

Miguel Ángel Fernández González* (Chile)

Esquema de la estructura orgánica del sistema electoral en Chile y nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional

An Overview of the Organizational Structure of Chile's Electoral System
and New Constitutional Court Jurisprudence

Schematische Darstellung der Organisationsstruktur des chilenischen
Wahlsystems und die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

Introducción

Hace dos años presenté una ponencia destacando los elementos fundamentales que era posible extraer de seis sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional de Chile en materia electoral,¹ y concluía que, junto con una amplia deferencia a la potestad legislativa para configurar ese sistema y regular el ejercicio del derecho al sufragio, la declaración de inconstitucionalidad, en el control preventivo, o de inaplicabilidad, en casos concretos, se ha ejercido muy excepcionalmente.

En esta oportunidad creo útil presentar, esquemáticamente, la estructura orgánica del sistema electoral en Chile y resumir tres nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en materia electoral, posteriores a nuestro encuentro en Santiago de Chile, que confirman las conclusiones referidas.

* Ministro del Tribunal Constitucional de Chile.

¹ Fundación Konrad Adenauer, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Colombia: Konrad Adenauer Stiftung, 2022), 131-139.

1. Esquema orgánico del sistema electoral

El sistema electoral en Chile se organiza a través de un modelo mixto en la naturaleza y composición de los órganos que lo integran.²

En primer lugar, y comenzando por la base, el sistema electoral está integrado por las mesas receptoras de sufragios que, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios,³ tienen por finalidad recibir los votos que emitan los electores en los procesos electorales y plebiscitarios, hacer su escrutinio y cumplir las demás funciones que señala la ley. Las mesas están integradas por cinco vocales elegidos de entre los electores asignados a la mesa o al local de votación donde ella deba funcionar, de acuerdo con su artículo 43.

En segundo lugar, las juntas electorales son los órganos encargados de designar a los delegados ante las oficinas electorales, a los vocales de mesa y a los integrantes de los colegios escrutadores. Estas juntas, en las provincias cuya capital sea asiento de la Corte de Apelaciones, están compuestas por el fiscal judicial de dicha Corte, el defensor público de la capital de la provincia y el conservador de bienes raíces. En las demás capitales de provincia se integran con el defensor público, el notario público y el conservador de bienes raíces. De haber más de uno de estos funcionarios, la constituye el más antiguo y, de no haber ninguno, cualquier funcionario auxiliar de la administración de justicia. Los miembros de las juntas serán permanentes, en tanto desempeñen la función pública requerida para su designación.⁴

En tercer lugar, los colegios escrutadores reciben las actas de escrutinios de las mesas receptoras de sufragio, suman los votos y remiten las actas que contengan el resultado de su trabajo al Servicio Electoral y al Tribunal Calificador de Elecciones. Existen los colegios que determine el Consejo del Servicio Electoral, que también indica la localidad de funcionamiento y las mesas que le corresponderá escrutar a cada uno; debe crearse a lo menos un colegio en cada localidad donde tenga sede una junta electoral.⁵ Cada colegio está compuesto por diez miembros titulares e igual número de suplentes, designados por las respectivas juntas electorales.⁶

Finalmente, el Servicio Electoral⁷ que, conforme al artículo 94 bis de la Constitución, es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales

² Lamberto Cisternas Rocha, *Procesos electorales y justicia electoral en Chile. Manual explicativo* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021), 38-40.

³ Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra contenido en el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 2 de 2017, *Diario Oficial*, 6 de septiembre de 2017.

⁴ *Ibid.*, artículo 193.

⁵ *Ibid.*, artículo 87.

⁶ *Ibid.*, artículo 88.

⁷ Ver el Decreto con Fuerza de Ley 6 de 2017, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.583 Orgánica Constitucional, que establece la planta del Servicio Electoral, *Diario Oficial*, 7 de diciembre de 2017.

y plebiscitarios; el cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, y de las normas sobre los partidos políticos y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional.

La dirección superior del Servicio le corresponde a un consejo directivo integrado por cinco miembros designados por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus integrantes en ejercicio. Duran diez años en sus cargos, no pueden ser designados para un nuevo periodo y se renuevan por parcialidades cada dos años. Solo pueden ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del presidente de la República o de un tercio de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, por infracción grave a la Constitución o a las leyes, incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.

Por último, en el plano jurisdiccional, el artículo 95 de la Constitución crea un tribunal especial, que no integra el Poder Judicial, denominado Tribunal Calificador de Elecciones, que conoce del escrutinio general y la calificación de las elecciones de presidente de la República y de diputados y senadores, resuelve las reclamaciones a que den lugar y proclama a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conoce, asimismo, de los plebiscitos, y tiene las demás atribuciones que determine la ley.

Está constituido por cinco miembros: cuatro ministros de la Corte Suprema designados por esta mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica constitucional respectiva, y un ciudadano que haya ejercido el cargo de presidente o vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un periodo no inferior a 365 días, designado también por la Corte Suprema, de entre todos aquellos que reúnan las calidades indicadas; duran cuatro años en sus funciones. Procede como jurado en la apreciación de los hechos y sentencia con arreglo a derecho.⁸

A su turno, el artículo 96 de la Constitución establece los tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, por ejemplo, las elecciones municipales, así como resolver las reclamaciones a que den lugar y proclamar a los candidatos electos. Asimismo, les corresponde conocer la calificación de las elecciones de carácter gremial y las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley señale. Sus resoluciones son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones en la forma que determine la ley.

Estos tribunales están constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por esta y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de alguna Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años. Su periodo es de cuatro y tienen las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley. Proceden como jurado en la apreciación de los hechos y sentencian con arreglo a derecho.⁹

⁸ Ley 18.460 Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, *Diario Oficial*, 15 de noviembre de 1985.

⁹ Ley 18.593 de los Tribunales Electorales Regionales, *Diario Oficial*, 9 de enero de 1987.

Así, nuestro sistema electoral, desde el ángulo orgánico, está integrado por órganos administrativos y jurisdiccionales –que no conforman el Poder Judicial– compuestos por ciudadanos, auxiliares de la administración de justicia y jueces, en una modalidad mixta que ha contribuido a un sistema ágil, eficiente y sin causar hechos que alteren la voluntad popular.

2. Tres nuevas sentencias del Tribunal Constitucional

Para finalizar, y con el objeto de estar al día respecto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Chile en materia electoral, con posterioridad al encuentro de 2022, considero interesante destacar tres nuevas sentencias.

En la primera de ellas, pronunciada el 20 de enero de 2021, en el Rol 10.130, el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad del proyecto de ley que modificaba diversos cuerpos legales para perfeccionar la legislación electoral vigente y fortalecer la democracia,¹⁰ en virtud del cual, entre otras materias, se autoriza a los electores a recibir notificaciones del Servicio Electoral por medios electrónicos; se faculta a dicho Servicio para depurar los registros electorales, excluyendo a los electores mayores de 90 años que no cuenten con su documento de identidad vigente, por no haber obtenido o renovado su cédula nacional de identidad o pasaporte en los últimos once años, y que no hayan votado en las últimas dos elecciones; se facilitan las notificaciones de cuestiones generales a través del sitio electrónico del Servicio Electoral, así como la presentación de candidaturas y su patrocinio; además, se contemplan restricciones a la publicación de datos en padrones electorales y nóminas auditadas, y se regula la posibilidad de publicar en la web institucional del Servicio Electoral la resolución que determina el territorio jurisdiccional de las nuevas circunscripciones.

En esta sentencia se resolvió que todas esas disposiciones inciden en el ámbito que la Constitución ha reservado a la Ley Orgánica Constitucional prevista en su artículo 18, pues se referían directa o indirectamente a la elaboración del padrón electoral, con lo que constituyen normas concernientes a la organización y el funcionamiento del sistema electoral público y a la forma de realización de los procesos electorales y plebiscitarios, cuya regulación es propia de la normativa orgánica constitucional, sin perjuicio de que también incida en las atribuciones del Servicio Electoral.

Así sucedía con otras materias del proyecto de ley, como la publicación de las resoluciones del director del Servicio Electoral, que determinarían el número de concejales por elegir en cada comuna o agrupación de comunas en función de sus electores, y el número mínimo necesario de patrocinantes de candidaturas independientes a alcalde o concejal, reglando igualmente la posibilidad de publicar las candidaturas aceptadas o rechazadas en diarios de mayor circulación en provincias.

¹⁰ Se trata de la Ley 21.311, *Diario Oficial*, 16 de febrero de 2021.

También tenían carácter de ley orgánica constitucional las reformas que se introducían a la ley de partidos políticos, conforme a las cuales se estableció la posibilidad de que la afiliación pudiera efectuarse a través de medios electrónicos, así como que el Servicio Electoral, mediante instrucción general, establecería el modo en que el procedimiento de afiliación y desafiliación podría realizarse, contemplando también la notificación para los partidos políticos en tales procedimientos por medios electrónicos.

En la segunda sentencia, el 5 de julio de 2022, en el Rol 11.672, el Tribunal resolvió un requerimiento de inaplicabilidad respecto de los artículos 10, inciso final; 23, inciso 3, y 27, inciso 5, de la Ley 18.593, en virtud de los cuales corresponde a los tribunales electorales regionales la resolución de las calificaciones y reclamaciones de ciertas elecciones, lo que comprende el conocimiento de cualquier vicio que afecte la constitución del cuerpo electoral, o cualquier hecho, defecto o irregularidad que pudiera influir en el resultado general de la elección o designación, sea que haya ocurrido antes, durante o después del acto electoral de que se trate. Asimismo, el Tribunal está autorizado para requerir directamente de cualquier autoridad, órgano público, persona, organización, movimiento, partido político, gremio o grupo intermedio, los antecedentes que estime indispensables. Una vez ejecutoriado el fallo, tendrá facultad para decretar las medidas tendientes a dejar sin efecto todo lo que se haga en contravención a lo resuelto, pudiendo incluso requerir directamente el auxilio de la fuerza pública.

Pues bien, la parte requirente de inaplicabilidad sostenía que estas normas vulneraban la Constitución porque servían de base al Tribunal Electoral correspondiente para negar su solicitud de abandono en el procedimiento de destitución, como alcaldesa, que se seguía en su contra por notable abandono de deberes.

El Tribunal desestimó la inconstitucionalidad recordando que la justicia electoral encuentra, entre sus primeros antecedentes, el artículo 104 de la Ley de Elecciones de 12 de noviembre de 1874, y, posteriormente, el artículo 79 de la Constitución de 1925 que creó un tribunal especial, denominado Calificador de Elecciones. A partir de este último, la regulación del funcionamiento de aquel Tribunal, así como de los tribunales electorales regionales, incorporados por la Constitución hoy vigente, ha sido encomendada a la ley, contemplándose un procedimiento común y diversos procedimientos especiales, donde el primero es de carácter supletorio “cuando [los especiales] no contienen disposiciones sobre alguna materia procesal; sin perjuicio de tener que aplicar las normas comunes contenidas en el Código de Procedimiento Civil, cuando fuere procedente”.¹¹

De igual manera, en las sucesivas regulaciones constitucionales y legislativas no se han contemplado normas que admitan o prohíban explícitamente el abandono del procedimiento, aun cuando en la gestión pendiente se haya resuelto su improcedencia invocando las atribuciones que, para distintos efectos, en los preceptos legales

¹¹ Cisternas Rocha, *Procesos electorales...*, 179.

impugnados, se confieren de oficio a la judicatura electoral regional, de lo que surge con claridad que, antes que una aplicación de esas disposiciones, lo que ha realizado el juez del fondo es una interpretación sistemática de la legislación que rige en la materia.

En efecto, ninguna de esas disposiciones contiene regulación explícita del abandono del procedimiento, ni se vincula directamente con la materia a que refiere la gestión pendiente, relativa a una denuncia por notable abandono de deberes. Esto es así, dado que la primera de ellas tiene relación con vicios que pueden afectar la constitución del cuerpo electoral o influir en el resultado general de la elección o designación, la segunda contempla la atribución que esa judicatura tiene para requerir antecedentes y la tercera solo procede cuando el fallo se encuentra ejecutoriado, lo que en este caso aún no sucede.

Por eso se rechazó la acción de inaplicabilidad, pues, no obstante la enunciación de los tres preceptos legales cuestionados que realiza la resolución en la que se rechazó la solicitud de abandono del procedimiento, no goza del carácter decisivo que exige la Constitución para estimar la solicitud del requirente. Desde que el Primer Tribunal Electoral de la Región Metropolitana efectuó una interpretación de diversas atribuciones que le confiere la ley, mencionando los tres artículos impugnados, colige que, conforme a su comprensión del estatuto legal que lo rige, resulta improcedente el abandono del procedimiento en gestiones como la pendiente, pero sin que esas disposiciones determinen aquella interpretación. Por esto, carece de la facultad de decisión que requiere la Constitución, en su artículo 93, incisos 1 (n.º 6) y 11, considerando que el Tribunal Constitucional no se encuentra facultado por la actual carta fundamental para pronunciarse acerca de la interpretación que el juez del fondo hace de la preceptiva legal en la que se subsumió –por la que se rige la gestión pendiente–, lo que corresponde que sea revisado por el órgano pertinente, esto es, el Tribunal Calificador de Elecciones.

Por último, el 21 de agosto de 2024, el Tribunal debió revisar el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales para perfeccionar el sistema electoral y realizar las elecciones municipales y regionales, celebradas los días 26 y 27 de octubre del mismo año.

En esta sentencia, nuevamente, se observa la tendencia jurisprudencial a situar dentro del ámbito orgánico constitucional y, por ende, materia de control obligatorio por parte del Tribunal, la mayor parte de la preceptiva propuesta y, asimismo, para ejercer dicho control con especial flexibilidad en favor de las decisiones legislativas.

Sin embargo, siguiendo estos dos criterios, se señaló una inconstitucionalidad de la norma que al artículo 165, inciso 1º, de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios (“Ninguna autoridad o empleador podrá exigir servicio o trabajo alguno que impida votar a los electores”) le agregaba:

... salvo los casos expresamente contemplados en la ley, [por cuanto] una cosa es que, por circunstancias preexistentes, o de fuerza mayor, en los hechos se haga imposible votar, como si el lugar de trabajo queda muy distante del

núcleo urbano en que el trabajador deba emitir su voto, por ejemplo, casos en que el elector estará exceptuado de la obligación de sufragio pero se tratará de una circunstancia de imposibilidad simplemente de hecho, y otra cosa distinta es que la ley pueda autorizar que un empleador o autoridad exija servicios que impidan votar, pues en ese caso sería una regulación jurídica, y no una imposibilidad fáctica, lo que mediaría. *La ley, en suma, no puede permitir que se prive a un elector de un derecho que le otorga la Constitución.* La Carta Fundamental se reserva a sí misma las causales de suspensión de ese derecho a sufragio y delega a la ley solo la regulación de los casos de exención de multa, cuando no se emite el voto. No delega la Carta, en cambio, la determinación los casos en que el derecho mismo quede suspendido, que es lo que en la práctica ocurriría si se permitiera exigir trabajos o servicios que imposibiliten, a priori y de modo absoluto, votar. Es decir, casos que ni siquiera quepan en la hipótesis del inciso segundo del artículo 165 en examen.¹²

Conclusiones

Tal como lo expuse hace dos años, estos nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional de Chile en materia electoral siguen la tendencia de que, en dicho ámbito, se actúa con especial respeto a la decisión legislativa y, por ende, a la Judicatura Electoral encargada de aplicar sus normas.

En este sentido, es interesante constatar que la norma eje del sistema electoral, la Ley 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios, ha sido modificada en múltiples ocasiones. La primera de ellas en 1990, si bien las reformas que más significativamente han incidido en dicho sistema comenzaron a dictarse con posterioridad al año 2010.

Así, en 2012, mediante la Ley 20.568 se estableció la inscripción automática y el voto voluntario; en 2014, la Ley 20.748, de reforma constitucional, permite el sufragio de chilenos desde el extranjero; en 2015, la Ley 20.840 sustituyó el sistema electoral binominal por uno proporcional para la elección de parlamentarios; en 2016 se expidieron la Ley 20.900 sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia, y la Ley 20.960 que regula el derecho de sufragio en el extranjero; en 2021, la Ley 21.385 que modifica la legislación electoral para privilegiar la cercanía del elector en la asignación del local de votación, y, en 2023, la Ley 21.524 que modifica la Constitución para restablecer el voto obligatorio en las elecciones, entre otras.

En la inmensa mayoría de esos casos revisados preventivamente por el Tribunal Constitucional, son excepcionales las disposiciones que han sido declaradas como contrarias a la carta fundamental, lo que confirma la tendencia ya referida.

¹² Considerando 26 de la sentencia pronunciada el 21 de agosto de 2024, Rol 15.683.

Ello sin olvidar que, al contrario, en las primeras oportunidades en que debió examinar –en ejercicio del control preventivo y obligatorio– proyectos de ley referidos a estas materias, sus decisiones distaron de la que es ahora una aproximación consolidada en los términos que se han explicado.

En efecto, en 1985 correspondió al Tribunal revisar el proyecto de ley que creaba el Tribunal Calificador de Elecciones¹³ y que, conforme a lo que establecía la Vigésimoprimera Disposición Transitoria de la Constitución, comenzaría a regir en la primera elección parlamentaria, de manera que no estaría en funcionamiento para el plebiscito presidencial que se celebró el 5 de octubre de 1988, en que se resolvió, por la mayoría de la ciudadanía, que no se aceptaba la continuidad, como presidente de la República, del general Augusto Pinochet, sino que debía procederse –como ocurrió– a elecciones libres, abiertas y competitivas.

En esa ocasión, el Tribunal declaró inconstitucional la norma del proyecto que, en síntesis, reproducía la regla constitucional, fundándose en que no cabía realizar una interpretación y aplicación literal de la Vigésimoprimera Transitoria, sino que resultaba necesario acudir a una interpretación sistemática de la carta fundamental, enmarcando esa disposición en el conjunto de preceptos que ella contemplaba en materia electoral, ya que

... ese plebiscito será la expresión de la voluntad del pueblo, quien ejerciendo la soberanía, resuelva sobre el acto político más importante con que se inicia el periodo en que cobrarán plena vigencia todas las disposiciones permanentes de la Carta Fundamental. En consecuencia, la especial trascendencia de ese acto plebiscitario y la letra y espíritu de la Constitución, confirman plenamente que éste debe ser regulado por las disposiciones permanentes y no por normas especiales que, en un conjunto de disposiciones destinadas sólo al efecto, establezcan tribunales o comisiones *ad hoc*, para que cumplan las funciones que nuestra Carta Fundamental ha entregado a “un” tribunal determinado.¹⁴

Asimismo, el 5 de abril de 1988, al dictar la Sentencia Rol 53, con motivo del control del proyecto de ley sobre votaciones populares y escrutinios, el Tribunal, en diversas materias, acudió al mecanismo de la sentencia exhortativa para instar al legislador a regular la aplicación del principio de igualdad en materia de propaganda electoral –especialmente en televisión–,¹⁵ derechos de los independientes –como tener sedes oficiales y apoderados en las mesas receptoras de sufragios–,¹⁶ y determinar la fecha de la primera elección presidencial y parlamentaria.¹⁷

¹³ Sentencia pronunciada el 15 de noviembre de 1985, Rol 33.

¹⁴ Tribunal Constitucional, considerando 14.

¹⁵ *Ibid.*, considerandos 10, 11 y 36.

¹⁶ *Ibid.*, considerandos 18 y 36.

¹⁷ *Ibid.*, considerandos 24 y 36.