



Noticias



, 20 de enero de 2012

Con prevenciones y disidencias.

TC declara inconstitucionalidad de normas contenidas en proyecto de ley sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones.

En el marco de un control preventivo y obligatorio de constitucionalidad, el TC declaró la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 4° y la expresión “para los partidos políticos” del inciso quinto del artículo 31, además de las disposiciones contenidas en el artículo 47, inciso segundo, desde la expresión “Cuando estas reclamaciones” hasta el punto aparte, y en el artículo 48, inciso segundo, de la Ley N° 18.556, reemplazados por el numeral 1) del artículo primero del proyecto de ley remitido que moderniza el sistema electoral, hace efectivo el mandato constitucional del voto voluntario y regula la inscripción automática en los registros electorales.

El proyecto de ley, iniciado por mensaje, crea un Registro Electoral de potenciales votantes, que llevará el Servicio Electoral y en él que se inscribirán automáticamente los chilenos nacidos en Chile al cumplir 17 años de edad y los extranjeros y chilenos no nacidos en Chile si se cuenta con antecedentes que acrediten su vecindamiento. En cuanto a los Padrones Electorales, se dispone que el Servicio Electoral los prepare para cada elección. Se introducen también importantes modificaciones al Servicio Electoral para incrementar su independencia. En cuanto al sufragio, se podría votar con cédula de identidad o bien con pasaporte. En su sentencia, el TC alude, desde luego, a la cuestión de constitucionalidad suscitada durante la tramitación del proyecto, estableciendo en ese sentido que el planteamiento del Senador señor Bianchi durante la tramitación del proyecto de ley en estudio, en tercer trámite constitucional en el Senado, dice relación con normas de la ley actualmente vigente (artículos 3° bis y 4° de la Ley N° 18.700) y no con uno o más preceptos de un proyecto de ley ni, en concreto, del proyecto de ley sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones que es objeto de control de constitucionalidad en esta oportunidad. En consecuencia, esta Magistratura no emitió pronunciamiento al respecto, por no concurrir en la especie cuestión de constitucionalidad alguna en relación al proyecto de ley bajo análisis.

A continuación, el fallo destaca las normas orgánicas constitucionales del proyecto de ley que el TC declaró constitucionales en el entendido que indica.

Así, conforme a la disposición contenida en el inciso primero del nuevo artículo 4° que el numeral 1) del artículo primero del proyecto introduce a la Ley N° 18.556, debe concluirse que, sin perjuicio de que el órgano público denominado Servicio Electoral se rija por la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la

Información Pública, el acceso a la información contenida en el Registro Electoral se efectúa únicamente en la forma que el proyecto de ley establece, sin que quepa aplicar las disposiciones de la Ley N° 20.285.

En torno a la disposición contenida en el inciso primero del nuevo artículo 17 que el numeral 1) del artículo primero del proyecto introduce a la Ley N° 18.556, fue declarado conforme con la Constitución, en el entendido de que las personas a que alude dicha disposición son aquellas respecto de las cuales, en conformidad a la legislación actualmente aplicable y en vigor, existe un auto de apertura del juicio oral firme o ejecutoriado, por los delitos que allí se indican.

En cuanto a la atribución de “resolver respecto de las solicitudes de cambio de domicilio electoral y de acreditación de vecindamiento que se le presenten”, que el nuevo artículo 60, letra e), de la Ley N° 18.556, reemplazado por el numeral 2) del artículo primero del proyecto, otorga al Servicio Electoral, fue declarado conforme con la Constitución, en el entendido de que su ejercicio debe respetar la voluntad del elector de cambiar su domicilio electoral, siempre que se cumplan los presupuestos establecidos en el nuevo artículo 10 de la Ley N° 18.556, reemplazado por el numeral 1) del artículo primero del mismo proyecto.

Finalmente, y siempre respecto a la declaración de constitucionalidad y sus entendidos, el TC se pronuncia -conforme a los numerales 2) y 4) del artículo primero del proyecto- sobre los artículos 60, 65, 67, 68, y -conforme al numeral 81) del artículo segundo del proyecto- y sobre el artículo 182 de la Ley N° 18.700, al referirse a las Juntas Electorales; normas todas ellas que, en relación al artículo 18 de la Carta Fundamental, son constitucionales en el entendido de que la referencia a “la ley” o a “las leyes”, utilizada en las mismas, debe entenderse referida siempre a una ley orgánica constitucional.

De esa manera, la Magistratura Constitucional aborda aquellas normas orgánicas constitucionales que fueron declaradas inconstitucionales.

En primer lugar, se centra en la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 4° de la Ley N° 18.556. La sentencia manifiesta que es inconstitucional al establecer, en forma discriminatoria, un acceso privilegiado a la información contenida en el Registro Electoral sólo en favor de centros de estudios o de investigación, entregando al Consejo del Servicio Electoral una atribución discrecional, sin parámetro legal alguno, para decidir sobre la procedencia de las solicitudes de información, contraviniendo así el principio de igualdad ante la ley contemplado en el artículo 19 N° 2° de la Constitución Política y el carácter público del sistema electoral dispuesto por el artículo 18 de la misma. Otro tanto ocurre con el inciso quinto del artículo 31 de la Ley N° 18.556, por contravenir las mismas disposiciones constitucionales antes citadas.

En cuanto al artículo 47 inciso segundo, desde la expresión “Cuando estas reclamaciones” hasta el punto aparte, y en el artículo 48 inciso segundo, de la Ley N° 18.556, expresa que las referidas normas, que permiten la reclamación directa ante el Tribunal Calificador de Elecciones, aparentemente tendrían por propósito evitar la existencia de sentencias contradictorias entre dos o más Tribunales Electorales Regionales. Sin embargo, precisamente ese es el rol constitucional que le compete al Tribunal Calificador de Elecciones en cuanto a uniformar los criterios jurisprudenciales que eventualmente pudieran ser disímiles, como tribunal superior en materia electoral.

Por lo mismo, dichas reclamaciones usualmente afectarán a más de un elector, razón por la cual prácticamente en la totalidad de los casos la reclamación deberá presentarse directamente ante el Tribunal Calificador de Elecciones, eludiéndose de esta forma el principio de la doble instancia que se encuentra constitucionalmente garantizado en materia electoral y, de paso, el derecho al juez

natural, que constituye uno de los elementos configuradores de un justo y racional procedimiento, en los términos establecidos en el artículo 19 N° 3° de la Constitución Política.

Según lo anterior, tales normas fueron declaradas inconstitucionales.

Por lo tanto, y habiendo constado en autos que, en lo pertinente, se oyó previamente a la Corte Suprema y que se cumplieron los quórums de aprobación de la normas del proyecto de ley en examen, el TC concluyó declarando inconstitucionales el inciso segundo del artículo 4° y la expresión “para los partidos políticos” del inciso quinto del artículo 31, además del artículo 47, inciso segundo, desde la expresión “Cuando estas reclamaciones” hasta el punto aparte, y en el artículo 48, inciso segundo, de la Ley N° 18.556, reemplazados por el numeral 1) del artículo primero del proyecto de ley remitido.

Los Ministros Venegas, Navarro y Aróstica, dejaron constancia de que concurren a declarar conformes con la Constitución las normas del Párrafo 2° (de las Auditorías) del Título II (Del Padrón Electoral y su Auditoría) que el artículo primero del proyecto de ley introduce en la Ley N° 18.556 (artículos 38 al 46), entendiendo que las empresas privadas de auditoría externa allí contempladas no formarán parte, de manera alguna, del sistema de registro electoral cuya dirección corresponde al Servicio Electoral conforme al artículo 18 de la Constitución, y que el cometido de las aludidas empresas se limitará a prestar el servicio de confeccionar, mediante un precio, los informes con las opiniones que la ley señala, correspondiendo exclusivamente al Servicio Electoral la decisión sobre las correcciones que habrán de practicarse a los procedimientos y registros concernidos, sin perjuicio de las reclamaciones que establece la misma ley. En consecuencia, las normas así declaradas conformes con la Constitución no podrán interpretarse de manera alguna que juzgue que dichas empresas privadas ejercerán funciones o potestades de carácter público.

Idénticos Ministros concurrieron a la declaración de constitucionalidad de los artículos 54, 153 y 186 de la Ley N° 18.700, reemplazados y agregados por los numerales 24), 70) y 81) del artículo segundo del proyecto de ley, teniendo sí presente ciertamente que los auxiliares de la administración de justicia tienen naturaleza diferente en atención a sus propias características, puesto que algunos no tienen necesariamente el carácter de abogados (como, por ejemplo, los administradores de tribunales, los consejeros técnicos, los bibliotecarios judiciales o los procuradores del número), a la vez que en materia de remuneraciones, tal como lo ordena el artículo 492 del Código Orgánico de Tribunales, “los auxiliares de la Administración de Justicia tendrán los sueldos que les fijen las leyes, pero los defensores públicos que no sean de Santiago y Valparaíso, los notarios, archiveros, conservadores, receptores y procuradores del número gozarán de los emolumentos que les correspondan con arreglo al respectivo arancel”.

Por su parte, los Ministros Vodanovic, Fernández Fredes, Carmona, Viera-Gallo y García concurrieron a lo resuelto por la mayoría del Tribunal respecto de los artículos 3° y 6° contenidos en el artículo primero del proyecto de ley, que modifica la Ley N° 18.556, y del artículo 3° transitorio en lo pertinente, en el entendido que el sufragio es una expresión fundamental de la ciudadanía en un Estado democrático y que por ello la reforma constitucional del año 2009, efectuada mediante la Ley N° 20.337, instauró un sistema de inscripción electoral automática, para facilitar el ejercicio de dicho derecho. De allí que tales normas deben interpretarse en el sentido de que respecto de los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en el extranjero, y de aquellos que obtuvieron la nacionalidad por ley, el registro también habrá de operar de forma automática conforme al artículo 18, inciso segundo, de la Constitución Política, pesando en el Servicio Electoral la carga de acreditar el cumplimiento de tales requisitos. Lo anterior no obsta a que los interesados puedan solicitar la inscripción al Servicio Electoral en los términos del artículo 6°, inciso tercero, modificado por el artículo primero del proyecto, y que, en caso de que constaten que han sido injustamente omitidos del Registro Electoral o del Padrón Electoral, puedan entablar los recursos administrativos o

judiciales correspondientes.

Asimismo, los Ministros Vodanovic, Fernández Fredes, Carmona, José Viera-Gallo y García concurrieron a lo resuelto por la mayoría del Tribunal respecto del artículo 10 contenido en el numeral 1) del artículo primero del proyecto, que modifica la Ley N° 18.556, en el entendido de que el concepto de domicilio electoral y en general la norma contenida en dicho artículo 10 no prejuzga ni establece condiciones para efectos de una futura ley sobre voto de los chilenos en el extranjero.

Acto seguido, se previno que el Ministro Vodanovic estima de dudosa constitucionalidad las normas sobre auditorías establecidas en el párrafo 2° del Título II de la Ley N° 18.556 (artículos 38 a 46), reemplazado por el numeral 1) del artículo primero del proyecto, en cuanto atribuyen a empresas privadas una amplia intervención en la elaboración del Padrón Electoral, cuestión que no se compadece con el carácter público del sistema electoral -elemento complementario del ejercicio de la soberanía a través de elecciones periódicas-, según lo refrendan los artículos 5° y 18 del texto fundamental.

El Ministro Navarro concurrió a la declaración de constitucionalidad del artículo 60, inciso segundo, reemplazado por el numeral 29) del artículo segundo del proyecto de ley', previniendo, en esencia, que la Carta Fundamental vigente establece que, por razones propias del régimen de gobierno vigente, de marcado carácter presidencial, la elección de parlamentarios debe efectuarse en el mismo proceso electoral que la de Presidente de la República, de forma tal que el elector deberá decidir voluntariamente si concurre o no a dicho acto electoral. Lo mismo puede señalarse respecto del gobierno comunal en relación a la elección de alcalde y concejales municipales. De esta manera, el proceso electoral se encuentra constituido por una serie de actos que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos encaminados a elegir al Presidente de la República, a los diputados y senadores y a los alcaldes y concejales.

Sin perjuicio de lo anterior, nada obsta a que el elector concurre voluntariamente a sufragar en la elección presidencial y al mismo tiempo decida abstenerse de dar su voto a algún parlamentario, o viceversa, teniéndose presente que para todos los efectos -como se indica en la preceptiva constitucional precedentemente citada- los votos en blanco se consideran como no emitidos, de manera tal que siempre el voto mantendrá su carácter voluntario.

A su respecto, los Ministros Fernández Fredes y Viera-Gallo previnieron en el sentido de estimar que la norma contenida en el artículo 57 de la Ley N° 18.700, sustituida por el artículo segundo, numeral 26), del proyecto de ley sometido a control, es acorde a la Constitución, en el entendido de que la discapacidad a que se hace referencia es sólo aquella que inhabilita para el desempeño efectivo de las funciones de vocal de mesa.

Los Ministros Carmona y García previnieron que el numeral 20) del artículo segundo del proyecto de ley sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones, en su modificación del artículo 47 de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, debe entenderse en el siguiente sentido, deben entenderse doblemente equilibrados los bienes jurídicos involucrados en el problema planteado. Por una parte, se satisface la exigencia correlativa de que los derechos políticos tienen por contrapartida un conjunto de deberes cívicos regulados como cargas personales obligatorias en el artículo 22, inciso tercero, de la Constitución. Estos deberes cívicos permiten el cumplimiento de diversas funciones públicas que abarcan a la función pública electoral, esencial para la determinación de resultados fiables en el rito democrático. Pero, por otro lado, suponen que las cargas sean igualitarias (artículo 19, numeral 20, de la Constitución) en proporción a la dimensión objetiva de la función electoral y sin afectar la faz subjetiva del derecho de voto voluntario al cual tiene derecho todo elector.

Idénticos Ministros concurrieron a la declaración de constitucionalidad del artículo 60, inciso segundo, de la Ley N° 18.700, que incorpora el numeral 29) del artículo segundo del proyecto,

previniendo, en esencia, que el electorado ejerce una función pública que nuestro país ha labrado con estrictas reglas rigoristas, detallistas o excesivamente puntillosas puesto que está en juego la confianza de una decisión democrática legítima. Uno de los elementos esenciales de este rito es que el elector concurre a un acto y firma en un único “padrón de mesa” (artículo 62 del artículo primero del proyecto de ley), no existiendo tantos padrones de mesa como elecciones. A partir de esa firma, todo el proceso electoral (votos, colillas, sobres y firmas) está encaminado a producir una decisión en la que todo debe cuadrar y que la ausencia de una colilla o de un voto puede conducir a la deslegitimación de esa elección. La función pública electoral ha tomado años desarrollar en Chile. El Ministro García, por su lado, fue del parecer que, sin perjuicio de la situación planteada con la derogación del artículo 39 N° 2 de la Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, concurre a la decisión contenida en la sentencia, teniendo presente, además, ciertas consideraciones en relación a la suspensión del derecho a sufragio activo de los acusados por delitos que merezcan pena aflictiva, dejando claro, desde un comienzo, que el derecho de sufragio es un derecho fundamental esencial para el desarrollo y construcción de una sociedad democrática. Para lo cual distingue al efecto cuatro ocasiones diferentes en donde el TC se ha pronunciado en torno a la suspensión del derecho de sufragio: Control preventivo original de 1987; control preventivo adecuatorio a la reforma procesal penal de 2002; acción de inaplicabilidad rechazada el 2008 y acción de inaplicabilidad municipal relativa al derecho de sufragio pasivo en el 2008.

Debido a lo manifestado, esta mayor densidad del control de constitucionalidad se refuerza por la existencia de tres dilemas nuevos. El examen del caso de la suspensión del derecho de sufragio por estar acusado por delitos que merezcan pena aflictiva y que no correspondan a delitos terroristas implica abarcar las siguientes normas sobre derechos afectados: Derecho de sufragio activo. (artículo 4° y artículo 13, inciso segundo, de la CPR en relación con el artículo 23 CADH); presunción de inocencia (artículo 19 N° 3, inciso séptimo, en relación con los artículos 1° (dignidad), 5°, inciso segundo, y artículos 8.2 de la CADH y 14.2 del PIDCyP); suspensión de derechos excepcionalmente autorizada en estados de excepción pero con exclusión de la limitación de los derechos políticos (artículo 39 CPR y artículo 27 CADH).

En consecuencia, es comprobable que el estándar normativo para verificar la constitucionalidad de la suspensión del derecho de sufragio de personas que no han sido condenadas a pena aflictiva, es cada vez más exigente. Por lo mismo, resulta insoslayable sostener que el legislador, en el desarrollo regulatorio del artículo 16 N° 2 de la Constitución, debe preservar que esta suspensión del derecho de sufragio sea radicalmente compatible con el ejercicio de derechos fundamentales esenciales para la determinación de la voluntad democrática, para el debido proceso y la dignidad de las personas. La decisión fue acordada con el voto en contra de los Ministros Bertelsen, Venegas, Viera-Gallo y Aróstica, quienes fueron partidarios de declararlo contrario a la Constitución pues, al imponer dicha norma al elector que concurre a votar en un acto electoral la obligación de sufragar en todas las elecciones que se realicen conjuntamente en dicho acto, aun cuando no desee hacerlo más que en una de ellas, vulnera flagrantemente el artículo 15 de la Carta Fundamental, que establece expresamente que el sufragio es voluntario.

A su turno, la decisión fue acordada con el voto en contra de los Ministros Bertelsen, Vodanovic y Peña, quienes no comparten el entendido efectuado en el considerando trigesimotercero de la sentencia y en su parte resolutive, respecto del inciso primero del artículo 17 de la Ley N° 18.556, modificado por el numeral 1) del artículo primero del proyecto.

Asimismo, manifestaron su disidencia los Ministros Bertelsen, Peña, Viera-Gallo y García, quienes no comparten el entendido efectuado en el considerando trigesimosegundo de la sentencia y en su parte resolutive, respecto del inciso primero del artículo 4° de la Ley N° 18.556, modificado por el numeral 1) del artículo primero del proyecto.

Por su lado, la declaración de constitucionalidad de los artículos 38, 41, 43 y 47 de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, reemplazados por los numerales 14), 17), 19) y 20) del artículo segundo del proyecto de ley sometido a control, y del artículo 5°

transitorio del mismo proyecto, fue acordada con el voto en contra de los ministros Venegas y Vodanovic, quienes fueron partidarios de declarar dichas normas como inconstitucionales por considerar que resulta contrario a la voluntariedad del sufragio, consagrada en el artículo 15 de la Carta Fundamental, imponer a las personas la carga de desempeñarse como vocal de una mesa receptora de sufragios, sin admitirse, al mismo tiempo, que pueda excusarse de desempeñar dicha función ejerciendo su derecho a no tomar parte del respectivo proceso eleccionario y, más aún, sancionando su inconcurrencia al acto electoral, conforme lo establece el actual artículo 138 de dicha ley, el cual no es modificado por el proyecto sometido a control.

Enseguida, la decisión fue acordada con el voto en contra de la Ministra Peña, quien concurre a la decisión de que el artículo 57 de la Ley N° 18.700, sustituido por el artículo segundo, numeral 26), del proyecto de ley sometido a control, es orgánico constitucional y conforme a la Constitución, salvo en cuanto a la expresión “no discapacitados” que se contiene en el inciso cuarto de dicha norma, que es inconstitucional por atentar contra el principio de participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional, a que alude el inciso final del artículo 1° de la Constitución Política y que es reafirmado por el artículo 4°, inciso primero, de la Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.

En cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 4° de la Ley N° 18.556, reemplazado por el numeral 1) del artículo primero del proyecto de ley remitido, la decisión fue acordada con el voto en contra de los Ministros Fernández Fredes, Carmona y García, quienes, en esencia, sostuvieron que el proyecto no trata a los datos contenidos en el Registro Electoral de manera desregulada. Entiende que se trata de una base de datos con información de datos personales, cuya comunicación o transmisión debe cuidarse. En síntesis, lo que hace es establecer un derecho de acceso para los centros de estudios o de investigación respecto de los datos que contenga el listado de electores en cualquiera de las etapas en que se encuentre el Registro. Es decir, el registro inicial, el provisional o el definitivo, incluida la nómina provisoria de inhabilitados. Finalmente, la declaración de inconstitucionalidad de la frase “para los partidos políticos” del inciso quinto del artículo 31 de la Ley N° 18.556, reemplazado por el numeral 1) del artículo primero del proyecto, fue acordada con el voto en contra de los mismos Ministros indicados en el párrafo anterior, toda vez que la supresión del acceso sólo a los partidos, en primer lugar, rompe todo ese sistema, haciéndolo público a partir del listado provisional. El listado inicial sigue siendo restringido. Esa supresión implica, en los hechos, legislar, pues innova radicalmente en el sistema diseñado por el legislador. En segundo lugar, genera ciertas inconsistencias regulatorias. Por ejemplo, es público el listado provisional no auditado, pero es restringido el inicial. En el mismo sentido, la norma del proyecto era particularmente restrictiva, pues el acceso a los partidos era en relación a ciertos datos (nombre y apellido del elector, rol único nacional, sexo, domicilio electoral y número de mesa), cuyo acceso quedaba sujeto a las restricciones de no ser usado para fines comerciales y a las normas de la Ley N° 19.628 (artículo 4° del proyecto). Sin embargo, al hacerse abierto a todas las personas, se mantiene la responsabilidad del Servicio Electoral de dar cumplimiento a esa ley. Es difícil hacerlo respecto de los partidos; pero imposible respecto de cualquiera que acceda a este listado. Así, concluyen estos Ministros, la participación de los partidos políticos se encuentra plenamente justificada y no constituye una discriminación arbitraria.

Vea texto íntegro de la sentencia [parte I](#) y [parte II](#).

[Vea texto íntegro del proyecto de ley y del expediente Rol N° 2152.](#)

[Vea texto íntegro del mensaje, informes, discusión y tramitación.](#)

RELACIONADOS

- * [TC deberá pronunciarse acerca de la constitucionalidad del proyecto de ley sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones...](#)
 - * [Senado aprobó proyecto de ley que moderniza el sistema electoral público, hace efectivo el mandato constitucional del voto voluntario...](#)
 - * [Cámara de Diputados aprobó proyecto de ley que moderniza el sistema electoral público y regula la inscripción automática en los registros electorales.](#)
 - * [Comisiones Unidas de Gobierno y Constitución avanza en estudio del proyecto de ley que facilita el proceso de inscripción electoral automática...](#)
-