis de infracción y de sanción. El proyecto, incluso, dejaría fuera la amonestación por escrito como sanción. El punto es que no es indiferente quien sancione, puede que sea menos grave un comiso que una amonestación por escrito o multa. La cuestión es que hay que salirse de la lógica sobre entidad de la sanción, sino abocarse a cuál es el criterio que debe seguir el que aplica la sanción.

Así, en la redacción del artículo 47, ya en ese encabezado se considera el análisis por alguien que equilibra los argumentos planteados por lado y lado, el lado por sancionar sería el Servel, y ahí se configura el juez y parte. Entendía que podían querer hacer la tramitación más rápida, pero aquello más allá de una mera multa, había que actuar con el máximo estándar, prefería que quien haga el juicio de valor, no tenga un eventual cuestionamiento de su imparcialidad.

La subsecretaria señora Silva señaló que la facultad ya existe en la ley N°18.556, por lo que si esto no se aprobara, ya está en el sistema vigente. Dado que la facultad ya está, lo que pasa es que es interpretable, y lo que se quiere es armonizar para lograr una correcta interpretación. La cuestión no es que se esté inventando una facultad, sino solo dejar zanjado el tema para el intérprete.

El diputado señor Squella manifestó que el artículo 70C de la ley N° 18.556 dispone las atribuciones de la Subdirección de Partidos Políticos, y mientras en el literal a) se disponen las facultades fiscalizadoras, en el literal g) se dispone lo relativo a lo sancionatorio. Derechamente, prefería eliminar ese literal g). Si efectivamente eso pasó, se aprobó, este sería el minuto de corregirlo para lograr la adecuada administración de justicia.

El asesor señor Osorio expresó que el Congreso Nacional ya despachó la orgánica del Servel, y la potestad sancionatoria estaba dispuesta en el espíritu de la nueva ley orgánica del Servel, siendo a vía ejemplar pertinente, lo dispuesto en el artículo 68 literal r) de esa ley. No se necesita ahondar más, mayor claridad que eso no hay, la propuesta persigue armonizar con lo que ya está aprobado.

2.- Discusión Particular.

Artículo 1°

Sometido a votación se aprobó por la unanimidad de los diputados presentes. Votaron por la afirmativa la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Coloma, don Juan Antonio; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl; Soto, don Leonardo; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

Artículo 2°

Sometido a votación se rechazó por no haber alcanzado el quórum de aprobación. Votaron por la afirmativa los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl y Soto, don Leonardo. Votaron en contra la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Coloma, don Juan Antonio; Monckeberg, don Cristián; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

IV. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES POR LA COMISIÓN.

Se encuentra en esta situación el artículo 2° del proyecto de ley en informe.

V.- ADICIONES Y ENMIENDAS QUE LA COMISIÓN APROBÓ EN LA DISCUSIÓN PARTICULAR.

No existen adiciones y enmiendas en tal sentido.

VI. TEXTO DEL PROYECTO TAL COMO QUEDARÍA EN VIRTUD DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS POR LA COMISIÓN.

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor diputado informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Artículo único.- Modifícase el artículo 144 de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de la siguiente forma:

a) Reemplázase, en el inciso primero, la frase "en los artículos 124, 125, 126, 127, 138, 139 y 142", por la siguiente: "en los artículos 138 y 139".

b) Sustitúyese el inciso segundo por el siguiente:

"Sin perjuicio de lo anterior, el conocimiento de las infracciones sancionadas en los artículos 124, 125, 126 y 127, y en general la fiscalización de lo dispuesto en el Párrafo 6° del Título I corresponderá al Servicio Electoral, de conformidad a su ley orgánica.".

****

Tratado y acordado en sesión de 8 de junio de 2016, con la asistencia de la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Coloma, don Juan Antonio; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl; Soto, don Leonardo; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

Asistieron, además, la diputada señorita Cicardini, doña Daniella y el diputado señor Andrade, don Osvaldo.

Sala de la Comisión, a 8 de junio de 2016.



JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA
Abogado Secretario de la Comisión