



LA JUSTICIA ELECTORAL: SU ROL EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO

PATRICIO VALDÉS ALDUNATE *

* Chileno. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, aprobado con dos distinciones. Abogado por la Universidad de Chile. Dentro de los cargos docentes fue profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Chile, de Derecho Procesal de la Universidad Andrés Bello, de Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la Escuela de Carabineros Gral. Carlos Ibáñez del Campo y de Derecho Procesal de la Universidad del Desarrollo.

Recibió el premio otorgado por el Instituto de Ciencias Penales al mejor alumno de Derecho Penal de la Universidad de Chile, en 1965. Ocupó cargos importantes como abogado integrante de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago (2003 – 2004), Árbitro del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago (2005-2006) y abogado integrante de la Excelentísima Corte Suprema (2006). Desde el 2006 hasta la fecha es Ministro de la Corte Suprema y desde el 2012 Presidente del Tribunal Calificador de Elecciones en Chile. Correo electrónico: rvaldesa@hotmail.com; pvaldes@tribunalcalificador.cl



RESUMEN:

El objetivo de todo sistema democrático es alcanzar la gobernabilidad, mediante la legitimidad y credibilidad de sus autoridades, para lo que se requiere de la absoluta confianza por parte de la ciudadanía, respecto a que las personas que adopten las decisiones hayan sido electas legalmente.

Al comparar los diversos sistemas de remoción de autoridades políticas en Chile, mediante mecanismos e integración de instituciones llamadas constitucionalmente a ejercer estas atribuciones, es posible constatar que al ejercer su labor los resultados tienen características significativas.

Este trabajo pretende mostrar las diferencias que los distintos poderes del Estado tienen dentro de sus competencias, relativas a la remoción de autoridades, de acuerdo con las normas constitucionales y legales que regulan estas materias

La autonomía e independencia del ente llamado a resolver la actuación de alguna autoridad electa será la base para que el sistema ideado por el Constituyente, en orden a sancionar a quienes infrinjan las normas, opere libremente ajeno al quehacer político.

El debido y correcto ejercicio del poder por parte de los funcionarios públicos es su primera obligación en un Estado Democrático de Derecho. La legitimidad democrática permite a los servidores públicos (elegidos vía electoral) representar políticamente a sus electores.

PALABRAS CLAVES:

Justicia Electoral / Democracia / Gobernabilidad.

ABSTRACT:

The objective of any democratic system is to achieve the necessary governance, through the due legitimacy and credibility of its authorities, for which, it is required of the absolute confidence on the part of the citizenship regarding that the people that make the decisions Have been legally elected.

When comparing the various systems of removal of political authorities in Chile, through mechanisms and integration of institutions called constitutionally to exercise these powers, it is possible to verify that in exercising their work to put them into effect, their results have certain significant characteristics.

This paper pretends to show the differences of the powers of the State have within their capacities, relative to the removal of authorities, according with the constitutional and legal norms that regulate these matters

The autonomy and independence of the entity called to resolve about the performance of some elected authority will be the base for the devised system by the Constituent Assembly, in order to punish those who violate the laws, operate freely, unrelated to the political task.

The proper and right exercise of power by public officials is their first obligation, in a Democratic State of Law. Democratic legitimacy allows public servants (chosen by electoral route) to politically represent their constituents.

KEY WORDS:

Electoral Justice / Democracy / Governability.

Introducción

La consagración de los valores fundamentales de toda democracia está plasmada en la Constitución Política y descansa en los derechos políticos que se les reconoce a los ciudadanos del país, permitiendo una plena participación en el manejo de la nación.

Sin embargo, ello debe reforzarse y ampararse por órganos especializados e independientes, que actúen imparcialmente bajo atribuciones que permitan a cada uno de los habitantes del país hacer efectivos dichos derechos políticos. Mediante éstos se cimientan aquellos principios y valores democráticos, exigibles de respeto por parte de la autoridad y aplicables en la participación democrática.

Los organismos encargados de cumplir la misión de preservar, dentro de la esfera de su competencia, los valores y principios democráticos, a diario consuman su cometido, al fortalecer la democracia mediante el aseguramiento del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

De esta forma, los órganos electorales serán actores de suma importancia en el resguardo de los principios y valores que la ciudadanía quiere y debe ejercer dentro de los parámetros del ordenamiento jurídico y con pleno respeto de los derechos, lo que asegura la paz y justicia en la comunidad.

I. Historia

Chile, desde sus inicios en 1810, ha expresado su vocación democrática en la generación popular de autoridades políticas y en la adhesión al principio de representación, como elemento cardinal de los gobiernos.

Sin embargo, si algo ha caracterizado la evolución de las normas, instituciones y órganos electorales durante el inicio de la historia de Chile, ha sido la falta de uniformidad y desarrollo al margen de los grandes cambios producidos en otros países.

Tradicionalmente, se sostiene que las primeras normas dictadas en Chile no hacían referencia a la calificación de las elecciones. No obstante, a pesar que en el periodo comprendido entre la declaración de independencia y la Constitución de 1833 la reglamentación de las elecciones fue más bien rudimentaria, el problema de la calificación y control de la validez de las elecciones estuvo presente en la normativa nacional desde sus inicios, en 1810.

a. Constitución de 1833

Sería la Constitución Política de 1833 la que en su Capítulo VI dispuso que el Poder Legislativo de la Nación radicaría en el Congreso Nacional, órgano bicameral integrado por la Cámara de Diputados y el Senado. Las normas de este capítulo regulaban el modo y los requisitos para ser elegido Diputado y Senador.

En lo que nos interesa de la norma citada, el artículo 38, inciso primero señalaba como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados: “Calificar las elecciones de sus miembros, conocer sobre los reclamos de nulidad que ocurran acerca de ellas...”.

Por su parte, artículo 39, en el inciso primero dispuso como atribución exclusiva del Senado: “Calificar las elecciones de sus miembros, conocer en los reclamos de nulidad que se interpusieren acerca de ellas...”.

Con estas disposiciones, por vez primera, en un texto constitucional se afianzó la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso. Fue un paso más adelante con la Constitución de 1828, que solo había regulado –de modo muy imperfecto– la calificación de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, cuando se hizo lo mismo con un órgano de menor importancia, como las Asambleas Provinciales.

Aunque pueda estimarse que esta disposición solo plasmó por escrito lo que, ya tácito, se entendía desde hace varios años; lo cierto es que aun cuando ello fuera así, su inclusión expresa no deja de constituir un importante avance en la consideración de la función de calificación electoral dentro de la configuración institucional del Estado.

Para las elecciones del Presidente de la República se confiaba la calificación de los electores y de la elección al Congreso Nacional, en la reunión de ambas cámaras.

Una nueva Ley de Elecciones fue promulgada el 2 de diciembre de 1833, la que no reglamentó la calificación de las elecciones más allá de lo consignado en la Constitución de 1833, centrando su contenido –casi exclusivamente– en la calificación de los electores.

Diversos proyectos de ley se presentaron entre 1905 y 1906 intentando que un órgano externo asumiera la revisión de las elecciones, con la idea de atenuar la influencia de los partidos políticos en éste. Empezó a proponerse la

idea de crear un Tribunal Calificador de Elecciones aunque no se llegó a discutir, debido a que se requería una reforma constitucional.

En 1906 se promulgó la Ley N° 1.807, que creaba una Comisión Revisora de Poderes compuesta por: dos miembros de la Corte Suprema; uno de la Corte de Apelaciones de Santiago; un presidente o vicepresidente del Senado y un Consejero de Estado, de los elegidos por la Cámara de Diputados, favorecido por sorteo. La Comisión se encargaba de confrontar los poderes de los diputados con las actas de escrutinio, con posibilidad de computar los votos omitidos. Este representa el primer avance serio para la correcta constitución de la Cámara.

Como violenta y encendida fue la campaña presidencial que protagonizaron en 1920 don Arturo Alessandri Palma –candidato por la Alianza Liberal- y don Luis Barros Borgoño –candidato por la Unión Nacional-. Tal campaña terminó de manera polémica, ya que existieron dudas respecto a cuál de los candidatos obtuvo el triunfo, lo que llevó a que ambos contendores se adjudicaran la victoria.

Ante este inusitado panorama, los comandos se vieron obligados a acordar un procedimiento al margen de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico para aclarar el resultado. La fórmula que se aplicó fue el nombramiento de un “Tribunal de Honor”, el que tuvo la misión de determinar cuál de los candidatos resultaría electo, pronunciando que los partidos se comprometieron a acatar. Este resultado posteriormente se ratificaría por el Congreso Pleno que, de acuerdo con la Carta Fundamental, tenía la atribución de designar al candidato vencedor.

El Tribunal de Honor, que fue propuesto por el comando de Alessandri, se aceptó por la Unión Nacional el 10 de agosto de 1920 y comenzó a funcionar en la oficina del Presidente del Senado. Éste estuvo integrado por: el Presidente de la Cámara de Diputados, dos ex Vicepresidentes de la República y por los señores don Armando Quezada, don Luis Barriga y don Guillermo Subercaseaux. Lamentablemente, en pleno desarrollo de su cometido se produjo el fallecimiento de don Fernando Lazcano, quien fue reemplazado por el Vicepresidente del Senado, don Abraham Ovalle Ovalle.

Con fecha 30 de septiembre de 1920 el Tribunal se pronunció en favor de don Arturo Alessandri Palma, a quien declaró vencedor con un total de 177 electores contra 176 obtenidos por don Luis Barros Borgoño. En cumplimiento de lo pactado, el Congreso Pleno ratificó a Alessandri como presidente electo el 6 de octubre de 1920.

b. Constitución de 1925

Todas las experiencias anteriores llevaron a que se adquiriera la certeza que la única manera de terminar con los vicios que afectaban el proceso electoral en Chile y que provocaban un peligroso cuestionamiento de su legitimidad, era controlarlo a través de un ente independiente de las cúpulas políticas.

Es así, como en el capítulo VI de la Constitución Política de 1925 -específicamente en los artículos 63, 64 y 79- se reguló por primera vez en Chile, con rango constitucional, el establecimiento de un órgano autónomo: el Tribunal Calificador de Elecciones.

El artículo 79 prescribía lo siguiente:

Un tribunal especial, que se denominará Tribunal Calificador, conocerá de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y de Senadores.

Este Tribunal procederá como jurado en la apreciación de los hechos, y sentenciará con arreglo a derecho.

Sus miembros serán cinco y se renovarán cada cuatro años, a lo menos con quince días de anterioridad a la fecha de la primera elección que deban calificar.

El mismo Tribunal calificará todas las elecciones que ocurran durante el cuatrienio. (...)

El inciso final de este artículo encomienda a la ley la regulación de la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador, mandato que se cumple con la promulgación del Decreto Ley N° 542, de 19 de septiembre de 1925, sobre Ley de Elecciones.

El constituyente optó por atribuir a esta entidad la calidad de tribunal especial, carácter que no admite la posibilidad de ser puesta en duda.

En virtud de su representación autónoma y la calidad de Tribunal Especial, no se le aplicaban las disposiciones generales asignadas a los Tribunales Ordinarios de Justicia, lo que implicó que la misma Corte Suprema, en sentencia del 7 de julio de 1941, confirmara el hecho que "El Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Calificadores Provinciales no están sometidos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema".

La composición del Tribunal Calificador de Elecciones fue uno de los asuntos que generó mayor controversia

durante la etapa de discusión del proyecto de Carta Fundamental de 1925.

La imparcialidad que se deseaba garantizar en el quehacer de este órgano, exigía -según el parecer de algunos- que los integrantes provenientes del mundo político solo representasen una minoría. En este sentido, se hicieron presentes opiniones aún más radicales, las que promovieron la idea de prescindir totalmente de ellos, ya que se consideraba que los partidos -en gran parte- tenían responsabilidad de los vicios que afectaban a los procesos electorarios.

La comisión redactora propuso -en primera instancia- una composición de siete miembros, en la cual predominaban los integrantes provenientes del mundo político. Sin embargo, en un intento por llegar a consenso en esta materia -a propuesta del Presidente de la República- se concluyó que la mejor opción era una conformación heterogénea, compuesta por cinco miembros que permanecerían en el cargo durante cuatro años: uno, entre los individuos que hubiesen desempeñado los cargos de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados, por más de un año; uno, entre los individuos que hubiesen desempeñado los cargos de Presidente o Vicepresidente del Senado, por más de un año; dos, entre los individuos que se desempeñaran en el cargo de Ministro de la Corte Suprema y uno, entre los individuos que se desempeñaran en el cargo de Ministro de la Corte de Apelaciones de la ciudad donde celebraba sus sesiones el Congreso.

En 1925 se dictó el Decreto de Ley N° 740 sobre Elección, Organización y Atribuciones de las Municipalidades, en virtud del cual se establecía que las reclamaciones debían ser interpuestas

en primera instancia ante el Juez de Letras, para ser revisadas en segunda instancia por la Corte de Apelaciones respectiva. En la práctica, esta norma no tuvo aplicación debido a las circunstancias políticas de la época.

Con posterioridad -en 1934- se promulgó la Ley N° 5.357 que creaba los Tribunales Calificadores Provinciales, los que fueron puestos bajo la jurisdicción del Tribunal Calificador de Elecciones mediante la promulgación de la Ley N° 6.825.

La Constitución Política de 1925 crea el Tribunal Calificador de Elecciones obedeciendo a las necesidades de entregar a un órgano independiente y de carácter jurisdiccional la función de resolver las cuestiones que se suscitaren durante las elecciones. De esta forma Chile se adscribe desde muy temprano del siglo XX a un sistema de resolución de conflictos de carácter electoral de tipo jurisdiccional autónomo, integrado de manera mixta desde los diversos poderes del Estado.

En efecto, se estableció que para designar a los integrantes del Tribunal Calificador de Elecciones se debía formar una comisión compuesta por los presidentes de: la Corte Suprema, del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte de Apelaciones de Santiago, los que por sorteo debían elegir: un ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados por más de un año, uno que hubiere desempeñado el cargo de Presidente o vicepresidente del Senado por más de un año, dos ministros de la Corte Suprema y un Ministro de la Corte de Apelaciones.

De esta forma el Tribunal Calificador quedaba conformado por tres miembros activos del Poder Judicial y dos

provenientes del Poder Legislativo, vinculado a los partidos políticos.

c. Constitución de 1980

La Constitución Política de 1980 modificó ese esquema introduciendo en definitiva los siguientes cambios: el nombramiento de los miembros del Tribunal corresponde exclusivamente a la Corte Suprema, la que designará por sorteo a cuatro Ministros de esa misma entidad, y por sorteo a un ciudadano que hubiere desempeñado el cargo de Presidente o Vicepresidente del Senado o de la Cámara de Diputados por un periodo no inferior a 365 días.

Esta innovación entregó la resolución de los conflictos en materia electoral a una institución con un sesgo claramente jurisdiccional, incorporando un miembro que proveniente del Poder Legislativo, el que expresa la visión de los partidos políticos en esos temas.

Por tanto, el Tribunal Calificador de Elecciones, ha mostrado en las diversas etapas de la vida democrática de Chile su relevancia y persistencia en imprimir un sello de certeza jurídica en los procesos electorales mediante los que se ha elegido a las diferentes autoridades del país.

II. Justicia Electoral

En Chile, el Capítulo IX de la Constitución de 1980 trata de la Justicia Electoral, disponiendo en su artículo 95 que:

Un tribunal especial, que se denominará Tribunal Calificador de Elecciones, conocerá del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos, y tendrá las demás atribuciones que determine la ley.



Foto: José Lopetegui / Santiago Elecciones Chile / Flickr

Es decir, que será el legislador quien establecerá detalladamente las demás atribuciones de este Tribunal, encargado de ejercer la Justicia Electoral en Chile.

Más adelante, en el artículo 96 de la misma Carta Política se indica que:

Habrán tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieron lugar y de proclamar a los candidatos electos. Sus resoluciones serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones en la forma que determine la ley. Asimismo, les corresponderá conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley señale.

Es apreciable entonces, que el Constituyente ha establecido una Justicia Electoral compuesta por dos tipos de

tribunales: uno de primera instancia, conformado por los tribunales electorales regionales; y la instancia superior, que conocerá sobre las apelaciones de sus resoluciones, el Tribunal Calificador de Elecciones.

Los Tribunales Electorales Regionales están constituidos en las regiones del país y en la Metropolitana con dos tribunales. Se rigen por la Ley N° 18.593 de los Tribunales Electorales Regionales y un Auto Acordado de procedimiento, que señala en su artículo 1° que:

Los Tribunales Electorales Regionales conocerán de todos los asuntos establecidos en la ley N° 18.593 de los Tribunales Electorales Regionales, como asimismo de todas aquellas materias encomendadas por la Constitución Política de la República y las leyes, correspondiéndole conocer, entre otras materias, e) De los requerimientos de cese de los cargos de Alcaldes y Concejales, por aplicación a lo dispuesto en los

artículos 60 y 76, respectivamente, de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

De esta forma, la Justicia Electoral se ha constituido en el Tribunal Calificador de Elecciones y en los Tribunales Electorales Regionales, como órganos que cumplen la función de garantizar la legitimidad de los procesos electorarios efectuados en el país, tarea que se ha cumplido sin observaciones desde su instauración en 1925.

Con la presencia de los Tribunales Electorales en cada una de las regiones del país, se logra que la primera instancia de la Justicia Electoral se aplique en todos los rincones de Chile y que las personas que se ven afectadas puedan recurrir a los tribunales sin necesidad de grandes desplazamientos por el país.

La segunda instancia se encuentra en la capital de Chile, Santiago, - y concreta el propósito que ha buscado institucionalizar la Justicia Electoral- ya que los fallos de esta instancia han mostrado un criterio uniforme, basado en la aplicación de la normativa bajo los principios esenciales que rigen a la jurisdicción; en este caso, los fundamentos del sistema democrático en la elección de sus autoridades, como se detallará a continuación, con relación a la jurisprudencia de la remoción de las autoridades edilicias.

III. Remoción de autoridades

La Constitución ha considerado ciertas formas específicas para ocasionar la remoción de las autoridades de los Poderes del Estado.

a. Poder Ejecutivo

La Carta Política señala que el Presidente de la República será elegido

en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, correspondiéndole al Tribunal Calificador de Elecciones comunicar al Presidente del Senado la proclamación de Presidente electo. Posteriormente, el Congreso Pleno reunido en sesión pública el día en que deba cesar en su cargo el Presidente en funciones y con los miembros que asistan, tomará conocimiento de la resolución, en virtud de la cual el Tribunal Calificador de Elecciones proclama al Presidente electo. En este mismo acto, el Presidente electo prestará ante el Presidente del Senado, juramento o promesa de desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, conservar la independencia de la Nación, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, y de inmediato asumirá sus funciones.

Será la Cámara de Diputados, como lo dispone la Constitución, la que dentro de sus atribuciones exclusivas, declarará si han o no lugar las acusaciones que, no menos de diez ni más de veinte de sus miembros, formulen en contra del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringido abiertamente la Constitución y las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a la expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.

Claramente, una acción de esta magnitud en contra del Jefe del Estado evidencia un ambiente político de mayor crisis. Sin embargo, será a través de sus Ministros de Estado, intendentes y gobernadores, por medio de quienes las presiones políticas se irán expresando, mediante las acusaciones constitucionales.

De esta forma, será esa misma institución la que deberá declarar respecto de las acusaciones en contra de los Ministros de Estado, intendentes, gobernadores y de la autoridad que ejerza el Gobierno en territorios especiales.

Entonces, en la Cámara de Diputados, para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio. En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones, desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación.

Culminado el procedimiento en la Cámara de Diputados, el asunto pasará al Senado, que tiene como atribución exclusiva conocer sobre las acusaciones que la Cámara de Diputados apruebe. En tal caso, el Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa. Tal declaración deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio, cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

La Ley del Congreso Nacional señala que el Senado citará al acusado y a la comisión de diputados designada para formalizar y proseguir la acusación a cada una de las sesiones que celebre para tratarla.

El resultado de la votación se comunicará al acusado, a la Cámara de Diputados y -según corresponda- al Presidente de la República, la Corte Suprema o al Contralor General de la República.

Es decir, de un procedimiento que en su primera etapa es de carácter político -acusación en la Cámara de Diputados-, se pasa a una segunda de rasgos jurisdiccionales (Senado), donde la Constitución exige que "resolverá como jurado".

La otra hipótesis que establece la Constitución con relación a esta temática es la que determina el artículo 93, al enumerar las atribuciones del Tribunal Constitucional, disponiendo en su N°10 que debe declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos; así como la responsabilidad de las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad; además precisando que si la persona afectada fuera el Presidente de la República o el Presidente electo, la referida declaración requerirá del acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio.

Entonces será una entidad jurisdiccional la que debe pronunciarse sobre la declaración de inconstitucionalidad del Presidente de la República, cuyo procedimiento es pormenorizado en la Ley Orgánica de esa Magistratura.

De esta forma, podemos apreciar que la Constitución entrega herramientas de carácter político jurisdiccionales para resolver la situación que pudiere afectar a las más altas autoridades de la República mediante la acusación constitucional, en un caso, o la declaratoria de inconstitucionalidad, en otro.

b. Poder Legislativo

Respecto de los parlamentarios, la Constitución establece un procedimiento que entrega su conocimiento y resolución al Tribunal Constitucional.

En efecto, el artículo 60 de la Carta Política dispone que cesará en el cargo el Diputado o Senador que se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a la que pertenezca, como también si durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, que realice gestiones particulares, acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima o ejerza cargos de similar importancia en estas actividades. De la misma forma cesará el parlamentario que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio ejerciendo influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes.

También, cesará el parlamentario que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos a los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la nación. El parlamentario así sancionado no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años.

El artículo 94 de la Constitución señala que es atribución del Tribunal Constitucional: "14°.- Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios", añadiendo que

conocerá sobre la materia a requerimiento del Presidente de la República o no menos de diez parlamentarios en ejercicio.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en sus artículos 51 al 62 regula el procedimiento aplicable para hacer efectiva la responsabilidad de algún parlamentario.

En esta parte es posible concluir que los mecanismos que contempla la Carta Política para sancionar a autoridades de los Poderes del Estado están entregados a instancias con un notorio origen político, careciendo de autonomía respecto de los procesos políticos en que se encuentran involucrados los sujetos de las respectivas sanciones. Así, será el ámbito político el que resuelva, según sus directrices y dinámicas las sanciones a estas autoridades

c. Autoridades edilicias

La institución de los alcaldes va unida ordinariamente a la de los municipios, los que bajo el nombre de cabildos, existieron en Chile desde los albores de la conquista española.

Será la Constitución de 1823 el primer cuerpo legislativo dictado desde la Independencia, que modifica el nombre de cabildo llamándolo municipio, precisando y delimitando sus atribuciones como las de los alcaldes, dejándolos subordinados al jefe político o el gobernador.

La Constitución de 1925 entregó a las municipalidades la administración local y dispuso que cada una, al constituirse deberá designar un alcalde para que la presida y ejecute sus resoluciones, con lo que se da término a la presidencia que tenían sobre estas instituciones los gobernadores, como

jefes políticos dependientes del Poder Ejecutivo. De igual forma, se establece que cada municipio tendrá solo un alcalde y no tres como lo determinaba la normativa anterior. La Carta Política indica que la administración local de una comuna reside en la municipalidad, la que al constituirse debe designar a un alcalde para presidirla.

Adicionalmente, en 1925 se dictó el Decreto de Ley N° 740 respecto a la "Elección, Organización y Atribuciones de las Municipalidades", el que definió los mecanismos de designación de los regidores y las medidas de control del proceso.

Se determinó que el cargo de regidor iba a ser gratuito e incompatible con alguna función pública o municipal remunerada; mientras que el cargo de alcalde sería remunerado. Estos debían ser elegidos por la mayoría de los regidores, con ciertas excepciones, en las que serían designados por el Presidente de la República, estableciéndose sanciones para los casos en que se violara este precepto.

En el detalle, podemos decir que las normas que regían los procesos electorales estaban contempladas en la Constitución y las leyes, las que fueron reformadas para su perfeccionamiento y que abarcaban aspectos básicos y generales, como: los Registros Electorales, la calificación y ampliación de la ciudadanía, los distritos electorales, los períodos de mandato, los procedimientos de votación, los partidos políticos, las leyes anticomunistas, entre otras.

Una de las importantes reformas se efectuó bajo el segundo gobierno de Alessandri Palma, en 1934, cuando se dictó una nueva ley sobre "Organización y Atribuciones de las Municipalidades" -Ley N° 5.357-, a través de la

que se concedió el derecho al voto y a ser electas las mujeres en las votaciones locales, con los mismos requisitos que los varones.

Si bien los períodos constitucionales de los presidentes y legisladores no tuvieron cambios legales en esta etapa, el de los regidores sí sufrió modificaciones, ampliándose su ejercicio de tres a cuatro años, reforma que se realizó con la Ley N° 13.296, del 2 de mayo de 1959.

En 1962 con la modificación a la Ley General de Elecciones realizada, a través de la Ley N° 14.851 se introdujo la obligatoriedad del sufragio en las elecciones.

Referente a la remoción de los alcaldes, de acuerdo con las disposiciones anteriores a 1934, no existía norma al respecto, concluyéndose que era removido por el mismo organismo o autoridad que lo designaba. Sin embargo, sería la Ley de Municipalidades de 1887, la que por primera vez se refiere a la remoción de alcaldes, entregando tal facultad a las tres cuartas partes de los regidores municipales en ejercicio, sin señalar las causales, por lo que quedaba al arbitrio de la mayoría.

La Ley de Municipalidades de 1941 sería la que manifestara de manera expresa la forma de remoción del alcalde, indicando que aquellos designados por el Presidente de la República serían removidos por acuerdo de la Asamblea Provincial, en tanto los elegidos por votación, requerirían de la solicitud fundada de uno o más regidores, la que sería votada por la mayoría absoluta de la municipalidad y posteriormente, comunicando al Tribunal Administrativo- para que con audiencia del alcalde afectado se pronuncie finalmente al respecto. Como nunca se crearon los Tribunales

Administrativos, tal función la cumplió la Corte de Apelaciones respectiva.

La jurisprudencia que emanaron de las Cortes de Apelaciones sobre estas remociones establecieron las siguientes conclusiones:

- 1) Que la legislación aseguraba la estabilidad de los alcaldes durante su buen comportamiento
- 2) Que, al efecto, la remoción de los alcaldes estaba revestida de solemnidades especiales, que evitaban arbitrariedad e injusticias.
- 3) Que la remoción de los alcaldes debía fundarse, precisamente, en una grave y flagrante violación de leyes o reglamentos municipales o deberes inherentes al cargo.
- 4) Que era improcedente la remoción sin causa debidamente justificada, que afecte seriamente a su conducta funcionaria y, por ende, al prestigio de la Municipalidad y los intereses comunales.
- 5) Que si bien esta apreciación se entregaba a la conciencia de la Corte, ello no podía ser arbitrario o ilógico, desprovisto de los principios de equidad y justicia, sino que una conciencia sabia e ilustrada se basaba en principios de la sana crítica.

La Constitución Política de 1980 disponía que la administración local de cada comuna residiera en una municipalidad, la que estaría constituida por el alcalde, quien era su máxima autoridad, y por el concejo. Añadía que éstas son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad era satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso

económico, social y cultural de la comuna, entregando a una Ley Orgánica Constitucional la determinación de sus funciones y atribuciones.

Más adelante, la misma Carta Política indicaba que en cada municipalidad habría un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal de conformidad con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los que durarían cuatro años en sus cargos y podrían ser reelectos, siendo esa Ley la que determinaría el número de concejales y la forma de elegir al alcalde. El número de concejales estaba determinado en la Ley de acuerdo con la cantidad de electores que habitaban en la respectiva comuna.

Este concejo sería el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y ejercería funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Finalmente, el artículo 125 de la Constitución de 1980 señala que "las leyes orgánicas constitucionales respectivas establecerán las causales de cesación en los cargos de alcalde, consejero regional y concejal".

Así, la Constituyente entrega al legislador la determinación de las causales de cesación en el cargo de las autoridades edilicias, así como la autoridad competente para conocer sobre dichas cuestiones.

De esta forma, podemos decir que las autoridades edilicias en Chile están constituidas por el alcalde y los concejales que integran el concejo municipal, siendo elegidos por votación popular cada cuatro años y pudiendo ser reelectos.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 consagra las

competencias de los alcaldes y concejales, y establece los casos en que se podría considerar que estas autoridades no han ejercido sus atribuciones y obligaciones conforme con la Ley.

El mecanismo jurisdiccional para separar a las autoridades comunales por responsabilidad política y/o incumplimiento de probidad, es a través de un juicio que se presenta y desarrolla ante el Tribunal Electoral Regional.

Así, el Tribunal Electoral Regional de cada región es el órgano jurisdiccional responsable de resolver la destitución de autoridades comunales, teniendo como facultad la de poder separar a un alcalde y/o concejal de sus funciones. Esta resolución es apelable ante el Tribunal Calificador de Elecciones, que podrá revocar, modificar o confirmar cualquier sentencia emitida por el Tribunal Electoral Regional y valorar si tal autoridad ha cumplido con las causales establecidas y, por tanto, definir su posible destitución.

En este contexto, son dos las causales utilizadas para la destitución de alcaldes y/o concejales: el notable abandono de deberes y la falta de probidad.

El artículo 1º de la Constitución Política de 1980 declara que: "el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos". Esto nos dirige a la declaración de la autoridad, para autorizar la reconstrucción de grupos independientes que serán primordiales en la organización y protección de la sociedad y, a través de éstos, los ciudadanos podrán ejercer y exigir sus derechos.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en sus primeros artículos, establece que el municipio es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Asimismo, indica que los municipios estarán constituidos por el alcalde y un concejo, siendo el primero su máxima autoridad y el segundo un órgano colegiado auxiliar y controlador de la actividad del alcalde.

Con relación al cese de los alcaldes, el artículo 60 de la Ley de Municipalidades dispone que éste cesará en su cargo por: remoción por impedimento grave, contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa o notable abandono de sus deberes, entre otras causales.

La cesación en el cargo de alcalde operará solo una vez ejecutoriada la resolución que declare su existencia. Sin perjuicio de ello, en el caso de notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, el alcalde quedará suspendido en el cargo tan pronto le sea notificada la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento.

En 1994 el Tribunal Calificador de Elecciones estableció en su jurisprudencia una interpretación sistemática basada en el artículo 20 del Código Civil. El objetivo del Tribunal era desentrañar el significado y alcance de esta figura jurídica usando "el sentido coloquial de la lengua".



Foto: José Lopetegui / Santiago Elecciones Chile / Flickr

De esta manera, el Tribunal Calificador de Elecciones interpretó esta causal, considerando que en cuanto a la palabra “notable” el Diccionario da los significados de: “Digno de nota, de reparo, de atención o de cuidado. Grande, excesivo”. Por lo que el término “reparar”, connota: “Mirar con cuidado, notar, advertir una cosa, atender, considerar o reflexionar”; es decir, que si se establece que el alcalde descuidó o infringió obligaciones de su cargo, impuestas por la ley, antes que esté en “abandono de deberes”, el Tribunal deberá examinar los antecedentes del caso y sus concomitancias, para determinar si esos descuidos o infracciones revisten o no el carácter de múltiples y notables, por ser “importantes, trascendentes, excesivos, dignos de reparo, de atención, de preocupación, de reflexiones”.

Hay que considerar que el artículo 48, número 2, letra c) de la Constitución

Política entrega a la Cámara de Diputados la atribución de declarar si han o no ha lugar a las acusaciones que, no menos de diez ni más de veinte de sus miembros, formulen en contra de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de deberes.

Este precepto tampoco define el sentido o alcance del notable abandono de deberes. Pero, el artículo 49 de la Constitución, inciso primero expresa que son atribuciones del Senado:

Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior. El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

Cabe así concluir, que el “notable abandono de deberes” es entendido

por la Carta Fundamental como: “Infracciones de obligaciones del funcionario o bien como abusos de poder del mismo”. Lo que concuerda con lo sostenido y constituye un elemento

para ilustrar el sentido del término legal no esclarecido “notable abandono de deberes” que emplea el legislador en el artículo 53, letra c) de la Ley de Municipalidades.

Conclusiones

La democracia tiene como fundamento la participación que los ciudadanos de un determinado Estado pueden ejercer en la toma de las decisiones públicas que deben adoptarse, a través de la elección de aquellas personas que los representen.

En consecuencia, el objetivo de todo sistema democrático es alcanzar la gobernabilidad necesaria, mediante la legitimidad y credibilidad de sus autoridades, para lo que se requiere de la absoluta confianza por parte de la ciudadanía en cuanto a que las personas que adoptan las decisiones hayan sido electas legalmente.

En este sentido adquiere vital importancia el hecho que los valores que dan soporte a la democracia, como el respeto a las personas, a través del reconocimiento de su dignidad, libertad e igualdad; la consolidación del Estado, tendiente a buscar el bien común de la sociedad, la consagración de la soberanía popular, el respeto de los derechos y garantías de las personas, el pluralismo y el reconocimiento de los grupos intermedios; y, en nuestro caso, la determinación de reglas claras en cuanto al sistema electoral imperante, así como el reconocimiento de la debida independencia, autonomía e imparcialidad de los Órganos Electorales - encargados de otorgar la debida legitimidad de los actos electorales- se encuentren ampliamente consagrados, al contemplarse los mecanismos para asegurar su cumplimiento.

La Constitución Política entre las bases de la institucionalidad del Estado de Derecho, reconoce la soberanía popular estableciendo que ésta reside esencialmente en la nación y que su ejercicio se realiza por el pueblo, a través del plebiscito y de las elecciones periódicas, no pudiendo ningún sector del pueblo ni individuo atribuirse su ejercicio.

En Chile los valores doctrinarios de la democracia se encuentran establecidos en los respectivos fundamentos constitucionales y en las bases de la institucionalidad de nuestra forma de gobierno- dada la importancia que éstos confieren a los poderes del Estado chileno- y considerando la importante labor que ha desempeñado la Justicia Electoral garantizada por la independencia e imparcialidad otorgadas por nuestro ordenamiento jurídico, lo que genera que la ciudadanía se encuentre cada vez más informada y consciente, no solo acerca de sus derechos sino también de sus responsabilidades.

Al comparar los sistemas de remoción de autoridades políticas en Chile, mediante mecanismos e integración de instituciones llamadas constitucionalmente a ejercer estas atribuciones, es posible constatar que la ejecución de sus resultados tiene ciertas características significativas.

Al tratar de establecer las causas por las que el Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional difieren respecto de

la Justicia Electoral con relación a la remoción de autoridades, se considera un factor determinante, respecto al tipo de integración, ya que el Congreso Nacional tiene una conformación absolutamente política, por la elección democrática de sus integrantes, al instituir las responsabilidades de las autoridades que son tratadas bajo el prisma político.

Lo mismo puede decirse respecto de los requerimientos ante el Tribunal Constitucional para sancionar a parlamentarios. Así, los únicos legitimados para actuar ante esa Magistratura son los parlamentarios y el Presidente de la República; es decir, actores que obedecen a dinámicas políticas y será el Tribunal el que deba resolver lo planteado. Sin embargo, la actual integración de este cuerpo legal obedece a la participación en la designación de sus miembros, correspondiente a los poderes del Estado, habiendo eliminado la presencia de integrantes del Poder Judicial, como se lo hacía originalmente.

De esta manera la Justicia Electoral con una integración mayoritariamente judicial, en forma especializada asumió el rol de sancionar a las autoridades edilicias por contravención a las normas que regulan su desempeño y lo ha hecho con un criterio absolutamente judicial, amparado en su autonomía e independencia.

Queda en evidencia que la autonomía e independencia del ente encargado de resolver sobre la actuación de alguna autoridad electa será la base para que el sistema ideado por el Constituyente - en orden a sancionar a quienes infrinjan las normas- opere libremente, ajeno al quehacer político.

Los sistemas democráticos representativos a la vez que permiten la participación de la ciudadanía también deben contar con mecanismos para poder separar de sus cargos a las autoridades públicas, por un mal ejercicio de sus funciones y/o por no contar con el apoyo de sus electores.

El debido y correcto ejercicio del poder por parte de los funcionarios públicos es su primera obligación en un Estado Democrático de Derecho. La legitimidad democrática permite a los servidores públicos (elegidos vía electoral) representar políticamente a sus electores.

Cuando este ideal de conducta y/o de representación se incumple o desvía, la autoridad se desvincula de sus compromisos y ya no posee aquella identificación con sus electores. Surge aquí la duda si esta autoridad sigue representando a estos ciudadanos ante un incorrecto ejercicio del poder público. Y si ante tal incumplimiento como autoridad pública y política debe seguir representando a su comunidad.

De lo expuesto, podemos dilucidar que la remoción de un alcalde o concejal no solo afecta a la primera autoridad municipal en su persona, sino que también reviste la innegable connotación de un desprestigio de la función pública ante la ciudadanía, que espera de sus autoridades una conducta apegada irrestrictamente al Derecho y a los principios de probidad, eficiencia y eficacia administrativas, exigibles a las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado por el ordenamiento jurídico.

El Tribunal Electoral Regional es la autoridad jurisdiccional que juzgará esta remoción, calificando si la conducta

del alcalde o concejal ha sido apegada a sus obligaciones políticas y administrativas. En caso de apelación será el Tribunal Calificador de Elecciones, el que decida de manera definitiva e inapelable esta destitución.

En conclusión, a los Tribunales Electorales les corresponde una ardua tarea en lo que respecta a garantizar los re-

sultados oficiales de una votación general, mediante las facultades que se les confieren deberán fiscalizar la legalidad y validez, no solo de un conteo de votos sino que de todas y cada una de las etapas que conforman un proceso electoral, legitimando y dando credibilidad a las autoridades y representantes electos, pero sobre todo respetando la voluntad de un país.

Bibliografía

Ley sobre Elección, Organización y Atribuciones de las Municipalidades.

Ley Organización y Atribuciones de las Municipalidades.

Ley de los Tribunales Electorales Regionales.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ley General de Elecciones.