

Debates de Política Pública

Cristóbal Hasbun L.

TRICEL: Historia, legislación comparada y revisión de sus funciones

Debates de Política Pública

Nº 16 / agosto 2016

La serie *Debates de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Harald Beyer Burgos. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono: 2 2328 2400. Fax: 2 2328 2440.

Sitio web: www.cepchile.cl. Email: escribanos@cepchile.cl.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Edición gráfica: David Parra Arias.

TRICEL: Historia, legislación comparada y revisión de sus funciones

Cristóbal Hasbun L.

Abogado, Universidad Adolfo Ibáñez, actualmente terminando el magíster en derecho con mención en penal de la Universidad de Chile. Profesor de derecho penal en la Universidad Mayor y del mismo ramo en el magíster de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Índice

Síntesis	2
1. Dimensión Orgánica	3
1.1. Historia del TRICEL	3
1.2. Conformación: órganos competentes, ámbito de competencia y procedimiento. Reformas	10
1.3. Perspectiva comparada: tipos de justicia electoral relevantes	15
2. Jurisprudencia	22
2.1. Distinción en materia de reclamos frente al TRICEL y variaciones de su ámbito de Competencia desde 1988 a 2016	22
3. Conclusiones	27
4. Bibliografía	29

Síntesis

El presente trabajo tiene como finalidad presentar una revisión del sentido del Tribunal Calificador de Elecciones desde su historia institucional originaria, haciendo una revisión de su jurisprudencia más reciente (1988-2016) y de legislación comparada en la materia (España, Alemania, Estados Unidos, Colombia y México). A su vez, se revisarán las principales modificaciones que importan las leyes números 20.915, 20.900 y 20.870 de los años 2015 y 2016, sobre justicia electoral. Son directrices fundamentales del trabajo la relevancia de las medidas que permiten mantener la imparcialidad política de dicho órgano, la necesidad de delimitar las causas a que debe conocer este Tribunal (tanto por vía legal como por su praxis consuetudinaria) y la pregunta respecto a si la distinción de facultades que hace la ley entre las competencias del TRICEL y el SERVEL es la adecuada. Finalmente, se revisará el aprendizaje que puede hacer nuestro sistema de justicia electoral de la legislación comparada.

1. Dimensión orgánica

1.1. Historia del TRICEL

Consta en la Constitución de 1833 que era atribución exclusiva de cada Cámara calificar las elecciones de sus miembros y conocer los reclamos de nulidad que concurrieran respecto de ellas.¹ Correspondía al Congreso Pleno hacer el escrutinio y rectificar la elección de Presidente de la República,² lo que incluía la facultad de calificarla. Tal sistema se explicaba por el propósito de respetar la soberanía y atribuciones del Parlamento, evitando la disminución de su independencia, cuestión que se temía al entregar la facultad de pronunciarse sobre la elección de sus miembros a una autoridad diversa del mismo.³

La práctica del sistema reveló la magnitud del reparo que se podía hacer a éste (es decir, que tal calificación debía realizarla un juzgado y no los parlamentarios) dado a que con frecuencia el fallo de las Cámaras se inspiró en el criterio político de la mayoría dominante más que en el ánimo imparcial y objetivo de hacer justicia en relación a los hechos constatados.

Una parte considerable del tiempo útil del trabajo parlamentario era utilizado en los debates extensos y agitados que seguían a las elecciones generales y como el período de duración del cargo de diputado era entonces de tres años y el de los senadores de seis, el lapso comprometido en el ejercicio de esa función llegó a ocupar una porción significativa del período trienal. Los partidos manejaban todo el proceso electoral; quedando la conformación del padrón en manos de los municipios, alrededor de los cuales se organizaban las elites locales, siendo el Congreso la última instancia de reclamación.⁴

En dicho proceso los inconvenientes se extremaron por la agitación que se observaba en los colegios escrutadores departamentales, los que a veces, dividiéndose según las facciones políticas, expedían títulos múltiples que llegaban a las Cámaras y debían ser apreciados por una u otra Corporación con el mismo criterio de lucha partidista que había provocado esta diversidad de poderes provisionales. Se entendió, entonces, que la respectiva Cámara, previa revisión externa de los poderes, debía primero examinar la apariencia externa de los poderes otorgados, para proceder a constituir la Corporación, y luego ésta calificaba el fondo de la elección. Muchas veces la decisión posterior condujo a dejar en definitiva fuera del Parlamento a los favorecidos presuntamente y a incorporar a otros, antes excluidos.⁵

¹ Arts. 38 N° 1 y 39 N° 1.

² Art. 73.

³ En adelante, Silva Bascuñán (1997): pp. 302-308, con referencia a Huneeus (1880) pp. 22-3.

⁴ Ponce de León (2015): p. 1.

⁵ *Ibid* nota 3.

La ley electoral que rigió a Chile con anterioridad a la Constitución de 1925 fue aquella promulgada el 17 de agosto de 1875, siendo de carácter liberal.⁶ Se creó el poder electoral y su organización por medio de mayores contribuyentes que vino a sustituir a las municipalidades de toda actividad electoral, se impuso la prohibición a la junta receptora de objetar a los sufragantes en su calidad de electores, se realizó una reforma a la presunción de renta por el hecho de saber leer y escribir y se acabó con la justicia electoral por jurados.⁷ Estas innovaciones eran tan trascendentes que los partidos de oposición intentaron aletargarla hasta su implementación en 1876.⁸

Con el fin de que se nombraran las juntas encargadas de la formación de registros de electores, el Art. 5 del título II de la ley en cuestión disponía en su inciso 1°: “Que el 10 de octubre del año que precede al de las elecciones se publique por los gobernadores una lista de los mayores contribuyentes del departamento en número que esceda en la mitad al que se necesita para entrar a constituir la corporación que debe hacer la designación de juntas calificadoras”.⁹

Los Arts. 6 y 7 se ocupan de la organización de la junta de mayores contribuyentes, cuyos miembros, según la ley, no podían separarse sin haber nombrado las juntas calificadoras (las cuales estaban conformadas por 5 miembros, de los cuales uno debía ser Presidente, otro Secretario y otro depositario). El Art. 8 en sus incisos 1° y 2° disponía la forma en que debían conformarse las juntas calificadoras. Este artículo dispone que es a la junta de contribuyentes a quienes corresponde hacer la designación del local en que las juntas calificadoras deben funcionar. El problema interpretativo surge al momento en que el Art. 12 dispone que la facultad de designar el local donde operará la junta corresponderá a la junta. Luego, existía una contradicción. Prat sostiene que debía entenderse la primacía del Art. 8, pues el hecho de que tal facultad recayese en la junta calificadora aumentaba la posibilidad de burlar electores que no fuesen de su simpatía política.¹⁰

En lo relativo a la elección de diputados, el Art. 32 se refería al nombramiento para cada sección del registro, de una junta de cinco miembros propietarios y cinco suplentes para que pre-

⁶ Para Valenzuela, fue dicha ley la que establece el inicio del proceso de reforma de participación electoral ampliada en Chile. En este sentido, Chile, a diferencia de América Latina, constituye un caso de democratización evolutiva, como lo señala Dahl. En: Valenzuela (1985): pp. 6-7, con referencia a: Dahl, Robert: *Polyarchy*, Yale University Press, pp. 40-1.

⁷ La siguiente modificación a la ley electoral (1884) eliminó los incisos al Art. 16, que se referían a los requisitos censitarios y dejó sólo la frase *de presunción de derecho*. Ello significó extender el sufragio legalmente, aunque no constitucionalmente, en Valenzuela, Samuel (1985): p. 2.

⁸ Prat Chacón, Arturo (1876): *Lei electoral vigente*, Memoria para optar al grado de Licenciado, p. 5. Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3382.html#documentos>

⁹ *Ibid* p. 5-7. La forma en que se realizaba la inscripción electoral era la siguiente: el ciudadano se presentaba ante la mesa inscriptoria respectiva para pedir una “calificación”, consistiendo ésta en una boleta impresa y marcada con un sello del gobierno. Debía además llevar la firma de los vocales de mesa que formaban la junta calificadora, y la boleta tenía que ser presentada el día de la elección. Los pasos clave, entonces, quedaban en mano de las autoridades locales, que dependían del gobierno nacional, Valenzuela (1985): p. 85-6.

¹⁰ *Ibid* p. 11-2.

sida la elección y presencia la emisión del sufragio. Además, contenía una prohibición: no podrían formar parte de las juntas receptoras y escrutadoras los subdelegados e inspectores, ni los empleados públicos que perciban sueldo y en cuyo nombramiento, ascenso o destitución intervenga el Presidente de la República o sus agentes”.¹¹

Cabe mencionar que la ley electoral de 1875 no respondió a presiones políticas (ni de clase media ni de obreros, a diferencia de lo que ocurrió en otros países). Ésta respondió a una dinámica política interna al régimen, que calificaba la situación como autoritarismo impeditivo y predemocrático.¹² Pese a la reforma anterior, Valenzuela considera que con posterioridad a la reforma no puede hablarse propiamente de un régimen democrático, existiendo la falla principal en que el gobierno tenía importantes recursos para asegurar el triunfo de las listas oficiales de candidatos.¹³ El Presidente y su Ministro del Interior aseguraban mayorías confortables en las elecciones parlamentarias, municipales y presidenciales, con lo que en realidad no existía un proceso de competencia electoral plenamente democrático. Los procedimientos electorales eran los que favorecían artificialmente a quienes se vinculaban a los círculos predominantes en el poder ejecutivo. El medio principal para llegar al poder no era en realidad la competencia electoral sino la venia del ejecutivo y la inclusión en la nómina oficial de candidatos. Tal proceso generaría grandes divisiones entre quienes llegaban al gobierno y al Congreso.¹⁴

Es sólo después de la Guerra Civil de 1891 que ocurre un cambio: termina la injerencia directa del Poder Ejecutivo a través de sus listas oficiales de candidatos en las elecciones y comienza en verdad la era de la movilización y de control del electorado por los partidos políticos. En esta época se agudizó la compra de votos y los sistemas de control de electores mediante clientelismo (este tipo de control no era ya por parte del gobierno, sino de los partidos políticos). Como señala Valenzuela: “la forma en que se estaba dando el proceso electoral llevó a que todas las tendencias políticas comenzaran a desarrollar organizaciones partidarias para resguardar sus intereses, con lo cual el sistema político chileno llegaría a caracterizarse por lo *completo*”.¹⁵

No era algo inusual, de todos modos, que las personas enroladas en la Guardia Nacional se inscribieran en los registros, en forma rutinaria, “recogiéndole las calificaciones para evitar, decían, que se perdieran”. Esta práctica estaba tan arraigada que un diario de la época la defendía diciendo que los oficiales de la Guardia Nacional “no nos roban nuestra propiedad”, como algunos reclamaban, sino que simplemente actúan como “depositarios nuestros” antes de devolver los certi-

¹¹ *Ibid* pp. 18-9.

¹² Valenzuela (1985): p. 17.

¹³ Coincide con lo anterior, Ponce de León. La autora sostiene que la idea de conceder a los municipios prerrogativas de justicia electoral (con posterior calificación del Congreso) era una medida para evitar el manejo electoral, deviniendo en lo contrario, un intenso manejo electoral desde el Ejecutivo, Ponce de León (2015): p. 2.

¹⁴ Valenzuela (1985): pp. 35-6.

¹⁵ *Ibid* p. 41.

ficados la noche previa a las elecciones.¹⁶ La presencia de militares no era ajena a los procesos electorarios de la época.

El fortalecimiento de los partidos tuvo como correlato gobiernos débiles, que no podían hacerles frente. En este sentido, el fraude electoral a finales del siglo XIX tuvo un giro, teniendo antes la prerrogativa el ejecutivo y posteriormente los partidos. Los fraudes en las estrategias de campaña recaían ahora en las inscripciones de padrones y registros electorales. La politización electoral que ello provocó influyó directamente en el hecho de que entre 1914 y 1924 el proceso político electoral se centrara en quitar a los partidos injerencia en el sistema electoral para traspasarlo (desde el municipio y los mayores contribuyentes) al Registro Electoral.¹⁷

A comienzos del siglo XX hubo diversas mociones, entre ellas una de Maximiliano Ibáñez, en 1900, y otra de Agustín Edwards, en 1903, que prepararon la creación por la ley N° 1.807, de 8 de febrero de 1906, de la *Comisión Revisora de Poderes*, formada por dos Ministros de la Corte Suprema y uno de la Corte de Apelaciones de Santiago, elegidos por sorteo; por el Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados y uno de los miembros del Consejo de Estado, es decir, por un total de cinco miembros, tres de carácter judicial y dos de carácter político.

Según la ley mentada, la labor de la comisión se reducía a pronunciarse sobre el *título colorado*, es decir, a evacuar un informe a la Cámara sobre los aspectos aparentes o formales de los poderes expedidos por los Colegios Escrutadores, respecto de las elecciones de los diputados, esto es, si eran suscritos por quienes correspondía, si los datos en ellos consignados se conformaban con los de las actas respectivas, etc. La apreciación de fondo continuaba siendo de competencia de la propia Cámara de Diputados, de acuerdo con la Constitución.

En 1912 se realizaron elecciones municipales y parlamentarias, registrándose 599.043 inscritos a votar, suma irrisoria, considerando que en realidad el espectro de electores para esa fecha rondaba apenas los cien mil. Ese año se registró el punto más alto de la corrupción electoral en el régimen parlamentarista¹⁸. Ponce de León sostiene, desde una posición extrema, que la magnitud del fraude en cuestión denota que la elección pudo haberse realizado sin electores, y que era un secreto a voces que se podía suprimir el acto electoral, pero no se hacía para dar una pátina de legitimidad al proceso.¹⁹

¹⁶ Valenzuela (1997): pp. 246-7. De todas formas, el autor concluye que no es apropiado considerar el sistema electoral decimonónico chileno como “oligárquico”, “aristocrático” o “patricio”, pues la participación de los sectores populares urbanos fue también muy importante, *ibid* p. 253-4. Lo anterior, pese a que efectivamente desde la reforma electoral de 1890 hasta 1925 hubo un significativo aumento en la compra de votos y cohecho, Valenzuela (1998): p. 286-7.

¹⁷ Ponce de León (2015): p. 2-3.

¹⁸ *Ibid* p. 5. *El Mercurio* se refirió a las elecciones del año mentado como “Chacota electoral” (*El Mercurio*, 8 de junio de 1912).

¹⁹ *Ibid* p. 10.

Las oscuras circunstancias electorales llevaron a que se estudiara una nueva ley electoral en 1914, ante la cual se decidió renovar los registros electorales como medida de lo que hoy denominaríamos “transparencia”. Liberales, conservadores y demócratas discutieron álgidamente la posibilidad de ampliar el concepto de mayores contribuyentes a los profesionales y trabajadores de la industria, lo que significaba ampliar el padrón. Se discutió a su vez álgidamente sobre el lugar donde debían llevarse a cabo las elecciones. En junio de 1914 se realizó una inscripción extraordinaria registrándose 184.900 ciudadanos, correspondientes al 25 por ciento de la población electora. De todos modos, este registro también se hizo mediando fraudes.²⁰

La práctica habitual de justicia electoral no tuvo mayores modificaciones en el período parlamentario, dejando sin afectar el poder de las elites locales sobre el proceso electoral. Pero la cuestión se agravó en los años 1920, cuando en 1923 correspondía realizar una nueva inscripción, ya que, al hacerse, se volvieron a registrar cantidades de inscripciones múltiples (lo que permitía vender el voto varias veces). El escándalo que representó al problema de modo más plástico ocurrió en el sur, en la localidad de Malleco, donde aquel mismo año el presidente de la junta inscriptora, Augusto Smitsmann (opositor a Alessandri) se tomó junto a doscientos hombres la Junta Inscriptora sin permitir que los opositores votaran. Todos estos antecedentes llevaron a que la justicia electoral —y la autonomía de ésta, traducida en la creación del posterior TRICEL— fuese una cuestión prioritaria para la Junta Militar y la Constitución de Alessandri.²¹

Por la Ley de Elecciones N° 2.883, de 21 de febrero de 1915, se modificó la organización de la Comisión Revisora de Poderes,²² que pasó a ser integrada por cuatro miembros de carácter político y tres de índole judicial, y se extendió su función incluso al informe acerca de las elecciones de senadores.

Por la Ley Electoral N° 2.883, de 26 de febrero de 1924, se amplió nuevamente el campo de las atribuciones de la Comisión Revisora de Poderes, encargándole dictaminar también sobre el fondo mismo de las calificaciones que el acto electoral le merecía.

Antes de 1925, atendiendo al buen resultado de dicha comisión, se había expresado la ventaja de liberar a las Cámaras de su facultad de calificar las elecciones de sus miembros y al Congreso de rectificar el escrutinio de la del Presidente de la República.²³

²⁰ *Ibid* p. 12.

²¹ *Ibid* pp- 14-6.

²² Diversas manipulaciones al sistema electoral (más votos que votantes, votaciones de muertos, etc.) y una cierta negligencia de los municipios, llevaron a que el régimen electoral volviese a ser modificado en 1915, lo que significó el traspaso del sistema de municipios a una Junta Especial de Contribuyentes. A su vez, se organizó un padrón electoral permanente que se renovaba completamente cada nueve años, en: Nazer y Rosenthal (2000): p. 217.

²³ *Ibid*, con referencia a Roldán, Alcibíades, Elementos de Derecho Constitucional de Chile, Santiago, Imprenta Barcelona, 1917, pp. 111-115, 148 y 148.

Dado lo anterior, se puede comprender que al discutirse la Constitución de 1925 se quitara a las Cámaras la facultad de calificar las elecciones de sus miembros, y se creara el Tribunal Calificador de Elecciones,²⁴ tribunal especial que conocería las de Presidente de la República, Diputados y Senadores, cuya organización y funcionamiento se regularía por el legislador. Éste lo hizo a través de preceptos comprendidos en la Ley General de Elecciones. El Tribunal Calificador se componía a través de cinco miembros, un ex presidente o vicepresidente del Senado, un presidente o vicepresidente de la Cámara de Diputados, dos ministros de la Corte Suprema y un ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago.

1.1.1. Discusión sobre la creación de un TRICEL en la Constitución de 1925

En sesión duodécima de la subcomisión de reformas constitucionales (22 de mayo de 1925) el señor Héctor Zañartu “hace presente la necesidad de consignar en la Constitución la manera de constituir el TRICEL, ya que la ley respectiva puede modificarse en cuanto a la composición de ese tribunal, atendiendo a las circunstancias o intereses políticos del momento y así, antes de mucho tiempo se experimentarían los mismos o peores males observados en la práctica, al calificarse las elecciones”.²⁵

El señor Eliodoro Yáñez “no da mucha importancia al punto desde que va a ser el Congreso quien resolverá cómo y quién debe calificar las elecciones de sus miembros”.

El señor Zañartu manifiesta que “si hay confianza ciega en la absoluta rectitud del Congreso futuro, es claro que no debe quitársele la facultad de calificar la elección de sus miembros”.

El señor Guillermo Guerra dice que “piensa como el señor Zañartu, que en la Constitución debe establecerse que habrá un jurado calificador de elecciones, único que él acepta, que debería estar formado por personas muy respetables que dieran absoluta garantía de rectitud y patriotismo y que conociera de las reclamaciones entabladas en contra de las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados. Cree que conviene dejar pendiente este punto hasta ponerse de acuerdo en la forma del tribunal”.

El señor Yáñez sostiene que esto debe ser sólo materia de ley. Cree que el único sistema capaz de ser imparcial es el sistema inglés consistente en entregar a dos miembros de la Alta Corte de Justicia la calificación de elecciones de la Cámara de los Comunes, quienes aprecian los hechos como jurados. Cuando están de acuerdo, el hecho se da por establecido y si hay desacuerdo se da por desechado. Si el desacuerdo versa sobre un punto de derecho, se consulta a la Corte que falla

²⁴ Actas, páginas 114-6; 163-4; 363-369; 515-6, en: Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del proyecto de Nueva Constitución Política de la República, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925.

²⁵ Actas oficiales, pp. 144 y ss.

en definitiva. Además, la composición del Tribunal con sólo dos personas, en vez de ocho o diez, da más garantías, porque la responsabilidad no se diluye tanto. Él cree que el ensayo de cualquier otro sistema no quitará el carácter político de las elecciones.²⁶

La discusión en comisión gira, en definitiva, en torno a las siguientes preguntas: (1) Si es necesario crear un TRICEL, quitando dichas atribuciones al Congreso y por qué razones, (2) Cómo debería eventualmente conformarse y (3) Si debiese tener rango legal o constitucional.

Algunos parlamentarios, como Yáñez, insistían en que había una idea extendida relativa a que éstos, actuando como calificadores de elecciones, realizaban tal labor de modo político y arbitrario.²⁷ A su vez, siendo la pugna entre presidencialismo y parlamentarismo una de las directrices de la discusión constitucional de 1925, hacer prevalecer en el Congreso la prerrogativa de calificar elecciones podía constituir una eventual amenaza contra el Ejecutivo, del mismo modo que lo fue la posibilidad de veto sobre sus Ministros y el control sobre la ley de presupuesto.

En este sentido, en cuanto a los puntos mentados la discusión en comisión resolvió que era necesario crear un TRICEL, órgano imparcial políticamente que permitiera una calificación más expedita y libre de influencias políticas a la vez que descongestionara la carga de trabajo del Congreso. En segundo lugar, éste quedó conformado por cinco miembros, número suficientemente amplio para contar con diversidad de criterios y lo bastante acotado para facilitar acuerdos y no diluir responsabilidades. A su vez, dicha composición permitía compensar una integración por parte de miembros provenientes de sectores políticos y jurisdiccionales.²⁸ En tercer lugar, se decidió conferirle rango constitucional con el fin de evitar la eventualidad de que mayorías parlamentarias transitorias intentasen modificar la ley electoral a su favor.²⁹

El Tribunal Calificador de Elecciones desarrolló sus funciones desde 1925 a 1973 concitando el respeto ciudadano, lo que explica que esta institución fuese incorporada en la Constitución de 1980.

²⁶ La posición de Yáñez era la más radical: postulaba que dicho tribunal estuviese conformado sólo por dos personas, cinco como máximo y que ninguna de ellas proviniese del “poder político” (ni diputados ni senadores). *Ibid* p. 362-3.

²⁷ *Ibid* p. 145.

²⁸ Art. 79 CPR 1925 inc° 5 y ss.: “Los cinco miembros del Tribunal Calificador se elegirán por sorteo entre las siguientes personas: uno, entre los individuos que hayan desempeñado los cargos de Presidentes o Vicepresidentes de la Cámara de Diputados por más de un año; uno, entre los los individuos que hayan desempeñado los cargos de Presidentes o Vicepresidentes del Senado por igual período; dos, entre los individuos que desempeñen los cargos de Ministros de la Corte Suprema, y uno, entre los individuos que desempeñen los cargos de Ministros de la Corte de Apelaciones de la ciudad donde celebre sus sesiones el Congreso”.

²⁹ Actas oficiales, pp. 144, 145, 360-363.

1.2. Conformación: órganos competentes, ámbito de competencia y procedimiento. Reformas

1.2.1. Conformación

En la actualidad el TRICEL está conformado por tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, un abogado elegido por la Corte Suprema y un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años.³⁰ El cuatrienio siguiente estará compuesto por los señores Haroldo Brito Cruz, Juan Eduardo Fuentes Belmar, Gonzalo Dahm Oyarzún y Patricio Valdés Aldunate (jueces de la Corte Suprema³¹). Todos los integrantes duran el mismo período y pueden ser reelegidos indefinidamente. Los cuatrienios se encuentran estipulados de modo intercalado a las elecciones municipales, de Diputados, Senadores y Presidente.

La Constitución de 1980 modificó tres ejes básicos de la antigua regulación del TRICEL: (i) las autoridades que nombran a los miembros del tribunal, (ii) la composición del mismo y (iii) su autonomía. En este sentido, los Ministros ya no eran nombrados por dos poderes del Estado (legislativo y judicial) sino por uno; la Corte Suprema. La integración del tribunal tampoco será la misma y ya no depende administrativamente del Registro Electoral.

El Art. 84 de la Constitución de 1980 disponía que el TRICEL estaría compuesto por cinco miembros designados de la siguiente manera:

a) Tres Ministros o ex Ministros de la Excma. Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros;

b) Un abogado elegido por la Excma. Corte Suprema en la forma señalada precedentemente, con 15 años de ejercicio de la profesión y que se haya destacado en la actividad profesional, universitaria o pública.

c) Un ex Presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido mediante sorteo por la Excma. Corte Suprema de Justicia. Las designaciones a que se refieren las letras b) y c) no podían recaer en personas que fueran parlamentarios, candidatos a cargos de elección popular, ministros de Estado, ni dirigentes de partidos políticos.

³⁰ Según lo dispone el Art. 2° de la ley orgánica constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, N° 18.460.

³¹ Al término de este artículo la página oficial del Tribunal Calificador de Elecciones ha informado quiénes son cuatro de los cinco miembros que lo componen por el siguiente cuatrienio. Se puede observar que se encuentra compuesto por cuatro miembros de la Corte Suprema, lo cual indica que hicieron valer la excepción en caso de que ningún candidato cumpla con el requisito del Art. 2° letra c) de la ley 18.460. En:

<http://www.tribunalcalificador.cl/informacioninstitucional/Paginas/MiembrosdelTribunal.aspx> (visitada: 12.04.16) y

<http://www.pjud.cl/corte-suprema> (visitada: 12.04.16).

El 15 de noviembre de 1985 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones (N° 18.460). Esta ley dota de autonomía al Tribunal y concede a sus miembros un fuero similar al de los parlamentarios, considerándose además inviolables por las opiniones que manifiesten y por los votos que emitan en el desempeño de sus cargos.

Cabe destacar que el quinto cargo de Ministro del Tribunal no pudo ser proveído sino hasta la reforma de la Constitución de 1999, dado a que los únicos ciudadanos que cumplían con el requisito de haber sido tres años Presidente del Senado o de la Cámara de Diputados se encontraban en ejercicio parlamentario, y por ende no podían integrar el Tribunal. La reforma constitucional mentada intenta solucionar el problema de la vacante del quinto miembro, acortándose el requisito de haber sido ex Presidente o ex Vicepresidente del Senado o de la Cámara de Diputados de tres años a 365 días.³²

1.2.2. Órganos competentes, ámbitos de competencia y procedimientos

1.2.2.1. Quórum. El Art. 11 de la ley dispone que “El tribunal sesionará con la mayoría de sus miembros”, por lo que se requiere de al menos tres ministros para que el TRICEL quede legitimado para deliberar.

1.2.2.2. Formas de sesionar. El Tribunal podrá hacerlo de manera ordinaria o extraordinaria. Son sesiones ordinarias aquellas que se celebran en los días y horas que se acuerden al constituirse el Tribunal, para tratar de las atribuciones que le confiere la Constitución y las demás materias que señalen las leyes. El Tribunal generalmente se reúne los días martes de cada semana o el día hábil inmediatamente siguiente, a partir de las 14.00 hrs.

Las sesiones extraordinarias son las que se celebran sólo para tratar los asuntos señalados en la perspectiva convocatoria. Se realizan por iniciativa del Presidente del Tribunal o por requerimiento de a lo menos dos de sus miembros. Entre otras cosas, deben adoptarse en sesión extraordinaria los auto-acordados del TRICEL, debiendo aprobarse con el voto de al menos tres de sus miembros.

Ambos tipos de sesiones son presididas por el ministro en ejercicio de la Corte Suprema de mayor antigüedad en ella. A falta o ausencia de éste, lo presidirá el miembro del tribunal elegido por la mayoría de votos.

1.2.2.3. Planta de personal. El Tribunal tiene una planta de personal compuesta por un Secretario relator, un Oficial Primero y un Oficial de Sala. Se puede contratar adicionalmente perso-

³² Fuente: <http://trichel.cl/informacioninstitucional/Paginas/HistoriaTribunal.aspx> (visitada 13.11.16).

nal en forma transitoria, cuando las necesidades del Tribunal lo requieran, previa visación de la Dirección de Presupuestos.³³

Los miembros y el personal del Tribunal no deben intervenir en actividades o reuniones de índole política, con la sola excepción de las de ejercitar el derecho a sufragio.

1.2.2.4. Crítica a la composición del TRICEL. Bravo Valdés sostiene que la autonomía de este organismo debiera verse reflejada también respecto de la Corte Suprema. Como ya es costumbre de nuestra tradición republicana, sostiene, en todo órgano autónomo del Estado debiesen participar en su conformación los tres poderes. El Poder Judicial en la designación de tres ex ministros o ex abogados integrantes de la Corte Suprema; (pero que ya no estén en ejercicio); y el Presidente de la República en la designación de los otros dos miembros, ratificados por el Senado, pero con la condición de que los candidatos propuestos sean personas de reconocida probidad y trayectoria electoral: ex directores o ex subdirectores del Servicio Electoral, ex consejeros del Servicio Electoral o destacados académicos del ámbito electoral o constitucional.³⁴

1.2.2.5. Procedimiento y proclamación. El tribunal procede como jurado en la apreciación de los hechos y sentencia con arreglo a Derecho. El TRICEL se entiende citado, por el solo ministerio de la ley, para reunirse el décimo día siguiente a la fecha en que se verifique una elección o plebiscito, a fin de cumplir con sus funciones.³⁵

Una vez dictada la sentencia sobre todos los reclamos y practicado el escrutinio general, el Tribunal proclama a los candidatos que han resultado elegidos, o el resultado del plebiscito en su caso.

³³ Para las elecciones de 2013, la Dirección de Presupuestos contrató a 56 funcionarios (3 informáticos, 24 personas a cargo del recuento, 18 a cargo de digitación, 10 en labores de contraloría y 1 en bodegaje). Fuente: Tribunal Calificador de Elecciones, Oficio N° 95-2016.

³⁴ *Ibid* p. 200.

³⁵ Cabe señalar que, por sentencia del 24 de septiembre de 1985 sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, el Tribunal Constitucional precisó que calificar una elección es “apreciar o determinar la calidad de ella y las circunstancias en que se ha realizado, a fin de establecer si se han seguido fielmente los trámites ordenados por la ley y si el resultado corresponde a la voluntad realmente manifestada por los electores, en una decisión libre y sin coacciones. De manera que calificar una elección o plebiscito es juzgar si se ha realizado o no legítimamente desde el ángulo de la Constitución y las leyes que lo rigen. En virtud de tal calificación, el Tribunal puede concluir proclamando dicha legitimidad, o por el contrario, pronunciar su nulidad”. Por su parte, también ha sostenido que su labor “es establecer si la elección se ha verificado en conformidad a las disposiciones que la rigen y así poder declarar, no sólo quienes han resultado elegidos, sino también si lo han sido legítimamente” (sentencia de mayo de 1949, considerando 2°, Nulidad candidatura Juan Lamatta González).

1.2.3. Reformas año 2016

1.2.3.1. Ley para el fortalecimiento del carácter público y democrático de los partidos políticos que facilita su modernización, N° 20.915.³⁶ Promulgada el 15 de abril de 2016.

Principales contenidos: (i) Dispone la imposibilidad del personal del TRICEL y SERVEL de afiliarse a un partido político, (ii) El derecho de los afiliados de impugnar ante el TRICEL las resoluciones del Tribunal Supremo del partido sobre elecciones internas, (iii) Un instructivo del SERVEL servirá para establecer los requisitos de afiliación y constitución de partidos políticos, (iv) La posibilidad de que cualquier persona se oponga a la constitución de un partido político ante el SERVEL, (v) La obligación de este organismo de mantener actualizado el registro de afiliados de cada partido político, (vi) El órgano ejecutivo de cada partido deberá informar al SERVEL su reglamento de elecciones, pudiendo éste aprobarlo, desaprobalo u ordenar correcciones, (vii) El organismo en cuestión deberá velar porque, en las elecciones internas, los votantes coincidan con los establecidos en el padrón, (viii) Los miembros del órgano ejecutivo del partido deberán efectuar una rendición anual de intereses y patrimonio del partido en los términos de la ley 20.880, así como de los inmuebles con que cuenta el partido, (ix) Los acuerdos del Órgano Intermedio Colegiado referentes a modificar los estatutos del partido deberán adoptarse ante un miembro del SERVEL, quien actuará como ministro de fe, (x) Los partidos políticos deberán informar el balance anual del partido ante dicho órgano, (xi) Ante una resolución de la Corte de Apelaciones o el Servicio para la Transparencia declarando una infracción por parte del partido político, se indicará al SERVEL para establecer proporcionalmente una multa en beneficio fiscal, (xii) El representante legal de un partido político que hubiese intervenido mediante fraude o engaño será castigado con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo. El juzgado en lo penal competente deberá remitir la sentencia condenatoria al SERVEL. El partido que incurriere en dichas conductas será disuelto, y la cancelación de registro de Partidos Políticos será efectuada por el servicio antes mencionado y (xiii) Será de cargo del SERVEL dictar todos los instructivos que señala esta ley en el plazo de sesenta días corridos desde su promulgación en el Diario Oficial.

1.2.3.2. Ley para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, N° 20.900, promulgada el 14 de abril de 2016.

Principales contenidos en lo relativo al TRICEL:³⁷ (1) Será el TRICEL el encargado de conocer de las infracciones graves a la ley de transparencia (en los términos del Art. 28bis a) y b), debiendo pronunciar su sentencia dentro de los diez días hábiles, (2) Dicho tribunal estará a cargo de cono-

³⁶ Esta ley modifica principalmente al SERVEL, con incidencia indirecta en el TRICEL, traspasa competencias que en la práctica realizaba el segundo al primero.

³⁷ La ley en cuestión contiene en su inmensa mayoría un incremento de las facultades administrativas del SERVEL, en lo relativo a control de declaraciones de patrimonio de candidatos, propaganda electoral, dictar normas e instrucciones sobre la aplicación de disposiciones electorales, apoyar la accesibilidad de las personas al ejercicio de sufragio, facilitar el acceso y conocimiento de información electoral al público y fomentar la educación cívica.

cer de los reclamos frente a las multas por diferencia de más de un 20 por ciento entre los gastos electorales inicialmente declarados y los estimados por el SERVEL, según el Art. 44, (3) De las resoluciones que pusiesen fin a instancias de reclamos en sede administrativas, conocerá el TRICEL dentro de un plazo de cinco días, (4) Se traslada del TRICEL al SERVEL la labor de ser encargado de conocer de las infracciones relativas al registro de afiliados de los partidos políticos y declarar si existió una actitud dolosa en eventuales defraudaciones y (5) Se traslada del TRICEL al SERVEL la competencia para conocer de reclamos relativos a eventuales generaciones defectuosas de Tribunales Supremos al interior de los partidos políticos.

1.2.3.3. Ley que establece la cesación a los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracciones graves a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, ley N° 20.870, promulgada el 9 de noviembre de 2015.³⁸

Dentro de sus principales contenidos se encuentran: La concesión de jurisdicción al TRICEL para conocer y fallar los casos en que un Diputado, Senador, Alcalde, Consejero Regional o Concejal haya infringido gravemente las normas sobre transparencia, límite de control y gasto electoral. Desde la fecha que dicho Tribunal lo declare, éste deberá cesar en su cargo y, siendo condenado, no podrá optar a ninguna función o empleo público por el término de tres años, ni podrá ser candidato a cargos de elección popular en los dos años electorales siguientes.

Se trata de una de las facultades jurisdiccionales más intensas concedidas al TRICEL. Siendo la labor de calificar una elección algo *per se* polémico, la de “hacer cesar” a un Diputado o Senador de su cargo por infracciones a transparencia o probidad se presenta como una labor particularmente álgida y expuesta a polémicas (atendiendo a que a fin de cuentas resulta una acción contramayoritaria), por lo que la imparcialidad de sus integrantes y la rigurosidad en la fundamentación de las sentencias resultan fundamentales. Ello nos lleva a pensar que, atendiendo a las nuevas facultades concedidas al TRICEL, éste debería prescindir de otras competencias que, por ley o praxis, fue con el tiempo desarrollando.

1.2.4. Tribunales electorales regionales

Los tribunales electorales regionales se encuentran establecidos por mandato constitucional según lo dispuesto en el Art. 96. La normativa especializada que regula su funcionamiento es la ley N° 18.593 y el Auto Acordado del TRICEL de 25 de junio de 2012. Se trata de órganos jurisdiccionales de competencia limitada al conocimiento de la calificación de las elecciones de consejeros regionales, alcaldes, concejales, de las organizaciones gremiales y juntas vecinales, resolver las reclamaciones a que dieron lugar y proclamar a los que resulten elegidos.

³⁸ Esta ley importó a su vez una reforma a los Arts. 60 y 125 de la Constitución.

Si bien no se encuentra bajo la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, se abre la pregunta respecto a si son los Tribunales Electorales Regionales autónomos frente al Tribunal Calificador de Elecciones, o un dependiente jerárquico. No existe una respuesta en la ley positiva. Por un lado, el texto legal estipula que las resoluciones de aquéllos podrán ser apeladas frente al Tribunal Calificador (cuestión característica de un órgano dependiente), pero por otro lado la ley le concede autonomía financiera. El que la mayor cantidad de sus miembros sea nombrados por el Tribunal Calificador de Elecciones, la facultad de este organismo para reglamentar los procedimientos comunes del tribunal regional, la posibilidad de conocer de las apelaciones así como los recursos de hecho, nos lleva a considerar que los Tribunales Electorales Regionales y el Tribunal Calificador de Elecciones ostentan un grado de dependencia jerárquica, teniendo el último la superintendencia directiva, correccional y económica sobre los Tribunales Electorales.³⁹

Las funciones de los Tribunales Electorales Regionales se encuentran consagradas en el Art. 96 inc. 5° de la Constitución y el Art. 1 inc. 1° de la ley N° 18.593, esto es: conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley encomiende, ver las reclamaciones que dieren lugar, proclamar los candidatos electos, conocer de las calificaciones de las elecciones de carácter gremial y las que tengan lugar en los grupos intermedios que la ley señale.

Los tribunales mentados se componen de tres miembros, los cuales son designados por la Corte de Apelaciones de la respectiva ciudad y el Tribunal Calificador de Elecciones. De los tres miembros, uno de ellos debe ser ministro de la Corte de Apelaciones respectiva y los otros dos deben ser designados por el TRICEL.

1.3. Perspectiva comparada: tipos de justicia electoral relevantes

1.3.1. España

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, dispone el Régimen Electoral General. Su principal institución es la Junta Electoral Central (JEC), con sede en Madrid, y compuesta por ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo y cinco vocales catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas, el Secretario General del Congreso de Diputados como Secretario y el Director de la Oficina de Censo Electoral, este último con voz pero sin voto.

Las designaciones deben realizarse en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Los Vocales son nombrados por Decreto Real y continúan en su mandato hasta que la toma de posesión de la nueva JEC al inicio de la siguiente legislatura. Éstos eli-

³⁹ Bravo Valdés (2013): pp. 201-203.

gen, de entre los vocales de origen judicial, al Presidente y Vicepresidente de la Junta en la sesión constitutiva.

Las competencias del JEC son: (1) Dirigir y supervisar la actuación de la oficina del censo electoral, (2) Cursar instructivos obligatorios a las Juntas Electorales Provinciales y a la Comunidad Autónoma, (3) Resolver (con carácter vinculante) las consultas que éstas eleven, (4) Revocar de oficio, en forma y plazo, las decisiones de las juntas electorales provinciales cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la JEC, (5) Aprobar a propuesta de la Administración del Estado o de las Administraciones de Comunidades Autónomas los modelos de actas de constitución de mesas electorales, de escrutinios de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos, (6) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo a la ley mentada, (7) Velar por el cumplimiento de la normativa relativa a cuentas y gastos electorales por parte de las candidaturas, (8) Ejercer la potestad disciplinaria sobre todas las personas que participen en el acto oficial electoral, (9) Corregir las infracciones que se produzcan en el acto electoral, siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima estipulada en la ley y (10) Expedir las credenciales a los Diputados, Senadores, Diputados Provinciales y Consejeros Insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia (art. 19).⁴⁰

El órgano administrativo del sistema electoral español, en cotejo con el TRICEL chileno, permite observar que el primero opera de modo más reducido (exclusivamente en materia de elecciones de carácter político) mientras el segundo tiene un campo de facultades más amplio, esto es, pronunciarse no sólo respecto a elecciones políticas sino también de partidos políticos, directorios gremiales, asociaciones privadas y juntas de vecinos. La tendencia legislativa nacional los últimos años ha sido, precisamente, a acotar dichas facultades para trasladarlas a un órgano administrativo (el SERVEL).

En segundo lugar, se puede observar que el TRICEL tiene facultades más intrusivas que el JEC, considerando que puede (a) Resolver materias relacionadas con la constitución de partidos políticos y su funcionamiento interno y (b) Remover personeros de cargos públicos por abandono de deberes.

En tercer lugar, el JEC tiene significativamente mayores atribuciones de gestión a la hora de realizarse elecciones. Ejemplo de ello son las facultades de dirigir y supervisar la actuación de las oficinas electorales, el cursar instructivos obligatorios, velar por el cumplimiento de la normativa relativa a cuentas y gastos electorales y expedir las credenciales a los Diputados, Senadores y otros cargos provinciales. El JEC es, entonces, no sólo un órgano que imparte justicia sino uno que gestiona elecciones. El Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, por el contrario, es un órgano cuyas

⁴⁰ Fuente: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral> y <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral/competencias> (visitadas el 13 de mayo, 2016).

competencias atribuidas por ley (art. 9 ley 18.460) no dicen relación con gestionar elecciones (cuestión que queda parcialmente a cargo del SERVEL), sino con calificarlas y juzgar cuando es requerido. Las funciones electorales administrativas y jurisdiccionales se encuentran unificadas en el JEC español, mientras que en la legislación nacional se encuentran divididas en las competencias de los dos órganos antes mencionados.

1.3.2. Alemania

El *Bundeswahlleiter* (Federal Returning Officer – “Dirección de Elecciones Federales”) es el organismo encargado de ejercer un control sobre las prácticas electorales. Se encuentra a cargo de organizar y supervisar las elecciones políticas tanto del Parlamento Alemán como del Europeo. Es el órgano central de la justicia electoral alemana.

La labor central de esta institución es revisar el cumplimiento de los estatutos en las elecciones, que se respete la ley de partidos (*Parteiengesetz*), la forma en que deben realizarse las listas y los requisitos para ser candidato.

El origen de la discusión sobre la institución se remonta a las elecciones generales de 1949. Aunque en ese año las elecciones fueron vigiladas por el Presidente de la Conferencia Ministerial (*Ministerpräsidentenkonferenz*), se acordó que tal labor debía quedar a un organismo autónomo, el cual comenzó a regir en 1953.

Este organismo se encuentra presidido por el Ministro Federal del Interior (el cargo es de duración indefinida) y compuesto por un Director de División, un miembro académico, una comisión compuesta de tres especialistas en derecho constitucional y electoral, un recolector de documentos electorales, un comité de tres personas que revisan el material electoral (listas, actas, papeletas, etc.), un comité de dos personas a cargo de despachar la información al público.⁴¹

El *Bundeswahlleiter* no tiene consagración constitucional sino sólo legal. A su vez, es un organismo autónomo sin potestades jurisdiccionales; dicha competencia queda a cargo de la autoridad administrativa o judicial.⁴² La ley electoral (*Bundeswahlgesetz, BWG*) del 7 de mayo de 1956 establece que las competencias del organismo mentado son: (1) Examinar y ajustar el registro de votantes, (2) Revisar apelaciones de las candidaturas, (3) Cursar infracciones al voto postal y (4) Asignar escaños en los casos de igualdad de resultados en una circunscripción. El *Bundeswahlleiter* es uno de los órganos de competencias más acotadas en la legislación electoral comparada. No hay enunciación, por ejemplo, de facultades de (a) Resguardar la debida repartición de tiempo en franjas electora-

⁴¹ Fuente: <https://www.bundeswahlleiter.de/> (visitada 13.5.16), versión en inglés: <https://www.bundeswahlleiter.de/en/index.html>

⁴² Organismos Electorales: Análisis Comparado de Atribuciones Jurídicas (2012): p. 14 (en: www.bcn.cl).

les,⁴³ (b) Resguardar elecciones internas de partidos o asociaciones gremiales, (c) Declaraciones de validez de reemplazo de gobernantes por vacancia, (d) Decretar destituciones por abandono de deberes, (e) Fiscalizar el correcto uso de fondos en las elecciones, (f) Conocer de eventuales faltas o delitos en las mismas.⁴⁴

La justicia electoral alemana, en contraposición a nuestro bipartito sistema (TRICEL-SERVEL) se presenta como una fuerte expresión de la función electoral administrativa y de un sistema electoral de institucionalidad reducida. A diferencia de nuestro sistema, no existe un órgano jurisdiccional especializado en la materia (en nuestro caso, el TRICEL) sino que muchas de las funciones que nuestra legislación concede a dicho Tribunal quedan en Alemania entregadas a un órgano administrativo (facultades como, por ejemplo, examinar y ajustar el registro de votantes, revisar apelaciones de las candidaturas, cursar infracciones). El resto de las materias, como el resguardo de la debida repartición de tiempo en las franjas electorales, así como del debido proceso electoral en elecciones de partidos políticos y juntas de vecinos, queda bajo el resguardo de los tribunales ordinarios. Esto es expresivo de una inusual confianza en la no politización de éstos a la hora de conocer de causas electorales. La justicia electoral latinoamericana, y particularmente la chilena, no se inspira en tal confianza. Esto abre la pregunta, luego, respecto a una eventual posibilidad de que a futuro se genere en Chile una reforma de la justicia electoral, donde el TRICEL sea derogado, el SERVEL fortalecido en sus funciones y las causas que en su mayoría eran antes conocidas por el Tribunal mentado lo sean por los tribunales de justicia. Ello probablemente importaría la creación de un sistema más expedito, menos sobre cargados de labores y un significativo ahorro de recursos estatales.

1.3.3. Estados Unidos

El Congreso de Estados Unidos creó en primer lugar, el año 1971, el National Clearing House for Information on the Administration dentro del General Accounting Office. Esta ley se creó para solucionar un problema en específico: la falta de comunicación inter-Estados en los procesos electorales. El año 1974, con entrada en vigencia un año después, dicha labor quedó a cargo de la Fe-

⁴³ En Chile, según lo dispuesto en la ley 20.900, que modifica la ley N° 18.700 en su Art. 31bis, la distribución del tiempo destinados a la propaganda electoral deberán informarse al Consejo Nacional de Televisión, previo informe del Servicio Electoral. Complementa ello el Art. 31 bis al señalar que en caso de no existir acuerdo, deberá ser el CNRT quien resuelva. En caso de no quedar conformes las partes con la resolución, podrán apelar al Tribunal Calificador de Elecciones. Las sanciones (multa) que puedan recaer sobre los Directores de dichos organismos son de conocimiento del Juzgado de Policía Local.

⁴⁴ *Ibid* p. 25.

deral Election Commission.⁴⁵ Ello significó una apertura de competencias del organismo, quedando éste a cargo no sólo de la comunicación interna de los procesos electorales sino también de revisar el debido procedimiento electoral.

El año 1993 se promulgó la National Voter Federal Registration Act, la cual dispuso que además de las funciones mentadas, la comisión debía (i) Desarrollar un sistema de votación por correo y supervisarlos y (ii) Reportar al Congreso las estadísticas de dichas votaciones.

El órgano encargado de velar por la justicia electoral en Estados Unidos se denomina Election Assistance Commission (EAC), el cual fue formado el año 2002 con la promulgación del HAVA (Help America Vote Act).⁴⁶ La idea fundante de dicha ley es unificar criterios de justicia electoral entre los distintos Estados del país.⁴⁷

Las competencias del EAC se encuentran estipuladas en la sección 202 y 206. La primera de ellas contiene las siguientes: (1) Elaborar guías de información con respecto al sistema de votación para la ciudadanía, (2) Guardar registro y velar por el buen funcionamiento de los hardware y softwares de votaciones, (3) Crear estudios y promover la correcta administración electoral, (4) Proveer de información y formar al personal a cargo de registrar las elecciones. La segunda: el deber de compartir y publicitar toda la información relativa a los resultados y el proceso electoral.

Al igual que Alemania, se trata de un organismo autónomo y no jurisdiccional, quedando a la jurisdicción la obligación de conocer y juzgar asuntos electorales.⁴⁸

Resulta particularmente interesante que la justicia electoral estadounidense, mediante el EAC, importe un rol activo en la promoción educativa respecto a cómo votar, cómo inscribirse, la forma en que deben sufragar los extranjeros y la manera en que se deben inscribir las candidaturas. La reciente ley que atribuye mayores facultades al SERVEL (ley N° 20.900) no concede facultades en ese sentido.

1.3.4. México

En el año 1917 la Constitución mexicana creó la junta empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales, siendo éstos los organismos a cargo de desarrollar y

⁴⁵ Dicha Comisión es un organismo autónomo que tiene como facultades amplias la supervigilancia del proceso electoral, desde el financiamiento de la política (prohibiciones de contribución y limitaciones a ella) a la supervisión de la administración de los fondos destinados a procesos electorales. No tiene rango constitucional, en: <http://www.fec.gov/info/mission.shtml> (última visita el 13.5.16)

⁴⁶ Éste se encuentra en: http://www.eac.gov/assets/1/workflow_staging/Page/41.PDF (última visita el 13.5.16).

⁴⁷ En: http://www.eac.gov/about_the_eac/help_america_vote_act.aspx (última visita el 13.5.16).

⁴⁸ *Ibid* nota 3.

vigilar los procesos electorarios del Presidente y los parlamentarios. En 1951 el Congreso de la Unión aprobó reformar la Ley Federal Electoral con el fin de que la Comisión Federal de vigilancia pueda arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir constancia de mayorías. El año 1977 el Gobierno Federal promulgó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales cuyo principal aporte fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas antes excluidas y permitir su representación en el órgano legislativo. Esta ley modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de partidos políticos registrados en igualdad de condiciones. Para el año 1987 el Congreso de la Unión realizó una reforma Constitucional para introducir la representación proporcional en la integración de la comisión mentada. En 1990, luego de reformas constitucionales al sistema electoral, el Congreso ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE).

Para el año 1990 el IFE estaba conformado por: (i) El Presidente del Consejo General, (ii) Seis Consejeros Magistrados, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por 2/3 de la Cámara de Diputados, (iii) Director y Secretario General del Instituto, (iv) Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos de cada cámara) y (v) Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieron en la última elección.

Sus competencias eran: (a) Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, (b) Expedir constancias de mayorías para los ganadores de estos cargos y (c) Establecer topes a los gastos de campaña.

En 1996 el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar el Art. 41 constitucional, así como un Nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las modificaciones más relevantes introducidas por la reforma en cuestión son: (1) Se constitucionalizaron las leyes electorales, (2) Se desligó el IFE del Poder Ejecutivo, siendo ahora autónomo, (3) Se estableció en nueve el número de integrantes del Consejo General con Derecho a Voto, por lo que éste quedó constituido por: (i) El Consejero Presidente, (ii) Ocho consejeros electorales, (iii) Un Secretario Ejecutivo, (iv) Consejeros del Poder Legislativo y (v) Representantes de cada partido político con registro. Sólo (i) y (ii) con derecho a voto, el resto con derecho a voz.

El año 2007, con la introducción del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Congreso otorgó a la IFE 53 atribuciones más, dentro de las cuales destacan: (1) Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades a los medios de comunicación, (2) Promover la participación ciudadana en las elecciones, (3) Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales, (4) Crear la Contraloría General de la IFE, (5) Crear la Unidad de Fiscalización.

Sin embargo, la reforma más significativa en materia electoral se produjo recientemente, el año 2014, con la creación del Instituto Nacional Electoral (INE). Esta reforma, promulgada el 10 de

febrero del año en cuestión, modificó al Instituto Federal Electoral y lo transformó en el INE, a fin de homologar el estándar de los procesos electorales tanto federales como locales.

El INE tiene rango constitucional (fracción V, Art. 41) y está compuesto por: 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados, uno de ellos opera como Presidente y el resto como consejeros electorales. Dentro de sus funciones (administrativas) se encuentran: (1) Capacitación electoral para los ciudadanos, (2) División de distintos y territorio electoral en general, (3) Elaborar el padrón, (4) Determinar las reglas en materia de sondeos y encuestas de opinión, (5) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, (6) Escrutar resultados y (7) Declarar la validez y otorgamiento de constancia de resultados de elecciones de senadores y diputados. En este sentido, las funciones del IFE son exclusivamente administrativas.

La competencia jurisdiccional en materia electoral recae un organismo especializado, el Tribunal Electoral. Éste tiene consagración constitucional y es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Está compuesto por siete Magistrados Electorales, siendo el Presidente elegido por la Sala Superior para ejercer su cargo por cuatro años. Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior son elegidos por dos tercios de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Corte Suprema de Justicia. Dentro de sus competencias se encuentran: (1) Conocer y fallar las impugnaciones en las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente, (2) Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen la Constitución o las leyes, (3) Las sanciones interpuestas por el INE a partidos o agrupaciones políticas que infrinjan las Constitución y las leyes y (4) Los asuntos sobre los que solicite conocimiento y pronunciamiento el INE en lo relativo a eventuales violaciones en el desempeño de sus competencias.

En este sentido, se puede observar un símil entre la legislación electoral mexicana y nacional: ambas dividen sus prerrogativas en una sede administrativa (INE-SERVEL) y una jurisdiccional (Tribunal Electoral-TRICEL). Sin perjuicio de ello, las facultades y correlativos deberes que recaen en el TRICEL son significativamente más amplias (y distractoras de su labor) que las que recaen sobre los demás tribunales electorales.

1.3.5. Colombia

Los órganos electorales en Colombia son el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional de Estado Civil (RNEC). El primero tiene rango constitucional y se compone de nueve miembros. Son elegidos por el Consejo de Estado para un período de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personalidad jurídica. Se espera que el Consejo sea representativo del Congreso.

Las competencias de este órgano electoral son: (1) Vigilar los procesos electorales, (2) Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil, (3) Conocer y decidir definitivamente

los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales, (4) Servir como cuerpo consultivo al Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, (5) Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, (6) Distribuir los aportes al financiamiento de campañas según lo determine la ley y (7) Reglamentar la participación de los partidos políticos en los medios de comunicación social del Estado.

Por otro lado, el RNEC, también de rango constitucional, es escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado mediante un concurso de méritos, teniendo una duración de cuatro años en su cargo. La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a la carrera administrativa especial. Las principales funciones de este organismo son: (1) Dirigir y organizar el proceso electoral, (2) Proponer iniciativas de proyectos de ley y presentarlos al Consejo Nacional Electoral, (3) Proteger el derecho a sufragio de los ciudadanos, de tal modo que ningún grupo saque ventaja de otro, (4) Llevar el censo nacional electoral, (5) Dirigir el Registro Civil y registro de personas así como (6) Celebrar contratos en nombre de la Nación, cuando la ley así lo disponga y (7) Expedir las copias de registro civil que se soliciten.

Los organismos electorales colombianos presentan también una división de funciones jurisdiccionales y administrativas. Lo particular de la institucionalidad del país en cuestión radica en que aquél órgano administrativo funge a su vez como registro civil. Algunas facultades del órgano jurisdiccional parecen excesivas (incluso frente a las competencias de nuestro Tribunal Electoral) tales como: conocer de los reclamos de sus delegados sobre escrutinios generales (en un sentido amplio), presentar proyectos de actos legislativos o de ley y velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos.

2. Jurisprudencia

2.1. Distinción en materia de reclamos frente al TRICEL y variaciones de su ámbito de competencia desde 1988 a 2016

La jurisprudencia del TRICEL es sumamente diversa y de criterios poco esquemáticos, los cuales develan que el ámbito de competencias que se le ha atribuido es en muchos casos excesivo en desmedro de la función administrativa del SERVEL. Como se ha sostenido, el funcionamiento del TRICEL en sede jurisdiccional o administrativa no ha sido de fácil delimitación. La variopinta jurisprudencia así lo demuestra, a la vez que la propia legislación no es clara al momento de asignarle tales o cuales funciones. Las competencias jurisdiccionales debiesen recaer en el TRICEL, mientras las administrativas en el SERVEL. La pregunta entonces es cómo elucidar cuando dicho tribunal operó de modo jurisdiccional y cuando de modo administrativo. Especialmente después

de la entrada en vigencia de las leyes N^{os} 20.900 y 20.915, que dotan al SERVEL de considerable mayor autonomía.

La copiosa batería de materias sobre la cual se ha pronunciado el tribunal nos ha llevado a presentar la siguiente clasificación esquemática: 2.1.1. Escrutinio general de elecciones,⁴⁹ 2.1.2. Partidos políticos, sus actividades propias y organización interna,⁵⁰ 2.1.3. Resolución de reclamaciones por inhabilidades o remociones,⁵¹ y 2.1.4. Calificación de elecciones de asociaciones gremiales, asociaciones de funcionarios públicos y sindicatos.⁵²

2.1.1. Escrutinio general de elecciones. (a) solicitud de recuento de votos por presuntas irregularidades en el proceso electoral,⁵³ (b) solicitud de declaración de nulidad de votación de diputados, senadores, concejales o alcaldes por irregularidades en los escrutinios,⁵⁴ (c) solicitud de rectificación de resultados en elecciones de diputados, senadores, concejales o alcaldes,⁵⁵ y (d) solicitud de rectificación de votación presidencial.⁵⁶

2.1.2. Partidos políticos, actividades propias y organización interna. Se presentan en la jurisprudencia los siguientes reclamos: (a) solicitud de pronunciamiento sobre la legitimidad de inscripción del nombre de un partido político, tratándose de un partido inscrito con anterioridad a 1973, (b) solicitud de declaración de improcedencia de inscripción de Directivas y Tribunales de un partido político, por existir en éste “dos Directivas y Tribunales funcionando en paralelo”, (c) solicitud de declaración de improcedencia sobre el mandato de disolución de un partido político, (d) requerimiento de pronunciamiento sobre la legitimidad del nombra-

⁴⁹ Art. 9 a) ley 18.460.

⁵⁰ Art. 1 y 22 ley 18.603.

⁵¹ Art. 3 ley 18.700 y Art. 62 ley 18.695.

⁵² Las leyes anteriormente mencionadas, ni las leyes 20722 (Sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado) o el DL 2757 (Normas sobre asociaciones gremiales) establecen una regla que consagre la competencia del TRICEL para conocer de las elecciones de dichas asociaciones. Lo anterior es expresivo de la desmesurada carga de competencias que ha ido tomando consuetudinariamente este Tribunal.

⁵³ Sentencias Rol 20-89, 1-90, 2-90, 3-90, 10-90, 12-90, 18-90, 251-92, 10-92, 3-97 a 8-97.

⁵⁴ Sentencias Rol 11-92; 217-92; 377-92; 3-92; 7-92, 6-92; 2-92; 12-92; 13-92; 15-92; 16-92; 17-92; 18-92; 20-92; 23-92; 1-93; 16-93; 22-93; 68-93; 3-93, 8-93; 9-93; 11-93; 12-93; 14-93; 28-93; 29-93; 30-93, 32-93; 42-93; 5-96; 7-96; 9-96; 11-96; 13-96; 14-96; 15-96; 16-96; 17-96; 18-96; 20-96; 26-96; 27-96; 106-96; 17-97; 19-97; 3-98 al 7-98; 10-98; 11-98; 14-98; 17-98; 20-98; 22-98; 87-00; 94-00; 97-00; 1-01 al 4-01; 5-01; 97-04; 99-04; 100-04; 101-04; 102-04 al 110-04; 11-05; 33-07; 7-09; 8-09; 14-09; 29-09; 227-09; 230-09; 233-09; 234-09; 235-09; 236-09; 273-12; 274-12; 275-12; 276-12; 277-12; 278-12; 279-12; 280-12; 281-12; 282-12; 283-12; 284-12; 285-12; 286-12; 289-12; 290-12; 291-12; 292-12; 293-12; 294-12; 295-12; 299-12; 161-13; 162-13; 163-13; 47-15; 80-15; 43-16.

⁵⁵ Sentencias Rol: 1-93; 15-93; 6-96; 8-96; 20-96; 28-96; 49-97; 51-97; 1-97; 2-97; 8-98; 89-00; 90-00; 91-00; 92-00; 93-00; 1-01; 98-04; 135-05; 142-05; 144-05; 237-09; 245-12; 247-12; 249-12; 251-12; 252-12; 253-12; 254-12; 255-12; 256-12; 259-12; 260-12; 261-12; 262-12; 263-12; 264-12; 265-12; 266-12; 267-12; 268-12; 269-12; 272-12; 164-13; 165-13; 166-13; 168-13; 169-13.

⁵⁶ Sentencia Rol: 25-99; 160-13 (solicita nulidad).

miento de un reemplazante del Tribunal Supremo de un partido, (e) solicitud de anulación de elecciones directivas de un partido político, (f) casos en que candidatos reclaman una inscripción como independientes y no como miembro de un partido político⁵⁷ y (g) acusaciones sobre infracción al límite de gasto electoral.⁵⁸

2.1.3. Solicitud de reclamaciones por inhabilidades o remociones. (a) apelación al rechazo de candidaturas por tener más de un 5 por ciento total de patrocinantes afiliados a un partido político,⁵⁹ (b) reclamo frente a eventual imposibilidad para ser candidato por tener la candidatura mayor o menos número de patrocinantes inscritos de los que requiere la ley,⁶⁰ (c) reclamo de inhabilidad para ser candidato a diputado, senador, concejal o alcalde⁶¹ y (d) reclamo de remoción de Alcaldes o Concejales por abandono de deberes.⁶²

⁵⁷ Sentencias rol: 12-89; 13-89, 17-89; 18-89; 20-89; 32-89; 35-89, 36-89; 42-89; 43-89; 46-89; 51-89; 52-89; 54-89; 59-89; 61-89; 95-89; 24-96; 25-96; 29-96 al 33-96; 35-96; 36-896; 38-96; 39-96; 41-96; 42-96; 44-96; 46-96; 47-96; 48-96; 54-89; 58-96; 60-96; 61-96; 62-96; 63-96; 64-96; 66-96; 67-96; 68-96; 70-96 al 74-96; 75-96; 76-96; 79-96; 80-96; 81-96; 82-96 al 94-96; 101-96; 107-96 al 110-96; 20-97; 23-97; 18-00; 19-00; 20-00; 21-00; 26-00; 27-00; 28-00; 32-00; 35-00; 37-00; al 41-00; 44-00; 48-00; 49-00; 54-00; 56-00; al 60-00; 62-00; 63-00; 66-00; 67-00; 69-00; 74-00; 76-00; 77-00; 78-00; 29-04; 31-04; 32-04; 35-04; 37-04; 38-04; 42-04; 44-04; 48-04; 50-04; 57-04; 58-04; 61-04; 62-04; 63-04; 64-04; 66-04; 69-04; 73-04; 78-04; 79-04; 88-04; 87-05; 34-08; 35-08; 36-08; 37-08; 38-08; 42-08; 54-08; 55-08; 51-12; 52-12; 53-12; 57-12; 58-12; 59-12; 66-12; 68-12; 69-12; 72-12; 74-12; 75-12; 76-12; 77-12; 78-12; 79-12; 81-12; 82-12; 83-12; 85-12; 88-12; 89-12; 91-12; 92-12; 94-12; 96-12; 97-12; 102-12; 112-12; 113-12; 114-12; 116-12; 117-12; 124-12; 125-12; 126-12; 127-12; 128-12; 129-12; 135-12; 136-12; 138-12; 142-12; 144-12; 145-12; 149-12; 150-12; 151-12; 152-12; 153-12; 155-12; 156-12; 157-12; 158-12; 159-12; 160-12; 161-12; 163-12; 30-16; 167-12; 168-12; 169-12; 171-12; 172-12; 173-12; 174-12; 175-12; 175-12; 177-12; 178-12; 182-12; 184-12; 185-12; 186-12; 187-12; 188-12; 189-12; 190-12; 191-12; 192-12; 193-12; 198-12; 199-12; 200-12; 202-12; 206-12; 208-12; 220-12; 221-12; 111-13; 112-13; 116-13; 118-13; 123-13; 124-13; 125-13; 126-13; 127-13; 130-13; 131-13; 132-13; 137-13; 138-13; 139-13; 140-13; 142-13; 144-13.

⁵⁸ Sentencias: 4-13 al 13-13; 15-13 al 20-13 al 28-13; 30-13 al 31-13; 33-13, 34-13; 35-13; 40-13; 42-13 al 44-13; 47-13; al 50-13; 52-13 a la 58-13; 59-13 a la 62-13; 64-13; 65-13; 67-13; 68-13; 69-13 a la 80-13; 85-13 a la 89-13; 150-13; 13-14 a 16-14; 21-14; 22-14; 23-14 a 26-14; 28-14 a 32-14 a 37-14; 39-14 a 42-14; 44-14; 49-14; 50-14; 53-14; a 56-14; 58-14 a 62-14; 69-14; 72-14; 80-14; 85-14 a 89-14; 100-14; 104-14; 105-14; 108-14; 111-14; 125-14; 126-14; 150-14; 10-15; 30-15; 31-15; 50-15; 51-15; 66-15.

⁵⁹ El Art. 17 inc. 3° de la ley 18.700 señala que serán inadmisibles la inscripción de candidaturas que cuenten con más de un 5% de patrocinantes afiliados a un partido político. Sentencias Rol: 7-08; 8-89; 9-89; 10-89; 11-89; 14-89; 15-89; 16-89; 19-89; 21-89; 22-89; 23-89; 24-89; 25-89; 26-89; 28-89; 31-89; 37-89; 40-89; 41-89; 45-89; 47-89; 64-89; 71-89; 73-89; 76-89; 81-89; 96-89; 97-89; 98-89; 16-99; 31-01; 73-05; 74-05; 75-05; 78-05; 81-05-15-12; 16-12; 71-12; 118-12; 122-12.

⁶⁰ Sentencia Rol 34-89; 53-89; 67-89; 72-89; 79-00; 15-01 (revoca el rechazo); 16-01 (revierte el rechazo), 17-01 (revoca el rechazo), 19-01; 36-01; 27-04; 45-04; 46-04; 52-04; 65-04; 72-04; 75-04.

⁶¹ Sentencias Rol 69-92; 550-92; 21-92; 22-92; 5-93; 10-93; 12-92; 25-93; 40-93; 41-94; 42-93; 53-93; 96-96; 116-96; 2-97; 32-97; 33-97; 14-97; 18-99; 20-99; 8-00; 9-00; 25-00; 51-00; 70-00; 16-01; 20-01; 23-01; 39-01; 11-02; 28-03; 8-04; 25-04; 61-04; 87-04; 89-04; 90-04; 114-04; 115-04; 21-05; 21-08; 2-12; 6-12; 66-12; 70-12; 74-12; 78-12; 83-12; 129-12; 144-12; 82-12; 89-12; 143-12; 66-12; 115-12; 157-12; 166-12; 173-12; 176-12; 136-12; 189-12; 71-12; 73-12; 86-12; 95-12; 123-12; 137-12; 140-12; 141-12; 146-12; 155-12; 174-12; 198-12; 201-12;

2.1.4. Calificación de elecciones de asociaciones gremiales, asociaciones de funcionarios públicos y sindicatos. Impugnación de votaciones.⁶³

165-12; 180-12; 181-12; 239-12; 164-12; 165-12; 170-12; 180-12; 181-12; 212-12; 228-12; 110-13; 117-13; 18-14; 35-16; 39-16; 41-16.

⁶² Sentencias Rol 5-94; 8-94; 10-94; 14-94; 16-94; 2-95; 5-95; 6-95; 2-96; 4-96; 6-96; 8-96; 9-96; 10-96; 117-96; 1-97; 10-97; 19-98; 26-98; 2-99; 7-99; 15-99; 21-99; 22-99; 26-99; 4-00; 7-00; 11-00; 15-00; 33-00; 83-00; 86-00; 88-00; 95-00; 7-01; 12-01; 1-02; 4-02; 6-02; 8-02; 13-02; 15-02; 13-03; 14-03; 19-03; 22-03; 23-03; 27-03; 29-03; 1-04; 2-04; 4-04; 5-04; 7-04; 14-04; 16-04; 18-04; 19-04; 20-04; 21-04; 22-04; 91-04; 92-04; 93-04; 9-05; 18-05; 66-05; 71-05; 117-05; 43-06; 58-05; 84-06; 14-07; 17-07; 21-07; 23-07; 24-07; 54-07, 61-07; 01-08; 5-08; 7-08; 11-08; 12-08; 9-10; 14-10. 22-10; 29-10; 37-10; 44-10; 17-11; 18-11; 20-14; 26-11; 27-11; 38-11; 47-11; 55-11; 6-12; 10-12; 12-12; 18-12; 26-12; 34-12; 40-12; 48-12; 73-12; 214-12; 233-12; 234-12; 303-12; 101-13; 6-13; 84-13; 101-13; 103-13; 152-13; 71-14; 20-14; 44-14; 97-14; 121-14; 127-14; 15-15; 20-15; 24-15; 25-15; 28-15; 28-15; 33-15; 35-15; 36-15; 37-15; 38-15; 45-15; 59-15; 60-15; 2-16; 6-16; 7-16; 11-16; 209-12; 13-16; 15-16; 6-16; 7-16; 10-16; 11-16; 13-16; 15-16; 29-16; 31-16.

⁶³ De la Asociación Gremial de Transporte de Pasajeros de San Bernardo (6-01); Comité de Agua Potable de Cayucupil (13-01); Asociación Metropolitana de Transporte de Pasajeros (38-01); Asociación Gremial de Comerciantes y Artesanos Parque Multiservicio Persa (16-02); Comunidad Feria Lo Valledor (19-02); Confederación de Sindicato de Trabajadores de Empresas Bancarias (4-03); Liga de Voluntarios Antirreumáticos del Hospital El Salvador (16-03); Comités de Allegados de Los Ángeles (18-03); Asociación Gremial de Buzos, Pescadores Artesanales, Buzos Mariscadores y Algueros de Tubul; Asociación Gremial Metropolitana de Transportes (6-04); Comité de Agua Potable y Alcantarillado de Cumpeo (10-04); Asociación de fútbol senior de Iquique (12-04); Centro General de Padres y Apoderados del Centro Educacional "Fernando de Aragón" (132-05); de la Directiva del Club Deportivo Santiago Wanderers (71-06); del Consejo del Colegio de Cirujano-Dentistas (72-06); Coordinadora de Comités de Allegados de Los Ángeles (32-07); Directorio Funcionarios de la Salud Pública (40-07); Corporación Ejército Evangélico de Chile (9-08); Comité de Aguas Potables San Pedro (14-08); Unión Comunal Hualpén (27-08); Cooperativa Agrícola Remolachera (50-09); Junta de Vigilancia Río Grande (220-09); Federación Nacional de Tenis (23-10); Sindicato Interempresa Nacional (24-10); Cooperativa de Ahorro y Crédito Talagante (42-10); Corporación Círculo de Fuerzas de Orden en Retiro (43-10); Sindicato de Trabajadores Bus Chile (2-11); Club Deportivo Social y Cultural Motos Californianas (3-11); Comité Agua Potable Rural (10-11); Asociación de Funcionarios del Registro Civil (23-11); Comité Agua Potable Rural (49-11); Corporación Mutual Faz y Montepío (53-11), CONUPIA (4-12); Sindicato trabajadores MADECO (5-12); ASOCAPEC (7-12); RFT (14-12); SITRAMICH (17-12); Sindicato Luis Emilio Recabarren (19-12); Dueños de Camiones Malleco y Cautín y otros (20-12); Confederación nacional de dueños de camiones (20-12); Federación de estudiantes U. de Antofagasta (21-12); Federación chilena de tenis de mesa (28-12); Club deportivo Fernández Vial (22-12 y 24-12); FONASA (31-12); ASOCAPEC A.G. (33-12); Comité Agua Potable El Ñeque (35-12); Asociación de funcionarios Dirección Aeronáutica Civil (36-12), S.A. Club Deportes Antofagasta (226-12); ANEF (45-12); Sindicato Corporación Municipal de Salud, Puente Alto (50-12); Asociación Gremial del Ministerio de Economía (308-12); Empresario de Transportes LOA (235-12); CONASUCH (92-13); CONFENATS (45-14); ADIPTGEN (238-12); Sindicato Más Vida (97-13); El sol del pacífico A.G. (98-13); ANFUP (91-14); Federación Minera de Chile (11-14); Deportes Antofagasta Portuario (12-14); ANFUP (91-14); ASOCAPEC A.G. (103-14); Ingeniería S.A. (106-14), Club Atlético Cultural Balmaceda (116-14); Elección de Obispo de la Iglesia Metodista (136-14); Sindicato Empresas Falabella (138-14); Comité de Agua Potable rural Chancón-Huilmay (140-14); FENATS (142-14); Federación Deportiva Nacional de Ajedrez (148-14); Agua Potable San Patricio (6-15); Asociación de Canalistas del Maule (8-15); Comunidad Indígena Quechua (13-15); Comunidad Edificio Barrio Histórico (18-15); Consejo de Desarrollo Local de Salud de Reñaca (21-15); Asocapec (22-15); Cuerpo de Bomberos de Calbuco (27-15); Elección de Directorio Sindicato N° 1 Trabajadores Colegio Internacional; Edificio Barrio Histórico (41-15); Federación de Estudiantes Universidad de Chile (44-15); Sindicato Inter-empresas SITECO (55-15); Comité de Vivienda (68-15); Club San Miguel (69-15); Comité de Agua Potable Rural Coñaripe (71-15); Sindicato SINTRACOM (72-15); SINAMICON (73-15); Colegio de Contadores de Chile A.G. 74-15; Sindicato Empresa Comercial BBC (83-15), Directorio Comunidad Agrícola Punitaqui (84-15); Comité de Vivienda Barrio Residencial Los Muermos (1-16);

Sin perjuicio de la clasificación anterior, existen otras múltiples materias sobre las cuales se solicita el TRICEL se pronuncie, tales como reclamos penales sobre miembros de Mesas Receptoras por no devolver los útiles electorales, requerimientos de enmienda de decisiones del Consejo Nacional de Radio y Televisión, pronunciamiento sobre a qué conglomerado le corresponde usar un determinado nombre como partido político, solicitud de aceptación de renunciaciones de alcaldes, solicitud de confirmar que las modificaciones de una Resolución de un partido han sido subsanadas, anulación de votaciones sindicales, juntas de vecinos o consultas ciudadanas. Siendo la legislación relativa a sus competencias una expresada en términos excesivamente amplios,⁶⁴ el registro de la praxis a través de los años ha demostrado que éste se ha pronunciado sobre demasiadas materias, las cuales no siempre se encuentran expresadas dentro de sus facultades.

3. Conclusiones

3.1. La idea de formar un TRICEL provino de la Constitución de 1925, en atención un contexto histórico que demostró que cuando las facultades de calificar elecciones recaían en el Congreso éstas se realizaban de modo imparcial. A su vez, a comienzos del siglo XX los escándalos por vicios en las elecciones —mayores votos que personas inscritas, entorpecimiento del sufragio por la fuerza, clientelismo— llevó a que la creación de dicho tribunal fuese para Alessandri una prioridad. La función originaria del TRICEL era calificar y vigilar procesos de elecciones a diputados, senadores y presidentes.

3.2. La justicia electoral estadounidense importa un rol activo de sus organismos en la promoción de información educativa respecto a cómo votar, cómo inscribirse, la forma en que deben sufragar los extranjeros, la manera de inscribir candidaturas y la forma en que se estructura el sistema de sufragios en general. La reciente ley N° 20.900, si bien concede mayores atribuciones al SERVEL, nada dice respecto a estas gestiones.

3.3. La tendencia es que las atribuciones de los organismos electorales latinoamericanos (Colombia, México, Chile) sean sumamente amplias y se encuentran explicadas en detalle en la ley. La justicia electoral europea y estadounidense tiende a ser más restrictiva.

3.4. El TRICEL sigue la tendencia europea y estadounidense de no comprender dentro de sus miembros a personeros del mundo político, a diferencia de México y Colombia, cuya justicia elec-

FEMANISA (16-16); Sindicato N° 1 Empresa Carozzi (18-16); Sindicato INACAP (21-16); Elección Directiva FECH (22-16); Elección de Directorio de Centro de Padres y Apoderados de la Escuela República de Paraguay (26-16); Club Deportivo Torino, San Antonio (38-16).

⁶⁴ El Art. 9 de la ley N° 18.460, en lo relativo a las funciones del tribunal mentado, contempla dos letras de inusitada indeterminación: b) Resolver de reclamaciones que se interpongan en materias de su competencia y f) Cumplir con las demás funciones que le encomienden la Constitución Política y las leyes.

toral explícitamente comprende cargos para miembros de partidos. Nos parece que la legislación nacional al respecto es correcta en este punto, toda vez que la justicia electoral se fundó precisamente para evitar disminuir el rango de injerencias políticas en los procesos electorarios ciudadanos.

3.5. La ley N° 20.900 de abril de 2016 expresa la intención y materialización legislativa de trasladar ciertas funciones electorales desde el TRICEL al SERVEL (*supra* 1.2), tales como las de ser encargado de conocer de las infracciones relativas al registro de afiliados de los partidos políticos, declarar si en éstas existió actitud dolosa y la cesión de competencia para conocer de reclamos relativos a eventuales generaciones defectuosas de Tribunales Supremos al interior de los partidos políticos.

3.6. La ley N° 20.870, promulgada del 9 de noviembre de 2015 concede jurisdicción al TRICEL para conocer y fallar los casos en que un Diputado, Senador, Alcalde, Consejero Regional o Concejal haya infringido gravemente las normas sobre transparencia, límite de control y gasto electoral, debiendo el condenado cesar en su cargo. La cesión de esta competencia (jurisdiccional en un sentido fuerte) refuerza la idea de que es necesario limitar las competencias del TRICEL en otras materias de modo que el aliviar su carga le permita concentrarse en los casos propiamente jurisdiccionales.

3.7. Las competencias del órgano jurisdiccional electoral mexicano son sustantivamente más restringidas que las de nuestro Tribunal especializado, quedando las de ellos derivadas al órgano administrativo electoral. Por el contrario, las del órgano jurisdiccional colombiano son excesivamente amplias, incluyendo incluso facultades de presentar proyectos de actos legislativos o proyectos de ley, conocer de los escrutinios generales (sin especificar si se tratan de votaciones a cargos públicos o privados) y velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos (sin especificar qué disposiciones).

3.8. Las competencias del órgano jurisdiccional español aúnan facultades administrativas de gestión y organización electoral junto con labores jurisdiccionales de respuesta jurídica a imputaciones antinormativas. El TRICEL de Chile, por el contrario, no tiene atribuciones legales de gestión de elecciones. El primero de ellos, luego, tiene ambas funciones unificadas, mientras que en la legislación nacional las competencias se encuentren divididas en TRICEL-SERVEL.

3.9. Las legislaciones electorales comparadas como las de Alemania y Estados Unidos presentan sistemas exclusivamente administrativos en materia electoral, mientras la tendencia de España es a quitar competencias al órgano jurisdiccional para trasladarlas a sede administrativa. La legislación mexicana sobre la materia tiende, a su vez, a restringir el ámbito de competencias del órgano jurisdiccional para traspasarlas al administrativo.

3.10. La justicia electoral alemana descansa particularmente en sede administrativa, sin contar con un tribunal electoral independiente (dicha función es cumplida por los tribunales ordina-

rios de justicia). Dicho sistema es expresivo de una considerable confianza en la imparcialidad política de la judicatura a la hora de conocer de dichas causas. El contraste de este sistema electoral con el nacional permite plantear la pregunta de si, a futuro, resultaría razonable revisar la idea de una reforma al sistema de justicia electoral nacional, donde se fortalezca al SERVEL con mayores prerrogativas y se derogue el TRICEL (quedando dichas causas a cargo de los tribunales ordinarios), de tal manera de reducir el aparato institucional electoral y ahorrar recursos del Estado.

3.11. El análisis jurisprudencial del TRICEL entre 1988-2016 (*supra* 2) demuestra que dicho Tribunal no sólo falla conociendo causas dentro del marco de la ley, sino también sobre materias que no le son encomendadas, tales como pronunciarse sobre elecciones de asociaciones gremiales, asociaciones de derecho público, elecciones en sindicatos o solicitud de declaraciones de membresía legítima dentro de instituciones privadas o públicas. Lo anterior sobrecarga la tarea de dicho órgano, vuelve su trabajo menos expedito y desvirtúa las competencias que le atribuye el legislador frente a la realidad observada caso a caso.

3.12. A la luz del análisis de la legislación comparada sobre la materia (*supra* 1.3) y de la variopinta jurisprudencia del TRICEL, nos parece que el camino correcto es el que tienda a restringir las funciones de los órganos electorales jurisdiccionales (trasladándolas a los administrativos) mediante una enunciación legal realizada con la mayor minuciosidad posible. La pregunta respecto a si la redistribución de funciones entre el TRICEL y SERVEL está siendo la adecuada es una que se mantiene vigente y merece ser constantemente revisada.

4. Bibliografía

- Bravo Valdés, Juan Pablo: *Manual de derecho electoral*, Thomson Reuters, Santiago, 2013.
- Cea Egaña, José Luis: *Tratado de derecho constitucional*, Tomo II, Ediciones PUC, Santiago, 2008.
- Huneus, Jorge: *La Constitución ante el Congreso*, Imprenta Los Tiempos, Santiago, 1880.
- Nazer, Ricardo y Rosembli, Jaime: *Electores, sufragio y democracia en Chile: una mirada histórica*, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Santiago, N° 48, 2000.
- Ponce de León, Macarena: *Competencia política y fraude electoral en Chile*, disponible en: <https://nuevomundo.revues.org/68264#article-68264> (visitada el 11.12.15), 2015.
- Prat Chacón, Arturo: *Lei electoral vigente*, Memoria para optar al grado de Licenciado, 1876.
- Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VI, Editorial Jurídica, Santiago, 1997.
- Valenzuela, Samuel: *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Ediciones IDES, Buenos Aires, 1985.
- : *Hacia la formación de instituciones democráticas. Prácticas electorales en Chile durante el s. XIX*, Estudios Públicos, Santiago, N° 66, 1997.

—: *La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno*, Estudios Públicos, Santiago, N° 71, 1998.

Actas

De la Comisión y Subcomisión encargadas del estudio del proyecto de Nueva Constitución Política de la República, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925.

Documentos

Organismos Electorales: Análisis Comparado de Atribuciones Jurídicas (2012), en: www.bcn.cl.

Legislación chilena

Constitución Política de la República (1833, 1925, 1980).

Ley de los Tribunales Electorales Regionales, N° 18.593.

Ley electoral (1876).

Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, N° 18.603.

Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, N° 18.460.

Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, N° 18.556.

Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700.

Ley para el fortalecimiento del carácter público y democrático de los partidos políticos que facilita su modernización, N° 20.915.

Ley para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, N° 20.900.

Ley que establece la cesación a los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracciones graves a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, ley N° 20.870.

Legislación española

Decreto-Ley de 20/1977.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio.

Legislación alemana

Ley electoral (*Bundeswahlgesetz*, BWG) del 7 de mayo de 1956.

Legislación mexicana

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Páginas de internet

Alemania: <https://www.bundeswahlleiter.de/>

Colombia: http://www.cne.gov.co/cne/resena_historica.page

Chile: www.bcn.cl

España: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral>

<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral/competencias>

Estados Unidos: <http://www.fec.gov/info/mission.shtml>

http://www.eac.gov/assets/1/workflow_staging/Page/41.PDF

http://www.eac.gov/about_the_eac/help_america_vote_act.aspx

México: <http://www.fec.gov/info/mission.shtml>

http://www.eac.gov/assets/1/workflow_staging/Page/41.PDF

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Serie Debates de Política Pública

El diálogo de dos desafíos: Evolución y relación de la desigualdad y la escolaridad en Chile

ESTÉFANO RUBIO

Número 15, Mayo de 2016

Cambios en la participación electoral tras la inscripción automática y el voto voluntario

LORETO COX A. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

Número 14, Marzo de 2016

Las desigualdades en la atención médica en los últimos 20 años

CAROLINA VELASCO O. Y JOSEFA HENRÍQUEZ (autores)

Número 13, Noviembre de 2015

Enfoques complementarios para la evaluación social de proyectos

CLAUDIO A. AGOSTINI Y SLAVEN RAZMILIC (autores)

Número 12, Octubre de 2015

Reforma de la política: Una mirada sistémica

ISABEL ANINAT S., LUCAS SIERRA I. Y RICARDO GONZÁLEZ T. (autores)

Número 11, Septiembre de 2015

Comunidades locales y proyectos de inversión: Hacia la construcción de consensos

ANDRÉS HERNANDO Y SLAVEN RAZMILIC (autores)

Número 10 julio 2015

La prohibición a los fines de lucro y propuestas de gobierno para las universidades chilenas

IGNACIO VALENZUELA NIETO

Número 9 junio 2015

Fortalecimiento de la carrera docente

SYLVIA EYZAGUIRRE Y FERNANDO OCHOA

Número 8 abril 2015

Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Servel

ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

Número 7 abril 2015

Subsidio al arriendo: primeros resultados y pasos a seguir

SLAVEN RAZMILIC

Número 6 marzo 2015

El sector energético en Chile y la Agenda de Energía 2014: Algunos elementos para la discusión

ANDRÉS HERNANDO

Número 5 diciembre 2014

Impuesto territorial y financiamiento municipal

SLAVEN RAZMILIC

Número 4 noviembre 2014

Desafíos y algunos lineamientos para el sistema de seguros de salud en Chile

CAROLINA VELASCO O.

Número 3 octubre 2014

Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos

ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

Número 2 septiembre 2014

Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno

LUCAS SIERRA I. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

Número 1 agosto 2014

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl