

Comentarios acerca del origen y competencia de los Tribunales Electorales Regionales

Carlos Maturana Toledo

Profesor Titular de Derecho Constitucional

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Introducción

El presente artículo tiene por objeto recordar las ideas que estuvieron en el origen del establecimiento de los Tribunales Electorales Regionales, para, desde ahí, tratar de precisar el sentido que el constituyente les asignó dentro del sistema general de justicia electoral, diseñado a partir del Capítulo VIII de la Carta Fundamental. Junto a ello, haremos una breve descripción de las principales competencias que se les asignan, tanto por la ley como por el legislador, y las modificaciones que han experimentado, para intentar establecer la influencia que estas definiciones han tenido en el diseño inicial previsto.

Hacemos presente, en todo caso, que nos remitiremos fundamentalmente a las competencias de orden electoral y sobre la base, en materia jurisprudencial, de los casos que han sido de conocimiento del Tribunal Regional Electoral de la Octava Región del Bío-Bío.

I. Razones para el establecimiento de los Tribunales Electorales Regionales y diseño constitucional de la jurisdicción electoral

La idea de atribuir a un órgano especial la administración de justicia para los cuerpos intermedios, en el ámbito de lo electoral, surge a partir de la discusión relativa a la competencia del Tribunal Calificador de Elecciones, y se desarrolla fundamentalmente en la sesión N° 381 de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, celebrada el 7 de junio de 1978.

En efecto, la propuesta inicial formulada por la comisionada Sra. Luz Bulnes sugiere encomendar al Tribunal Calificador no sólo la calificación de las elecciones de Presidente de la República, diputados y senadores, como lo

establecía la Carta de 1925, sino que también la calificación de las elecciones que tuvieran lugar en el seno de determinadas organizaciones intermedias. La finalidad perseguida era, por una parte, dar mayores garantías de seriedad y juridicidad a las elecciones de autoridades y organismos regionales y, por otra, evitar la politización de los organismos intermedios. Por lo mismo, en esta materia proponía una fórmula abierta, consistente en encomendar al Tribunal la calificación de “todas las elecciones ordenadas constitucionalmente o que disponga la ley”.¹

Complementando su proposición, la Sra. Bulnes sugirió que la ley electoral debería establecer que el Tribunal Calificador de Elecciones actuaría como tribunal de segunda instancia en relación con las resoluciones que dictara el Director del Servicio Electoral “respecto de los comicios electorales y de los organismos que indicara la ley y de las reclamaciones de los particulares o de las autoridades en cuanto a intervenciones directas o indirectas en las entidades gremiales (...)”.²

Evidentemente, un cambio tan radical en la competencia del Tribunal Calificador fue objeto de una importante controversia al interior de la Comisión, que estimamos de particular importancia para los efectos de perfilar adecuadamente el sentido que pretendió darse a la institución de los Tribunales Electorales Regionales que surgiría en el curso del debate.

El intercambio de opiniones discurrió fundamentalmente en torno a dos ideas: la conveniencia de establecer alguna forma de control, desde el punto de vista electoral, de las elecciones que se realizaran en los cuerpos intermedios; y la definición del órgano a quien se encomendaría esta función.

Desarrollando los conceptos contenidos en su proposición, la Sra. Bulnes indicó que si lo que se pretendía era “separar la función política de la sindical o gremial o de los organismos intermedios, es muy conveniente la existencia de un control de esa separación (...) a ello obedece la idea de que la ley pueda ordenar la calificación de las elecciones de autoridades de dichos organismos y la de permitir interponer reclamaciones en caso de desvirtuarse la función del cuerpo intermedio”.³

En el mismo sentido, don Raúl Bertelsen expresó que “considera que la idea de establecer una vía judicial de control de la legalidad y constitucionalidad de las elecciones de los organismos intermedios, es interesante, por cuanto, si el derecho chileno no adopta algunas precaucio-

¹ Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, sesión N° 381, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, Santiago, 1982, páginas 2762 y 2763.

² Id. anterior, pág. 2763.

³ Id. anterior, pág. 2766

nes, las disposiciones constitucionales de índole general o básicas destinadas a consagrar la autonomía de los cuerpos intermedios y tratar de diferenciar su órbita de acción de la de los partidos políticos, pueden quedar convertidas en declaraciones programáticas".⁴

La decisión se decantó rápidamente en favor de contemplar algún mecanismo para, en palabras del Sr. Ortúzar, "velar por la pureza de las elecciones en los cuerpos intermedios".

No obstante el acuerdo anterior, la determinación del órgano encargado de esa misión fue bastante más compleja, fundamentalmente por la variedad de alternativas que se plantearon como posibles.

En la propuesta inicial, se contemplaba que en las materias relacionadas con los cuerpos intermedios actuaría la Dirección del Registro Electoral como tribunal de primera instancia, quedando el Tribunal Calificador como tribunal de alzada.⁵

En relación con este tema, el comisionado Sr. Bertelsen manifestó que, de aceptarse una jurisdicción amplia como la propuesta por la Sra. Bulnes en su indicación, "habría que dar al tribunal (Calificador de Elecciones) una composición tal que las personas que lo integraran pudieran dedicarse en forma principal a esa actividad, por lo que le asalta la duda de si es conveniente o no lo es destinar a tres Ministros de la Corte Suprema al Tribunal Calificador, pues considera que ello iría en desmedro de las actividades del más alto tribunal, porque de trece miembros, siete estarían integrando tribunales especiales, sin contar las posibles ausencias por enfermedad que se produzcan".⁶

Por su parte, don Juan de Dios Carmona se manifestó contrario a atribuir funciones al Tribunal Calificador en materia de elecciones en los cuerpos intermedios, por el contrario, estuvo por mantener la competencia tradicional del órgano, referida sólo a las elecciones políticas, agregándole sí la calificación de los plebiscitos, materia que no figuraba en la proposición original.

En esa misma línea argumental, el comisionado Sr. Ortúzar opinó que siendo el Tribunal Calificador el que "tradicionalmente ha calificado las elecciones de carácter político, aun cuando se le dé una conformación técnica y se integre mayoritariamente por magistrados, les va a dar un cierto tinte político a las elecciones de cuerpos intermedios".⁷

⁴ Id. anterior, pág. 2768.

⁵ Id. anterior, pág. 2768.

⁶ Id. anterior, pág. 2765.

⁷ Id. anterior, pág. 2769.

Por su parte, la intervención de la Dirección del Servicio Electoral fue objetada por no poseer las características de un tribunal “desde el momento en que es unipersonal y está constituida por un funcionario de gobierno”.⁸

En definitiva, la Comisión de Estudio optó por encomendar la calificación de las elecciones de los cuerpos intermedios a tribunales especiales, distintos, en todo caso, del Tribunal Calificador, al cual se excluiría del conocimiento de estas materias.

En cuanto a la configuración de estos órganos, se analizaron distintas alternativas; aun más se propuso entregar a la ley la definición de estos aspectos, porque podrían ser distintos los tribunales llamados a intervenir, en razón de la naturaleza del cuerpo intermedio de que se tratara.

Sin embargo, se manifestaron “serias dudas sobre la conveniencia de dar un mandato amplio al legislador para establecer los tribunales que conocerán de la juridicidad de las elecciones de los cuerpos intermedios, porque éstos, por una mal pretendida autonomía, podrían rechazar cualquier injerencia judicial o jurídica en la vigilancia de su funcionamiento, y porque puede haber una proliferación tal de tribunales especiales para vigilar las distintas elecciones que se llegue a un desorden como el que existió en Chile, en épocas pasadas, en el procedimiento expropiatorio, y como existe hasta ahora en lo contencioso administrativo”.⁹ A ello se agregó que, en esa alternativa, “tales tribunales no se crearían nunca”.¹⁰

Finalmente se acogió una propuesta formulada por el Sr. Bertelsen en una de sus primeras intervenciones en la sesión, en orden a “establecer a nivel regional tribunales electorales –al estilo de los antiguos tribunales provinciales que actuaban en las elecciones de regidores– destinados a resolver los reclamos de personas o grupos respecto de elecciones que hubieran tenido lugar en el ámbito territorial respectivo, con lo cual habría en el país trece tribunales electorales y se configuraría una justicia electoral que constituiría una garantía tanto a nivel político como a nivel de los grupos intermedios, con el objeto de evitar, en estos últimos, especialmente, cohecho, abusos y fraudes que hubo en el pasado”.¹¹

Definidas las materias anteriores, la Comisión entró a analizar la integración y competencia de los Tribunales Electorales Regionales. El primero de los aspectos mencionados no lo abordaremos en esta oportunidad,

⁸ Opinión de Jaime Guzmán E., id. anterior, pág. 2770.

⁹ Opinión de R. Bertelsen R., id. anterior, pág. 2772.

¹⁰ Opinión de J. Guzmán E., id. anterior, pág. 2773.

¹¹ Actas oficiales..., pág. 2768.

por escapar a la idea central de estos comentarios, abocándonos exclusivamente al ámbito competencial de los órganos jurisdiccionales creados.

En este punto, la Comisión se inclinó por elaborar una fórmula que encomendara a la ley la determinación de las elecciones cuya calificación fuera obligatoria, pero que dejara abierta la posibilidad para que los Tribunales pudieran intervenir en procesos electorales de otros organismos intermedios, a petición de parte interesada. En todo caso, de las opiniones consignadas en las actas queda claro que, según los comisionados, no todas las elecciones que se realizaran en los cuerpos intermedios debían ser susceptibles de reclamarse ante el Tribunal Electoral Regional, postulándose, incluso, que ante un determinado requerimiento, el propio tribunal podía resolver si entraba o no en el conocimiento del asunto, atendida la importancia que le asignara.¹²

Sobre esa premisa, la primera redacción aprobada, en materia de atribuciones de los Tribunales Electorales Regionales, fue la siguiente:

“1. La Ley determinará las elecciones de carácter gremial o de otros cuerpos intermedios, que les corresponderá calificar.

2. Podrán requerir también la intervención de estos Tribunales las personas interesadas en que se califique una determinada elección –de las no señaladas por la ley–. En este caso el pronunciamiento de dichos Tribunales es facultativo.

3. Imponer sanciones a los militantes de los Partidos Políticos, por inmiscuirse en las actividades de las organizaciones gremiales y otros cuerpos intermedios, y, también, a los candidatos o dirigentes de estas organizaciones que coludan con determinados Partidos Políticos (Idea: reforzar principios ya consagrados por la Comisión como texto constitucional, de que las colectividades políticas no pueden desbordar su órbita para entrometerse en campos que no les son propios, como son los de las organizaciones intermedias de la colectividad)”.¹³

¹² Así, por ejemplo, el Sr. Guzmán expresó que “habría que dejar entregado al legislador o al propio tribunal regional qué elecciones entrará a calificar, pues le parece un exceso darle tuición para calificar todas las elecciones que se realicen en cualquier nivel y en cualquier cuerpo intermedio de la región”. En el mismo sentido, el Sr. Ortúzar manifestó que se declaraba “partidario de dejar entregado al legislador determinar las elecciones de los cuerpos intermedios cuya calificación efectuará el tribunal regional (...) si se deja entregado a la solicitud de los interesados, recurrirán siempre al tribunal, porque siempre habrá alguien que no esté satisfecho con el resultado, lo cual es inconveniente, sobre todo si se trata de elecciones de poca importancia”.

¹³ Actas Oficiales..., pág. 2778.

Finalmente, en la sesión N° 415, la Comisión acordó la redacción definitiva del precepto, inclinándose por una formulación bastante más general. En efecto, se dispuso, en lo pertinente, que “Habrá Tribunales Electorales Regionales encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley”.¹⁴

El precepto despachado por la Comisión de Estudio, y que llevó el número 91 del anteproyecto de Constitución por ella elaborado, fue aprobado prácticamente sin modificaciones por el Consejo de Estado¹⁵ y, posteriormente, por la Junta de Gobierno, pasando a figurar como artículo 85 de la Carta de 1980, que en su texto primitivo dispuso:

“Artículo 85. Habrá Tribunales Electorales Regionales encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley.

Estos tribunales estarán constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años.

Los miembros de estos tribunales durarán cuatro años en sus funciones y tendrán las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley.

Estos tribunales procederán como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciarán con arreglo a derecho.

La ley determinará las demás atribuciones de estos tribunales y regulará su organización y funcionamiento”.

De esta manera, la normativa constitucional en relación con los Tribunales Electorales Regionales podemos caracterizarla en base a los siguientes elementos:

¹⁴ Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, sesión N° 415, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, Santiago, 1983, pág. 3566. Se acordó sustituir la expresión “cuerpos” por “grupos”, eliminar la frase relativa a los cuerpos intermedios “entre el hombre y el Estado”, que figuraba en la propuesta de redacción presentada por el Sr. Guzmán en la sesión N° 409, y aprobada en principio por la Comisión, y además se suprimió la competencia expresa de los Tribunales Electorales Regionales para aplicar sanciones a los dirigentes gremiales que intervinieran en actividades políticas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfirieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás cuerpos intermedios.

¹⁵ Sólo se modificó el número de años que durarían, en el desempeño de sus cargos, los integrantes de los Tribunales Electorales Regionales, reduciéndose de cinco a cuatro.

1. Se configura un sistema de justicia electoral, es decir, un conjunto ordenado y sistemático de órganos, con la definición general de sus competencias, encargados del conocimiento y resolución de las cuestiones de orden electoral que se susciten en el país. A fin de reforzar esta idea, se destina un capítulo específico de la Constitución para regular estas materias.

Sin perjuicio de que en el Capítulo VIII del Estatuto Fundamental, artículos 84, 85 y 86, se consagra la principal regulación de los tribunales electorales –tanto del Tribunal Calificador como de los Tribunales Electorales Regionales–, específicamente en sus aspectos orgánicos, de atribuciones y, en menor medida, de procedimiento; lo cierto es que también resultan aplicables a ellos otras disposiciones constitucionales que complementan las instituciones establecidas, a saber, y sólo por vía ejemplar, los artículos 6° y 7° de la Constitución, en materia de supremacía constitucional y principio de legalidad; y el artículo 19 N° 3 del mismo texto, especialmente en lo relativo al derecho a la defensa jurídica, a la legalidad del procedimiento y a la exigencia de un racional y justo procedimiento.

2. Se estructuran dos ámbitos de competencia claramente diferenciados. Lo relativo a las elecciones de carácter político, que, al igual que en la Carta de 1925, se entregan a un Tribunal Calificador de Elecciones; y lo relativo a las denominadas elecciones no políticas, es decir, a las que tuvieran lugar en los cuerpos o grupos intermedios de la sociedad, que quedan radicados en los Tribunales Electorales Regionales. En este último aspecto, y no obstante el tenor literal de la norma finalmente aprobada, queda de manifiesto de la lectura de las actas de la Comisión de Estudio, que no toda elección en una sociedad intermedia tenía que ser objeto de calificación, sino que correspondería al legislador la determinación de aquellos procesos que, atendida su trascendencia, debían o podían ser de conocimiento de los Tribunales Electorales Regionales.

A partir de esta distribución de competencias no se establece una relación de jerarquía entre el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales, sino una expresa separación de funciones sobre la base de las materias que se entregaron al conocimiento de uno y otros. Tanto es así, que la Comisión rechazó expresamente la posibilidad que el Tribunal Calificador pudiera conocer, en segunda instancia, de las resoluciones adoptadas por los Tribunales Regionales, pese a la insistencia sobre la materia de la Sra. Luz Bulnes.¹⁶ La única intervención del Tribunal Calificador se da en la designación de dos de los miembros de cada uno de los Tribunales

¹⁶ Al discutirse el texto definitivo del Anteproyecto elaborado por la Comisión, la Sra. Bulnes, en las sesiones 405 y 409, hizo presente una serie de prevenciones respecto del articulado propuesto y una de ellas decía relación, precisamente, con la posibilidad de recurrir de las resoluciones de los Tribunales Regionales ante el Tribunal Calificador.

Electorales Regionales, intervención que se agota en el acto del nombramiento, sin perjuicio de la evaluación que corresponda efectuar al momento de decidirse una nueva designación de la misma persona.

3. La normativa constitucional se orienta al reforzamiento del carácter técnico-jurídico de los órganos llamados a intervenir en la calificación de los procesos electorales, si bien sólo los Tribunales Electorales Regionales se caracterizarán como tribunales letrados, al estar integrados exclusivamente por abogados.

4. Los tribunales electorales no forman parte del Poder Judicial y están exentos de la superintendencia de la Corte Suprema.¹⁷

Ahora bien, este diseño constitucional se vería posteriormente alterado, tanto por la reforma constitucional de la ley N° 19.097, de 1991, como por el desarrollo legislativo de las atribuciones encomendadas a los tribunales electorales, aspectos a los que nos dedicaremos a continuación.

II. La reforma constitucional al artículo 85 de la Constitución de 1980

En el año 1991 el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional que modificaba, en lo sustancial, lo relativo a la administración regional y local, aunque también se alteraban otras disposiciones constitucionales, entre ellas el artículo 85 de la Carta Fundamental, en materia de Tribunales Electorales Regionales.

En lo específico, se proponía una nueva y más completa redacción del inciso primero del artículo 85, incorporando además un recurso de apelación en contra de las resoluciones dictadas por los Tribunales Electorales Regionales, para ser conocido por el Tribunal Calificador de Elecciones; y también se modificaba la conformación de dichos tribunales, pasando a quedar integrados por dos ministros de Corte de Apelaciones y por un abogado, con a lo menos ocho años de ejercicio de la profesión, designado por el Tribunal Calificador.

Lamentablemente, en el mensaje con que se inicia la reforma no se profundiza en los motivos que llevan a proponer las modificaciones indicadas, toda vez que la atención se centró, principalmente, en las radicales transformaciones que se introducían al Capítulo XIII, sobre Gobierno y Administración Interior. De hecho, en el numeral 13 del Mensaje, en su párrafo

¹⁷ Este último aspecto, por expresa disposición del artículo 79 de la Constitución.

segundo, se expresa que “como complemento indispensable de la reforma antes señalada, es necesario establecer normas sobre escrutinio y calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley señala. Se ha estimado aconsejable proponer que esa función la desarrollen los tribunales electorales regionales, señalándose expresamente la forma en que estarán constituidos y la circunstancia de que sus resoluciones serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones”. Nos parece que los contenidos del párrafo transcrito resultan erróneos, por cuanto la competencia de los Tribunales Electorales Regionales para conocer de las elecciones de los cuerpos intermedios ya se encontraba presente en el texto original del artículo 85 de la Carta Fundamental, y lo que se buscaba por medio de la reforma propuesta era entregar al legislador la posibilidad de ampliar esa competencia, para que pudieran conocer de elecciones realizadas en entidades que no tuvieran, precisamente, el carácter de cuerpos intermedios de la sociedad.¹⁸

En concordancia con lo anterior, la discusión parlamentaria tampoco enriqueció la historia de la reforma en estos aspectos.

En todo caso, podemos afirmar que la nueva redacción propuesta tenía por objeto ampliar la competencia de los Tribunales Electorales Regionales para, de manera específica, posibilitar su intervención en la calificación y el escrutinio de los comicios municipales. La redacción original del artículo 85, en cuanto vinculaba la actividad de los Tribunales Electorales Regionales exclusivamente al conocimiento de elecciones realizadas en cuerpos intermedios, impedía que por la simple vía legislativa se les diera competencia para calificar las elecciones municipales, obligando en consecuencia a introducir la reforma constitucional en comentario.

Sin perjuicio de lo dicho, agregaremos que el Senado rechazó los cambios en la integración de los Tribunales Electorales Regionales, por estimar que se recargaba innecesariamente la labor de los ministros de las Cortes de Apelaciones. Esta decisión fue también aprobada en la Cámara de Diputados, pero exclusivamente para no retrasar el despacho de la reforma constitucional, ya que varios de sus miembros manifestaron su discrepancia con el criterio sostenido por el Senado.

En lo tocante al recurso de apelación, la materia fue rápidamente aprobada por ambas Cámaras, sin mayor debate sobre el particular.

¹⁸ Del mensaje se dio cuenta en la sesión del Senado celebrada en fecha 4 de junio de 1991, y su texto se inserta en el anexo de documentos de la misma.

De esta manera, el inciso primero del artículo 85 de la Constitución pasó a quedar redactado de la siguiente forma:

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

Cabe hacer presente que la introducción de un recurso de apelación en contra de las resoluciones de los Tribunales Electorales Regionales altera el diseño originalmente estatuido para regular la jurisdicción electoral, pasándose así de un sistema de separación orgánica plena, o, si se quiere, rígida, entre los distintos tipos de tribunales a quienes se atribuye su ejercicio, a uno de “separación flexible”, habida consideración de la facultad del Tribunal Calificador de revisar las sentencias de los Tribunales Electorales Regionales por la vía del mencionado recurso.

Es nuestra opinión que, de la actual redacción de las normas que comprende el Capítulo VIII de la Carta, no es posible desprender una relación de jerarquía entre el Tribunal Calificador y los Tribunales Electorales Regionales; pero sí estimamos que hay un principio de ella, ya que la apelación es, por definición, un recurso destinado a ser resuelto por el tribunal superior de aquel que dictó la resolución.

Para reafirmar lo expuesto podemos señalar que en el año 1994 se trabó una contienda de competencia entre el Tribunal Electoral Regional de la Octava Región del Bío-Bío y el Tribunal Electoral Regional de la Décima Región de Los Lagos, que se resolvió por el Tribunal Calificador de Elecciones sobre la base de lo preceptuado en el inciso 1° del artículo 190 del Código Orgánico de Tribunales, que, a la letra, dispone: “Las contiendas de competencia serán resueltas por el tribunal que sea superior común de los que estén en conflicto”. Señaló el Tribunal Calificador que, de acuerdo al principio de la doble instancia contenido en el artículo 85 inciso primero de la Constitución Política de la República, “debe concluirse que corresponde a este Tribunal Calificador de Elecciones obrar para estos efectos como ‘tribunal superior común’ de los tribunales electorales regionales y resolver la presente contienda de competencia” (considerando segundo de la sentencia de fecha 12 de diciembre de 1994).

Para concluir este apartado, solamente diremos que el recurso de apelación encuentra su mayor justificación en la necesidad de establecer una

segunda instancia en la calificación de las elecciones municipales, más que en la intención de perfeccionar la premisa original de establecer una justicia electoral para los cuerpos intermedios.

III. Comentarios acerca de la competencia de los Tribunales Electorales Regionales

1. Análisis de las normas constitucionales

A partir de la actual redacción del inciso primero del artículo 85 de la Constitución Política, estimamos que existen dos grandes esferas de competencia asignadas a los Tribunales Electorales Regionales.

En efecto, la primera parte de la norma les encomienda conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley determine, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar a los candidatos electos.

Como puede apreciarse, esta atribución se caracteriza por dos elementos:

a) No es la naturaleza de la organización la que determina la intervención del Tribunal Electoral Regional –como era el planteamiento original del constituyente–, sino simplemente la decisión legislativa recaída sobre la materia. Es decir, la ley puede encomendar a estos tribunales el conocimiento de elecciones que se realicen en organismos que no tengan el carácter de cuerpos intermedios de la sociedad, como efectivamente ocurre en la actualidad. De hecho, lo relativo a la calificación de elecciones en los cuerpos intermedios queda suficientemente cubierto por la segunda parte del inciso primero del artículo 85, que conserva la redacción original de la norma.

b) La intervención de los tribunales es amplia, correspondiéndoles, en general, la calificación de los correspondientes procesos electorales y no sólo la resolución de controversias (reclamaciones). En consecuencia, los tribunales regionales deben intervenir de manera obligatoria para verificar que la elección se haya desarrollado en forma regular, aun cuando no exista controversia respecto de la forma en que se llevó a cabo o de sus resultados. Es un caso de competencia no contenciosa, “pues no hay, al menos inicialmente, conflicto jurídico actual entre partes”.¹⁹

¹⁹ SALAS CARCAMO, Eduardo. *Justicia Electoral para los Cuerpos Intermedios*. Seminario de Titulación, Universidad de Concepción, 1988, pág. 133. La cita dice relación con la atribución del art. 10 N° 1 de la Ley 18.593, pero resulta aplicable a la materia.

La situación más clara, que ejemplifica el ejercicio de esta amplia facultad que se entrega al legislador para encomendar la calificación de elecciones a los Tribunales Electorales Regionales, la encontramos en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que en su artículo 117 dispone que “el escrutinio general y la calificación de las elecciones municipales serán practicados por los Tribunales Electorales Regionales, que tendrán, en cuanto les fueren aplicables, todas las facultades que se conceden al Tribunal Calificador de Elecciones en los Títulos IV y V de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios”. En este aspecto, entonces, los Tribunales Electorales Provinciales se vinculan a los antiguos Tribunales Provinciales establecidos bajo la vigencia de la Carta de 1925.²⁰

En nuestra opinión y de acuerdo al tenor literal del artículo 85, en su inciso primero, primera parte, sólo en estos procedimientos de calificación la ley puede establecer un recurso de apelación para impugnar las resoluciones dictadas por los Tribunales Electorales Regionales, no contemplándose esta posibilidad respecto de la actuación de dichos tribunales en la resolución de reclamaciones o en la calificación de las elecciones que tengan lugar en los grupos intermedios de la sociedad.

Una segunda esfera de competencia dice relación con lo que, en su origen, determinaba la especial naturaleza de los Tribunales Electorales Regionales, es decir, la calificación de las elecciones realizadas en los cuerpos intermedios.

En efecto, corresponde a estos tribunales “conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley señale”.

La redacción del precepto da a entender que todas las elecciones de carácter gremial deben ser objeto de calificación por parte de los Tribunales Electorales Regionales, y que, respecto de los demás cuerpos intermedios, corresponde a la ley determinar la procedencia y forma de la calificación de las elecciones que se realicen a su interior.

No obstante, compartimos la opinión de Alejandro Silva al expresar que esta interpretación no parece razonable “desde que los gremios importan tan sólo una de las muchas clases de grupos intermedios, de manera que la precisión de si determinado tipo asociativo queda comprendido en el concepto de gremio requeriría una definición de lo que se entiende por

²⁰ Por mandato del artículo 104 de la Constitución de 1925, la Ley 11.860 creó la institución denominada “Tribunal Calificador de Elecciones Municipales”, que, desde el punto de vista territorial, tenía base provincial.

tal, que sólo podría hacer el legislador si recibiera un mandato expreso en tal sentido de parte del constituyente; de otra manera, la significación del término quedaría abierta a apreciaciones que en definitiva pertenecería tan sólo a la judicatura formular", y agrega "estimamos, por lo que acaba de argumentarse, que la esfera de competencia confiada al legislador se refiere genéricamente tanto a los gremios como a los demás grupos intermedios".²¹

En apoyo a esa interpretación, recordemos también que la idea planteada en la Comisión de Estudio fue entregar la definición específica de la competencia al legislador, a fin de evitar que los Tribunales Electorales Regionales se vieran abocados al conocimiento de todas las elecciones que pudieran tener lugar en los cuerpos intermedios.

En esta materia, la fórmula constitucional es amplia, encomendando a los Tribunales la calificación de las elecciones que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley especifique. Lo que encuadra la atribución de competencia, y por lo tanto limita la potestad del legislador, es la naturaleza de la organización cuya elección va a ser controlada por los Tribunales Electorales Regionales, que debe corresponder siempre a un cuerpo intermedio de la sociedad.

2. Desarrollo legislativo de las competencias

Como un alcance previo, cabe llamar la atención acerca de la gran cantidad de materias que, en relación con los Tribunales Electorales Regionales, se encomendaron al legislador y, más específicamente, al legislador común, lo que resulta de algún modo excepcional, toda vez que las regulaciones de desarrollo, en situaciones similares, por lo general el constituyente las deja entregadas a leyes orgánicas.

De esta manera, corresponde a la ley la especificación de las competencias, la regulación del recurso de apelación,²² el establecimiento de un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, las normas sobre su regulación y funcionamiento, etc.

En el cumplimiento de este mandato se dictó la Ley N° 18.593, de 1987, denominada Ley de los Tribunales Electorales Regionales.

²¹ SILVA BASCUÑAN, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición, 1997, tomo IV, pág. 347.

²² El recurso de apelación, en cuanto atribución del Tribunal Calificador de Elecciones para conocer de una causa en segunda instancia, corresponde a una materia propia del legislador orgánico.

Es precisamente en ese cuerpo legal donde deben buscarse, en primer lugar, las normas sobre competencia de estos tribunales, porque constituye un precepto matriz en la configuración completa de los mismos.

De esta manera, el artículo 10 de la Ley N° 18.593 establece que corresponde a los Tribunales Electorales Regionales:

1° Calificar las elecciones de carácter gremial y las de los grupos intermedios que tengan derecho a participar en la designación de los integrantes de los Consejos Regionales de Desarrollo o de los Consejos de Desarrollo Comunal, de acuerdo con las respectivas leyes orgánicas.

Con este objeto, los gremios y grupos intermedios a que se refiere este número deberán comunicar al Tribunal respectivo la realización de toda elección que tenga lugar en ellos, dentro de quinto día de efectuada. La contravención a esta obligación hará aplicable lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 23.

El Tribunal deberá requerir los antecedentes necesarios, dentro de décimo día, contado desde el ingreso en la secretaría del Tribunal de la comunicación aludida en el inciso anterior.

2° Conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de las elecciones de carácter gremial y de las de cualesquiera otros grupos intermedios. En el caso de los grupos intermedios no comprendido en el número 1° de este artículo, la reclamación deberá ser formulada por, a lo menos, diez de sus miembros.

3° Declarar las incompatibilidades que deriven de la aplicación del artículo 23 de la Constitución Política y las inhabilidades que, de acuerdo a esa norma constitucional, establezca la ley.

4° Cumplir las demás funciones que les encomienden las leyes.

Para los efectos del presente comentario nos limitaremos exclusivamente a las competencias que dicen relación con la calificación y resolución de las reclamaciones en materia electoral.

En ese sentido podemos señalar que la ley establece dos procedimientos distintos, según el grupo intermedio de cuya elección se trate.

En numeral 1° contempla propiamente un procedimiento de calificación, obligatorio para aquellas entidades que tenían derecho a participar en la designación de los integrantes de los Consejos Regionales de Desarrollo y de los Consejos de Desarrollo Comunal.

Esta disposición, en todo caso, carece hoy día de toda aplicación, por cuanto se han suprimido los referidos Consejos. No obstante, cabe destacar el largo tiempo transcurrido sin que se haya efectuado una adecuación de la norma legal a la vigente preceptiva constitucional.

De esta manera, y ante la derogación orgánica del numeral 1°, la disposición del N° 2° del artículo 10 ha pasado a ser la regla general en materia de competencia de los Tribunales Electorales Regionales, pudiendo en este precepto destacarse las siguientes notas:

a) Como la redacción empleada es amplia, las elecciones que se realicen en cualquier grupo intermedio pueden ser objeto de reclamación ante los Tribunales Electorales Regionales.

Incluso más, a partir de lo dispuesto en el artículo 19 N° 15 de la Constitución, podemos concluir que no es necesario que la respectiva entidad goce de personalidad jurídica para que sus elecciones puedan ser conocidas por los Tribunales Electorales Regionales, por vía de reclamación. Los procesos electorales que se desarrollen en el seno de simples asociaciones de hecho también pueden ser impugnados conforme al artículo 10 N° 2° de la ley en comentario.²³

La única exclusión, de carácter general, se contempla en el artículo final de la ley, al establecerse que sus disposiciones “no se aplicarán a las personas jurídicas que persigan fines de lucro, las que seguirán rigiéndose por sus respectivas leyes y estatutos”.

Cabe agregar que la distinción entre gremios y otros cuerpos intermedios, que se contiene en la norma, carece de mayor significación jurídica en la materia que nos ocupa, denotando sólo una especial preocupación del legislador por la importancia que históricamente han tenido las elecciones gremiales en nuestro país, pero sin que ello implique alguna diferencia en el tratamiento de las reclamaciones que pudieran intentarse. Ello, por cuanto los gremios son una forma asociativa que corresponde al carácter genérico de cuerpo intermedio; existiendo entre los gremios y los cuerpos intermedios una relación de género a especie.

b) No se establece un procedimiento de calificación de elecciones, sino sólo la competencia de los Tribunales Electorales Regionales para conocer y resolver las reclamaciones que se interpongan en relación con una elec-

²³ Sobre este punto ver también el artículo de doña Luz BULNES ALDUNATE, titulado “Consideraciones constitucionales sobre Tribunales Electorales Regionales”, publicado en la Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, Volumen 10, año 1986, páginas 289 y ss.

ción celebrada en un grupo intermedio. Es decir, el tribunal sólo va a actuar cuando sea requerido por parte interesada. Estamos en presencia, propiamente, de una competencia contencioso-electoral.

En todo caso, de acuerdo al inciso final del artículo 10, la resolución de las reclamaciones "comprenderá también 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 eleccionario de que se trate". Así, requerida la intervención del Tribunal, éste no queda circunscrito exclusivamente a juzgar la ocurrencia del vicio invocado, sino que puede y debe analizar el proceso electoral en su integridad y pronunciarse sobre cualquier otra irregularidad que, según su entender, haya tenido influencia en los resultados.

Una pregunta que podemos formularnos es si procede el recurso de apelación en contra de las resoluciones que dicten los Tribunales Electorales Regionales al conocer alguna de estas reclamaciones.

Nos parece que la respuesta a esa interrogante es negativa. En primer lugar, y como ya enunciaríamos anteriormente, porque el tenor literal del artículo 85 de la Constitución circunscribe la apelación sólo a aquellos procedimientos de calificación que la ley determine y, en nuestro concepto, fuera del ámbito específico de los cuerpos intermedios. Según se comentara, la primera parte del inciso primero del artículo 85 se explica sólo si se le refiere a elecciones en organismos que no tienen el carácter de cuerpos intermedios, ya que estos últimos se encuentran expresamente considerados en la parte final del mismo inciso.

Además, cuando la Comisión de Estudio analizó la calificación de las elecciones en los cuerpos intermedios rechazó la posibilidad de establecer una doble instancia en la materia, y en cuanto la parte final del inciso primero del artículo 85 de la Constitución corresponde a la primitiva redacción de la norma, entendemos que el criterio expuesto se mantiene vigente a ese respecto.

Por otra parte, la Ley N° 18.593 no contempla el mencionado recurso, ni de manera general ni para ciertas materias específicas.

Incluso más, nos parece que el legislador no se encontraría facultado para establecer un recurso de apelación en los procedimientos de calificación de elecciones que se realicen en cuerpos intermedios, puesto que no se encontraría constitucionalmente facultado para ello.

No obstante la opinión anterior, debemos hacer presente que la ley ha incorporado la apelación en el procedimiento electoral aplicable a las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, según tendremos oportunidad de comentar más adelante.

Otras normas legales sobre competencia

El principal texto en este aspecto lo constituye la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que otorga competencias a los Tribunales Electorales Regionales en las siguientes materias:

a) En la declaración de la mayoría de las causales de cesación en el cargo de alcalde.

De acuerdo al artículo 60 de la Ley de Municipalidades, corresponde al Tribunal Electoral Regional declarar que un alcalde debe cesar en su cargo en razón de haber perdido la calidad de ciudadano; o cuando le afecte una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente; o, por último, cuando deba ser removido por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa o por notable abandono de sus deberes. Sólo no está afecta a esta declaración la renuncia al cargo por motivos justificados.

b) En la declaración de la mayoría de las causales de cesación en el cargo de concejal.

En términos similares a los anteriores, el artículo 77 de la ley encomienda a los Tribunales Electorales Regionales declarar la circunstancia de haberse configurado una causal de cesación en el cargo de concejal, salvo el caso de la renuncia por motivos justificados.

c) En el proceso electoral municipal.

En efecto, y según el artículo 114 de la citada ley, los partidos políticos y los candidatos independientes podrán reclamar, ante el Tribunal Electoral Regional respectivo, en contra de la resolución del Director Regional del Servicio Electoral que acepta o rechaza las candidaturas que hubieren sido declaradas.

Además, en los artículos 117 y siguientes de la misma norma legal, se encomienda a los Tribunales Electorales Regionales el escrutinio general y la calificación de las elecciones municipales, comprendiéndose el conocimiento y resolución de las reclamaciones de nulidad y de las solicitudes de rectificación de escrutinios, y la proclamación de los candidatos elegidos.

En el mismo artículo 117, en su inciso segundo, se dispone que las resoluciones que dicten los Tribunales Electorales Regionales, en el marco de competencia que les confiere la Ley de Municipalidades, serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones. No obstante su ubicación en materia específica de calificación de elecciones, la redacción genérica de la norma nos lleva a concluir que el referido recurso procede en forma amplia, respecto de las resoluciones dictadas por estos Tribunales en el ejercicio de cualesquiera de las atribuciones de la Ley 18.695 les encomienda.

Al margen de lo señalado, debe hacerse presente que la calificación de los plebiscitos comunales no ha quedado entregada a los Tribunales Electorales Regionales, sino al Tribunal Calificador de Elecciones. Ello nos parece un despropósito, que debiera corregirse, si consideramos que la calificación y el escrutinio de las elecciones municipales son de competencia de los primeros, según ya hemos señalado, y que los actos plebiscitarios comunales, por regla general, carecerán de una trascendencia tal que justifique la intervención del Tribunal Calificador de Elecciones.

Otra norma legal que resulta interesante destacar es la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que atribuye competencia a los Tribunales Electorales Regionales en diversos asuntos, a saber:

a) Respecto de los Consejos Económicos y Sociales Provinciales.²⁴

Para poder participar en la elección de los miembros de este Consejo, las entidades que señala la ley deben inscribirse, por estamentos, en un registro público que con ese objeto llevará el Conservador de Bienes Raíces que tenga a su cargo el Registro de Propiedad y cuya sede corresponda a la capital de la provincia. Entre otros antecedentes, se debe acompañar un listado de los miembros activos de la respectiva entidad, sean personas naturales o jurídicas. Ahora bien, cualquier organismo cuya inscripción hubiere sido rechazada o que hubiere sido omitido en la lista con posterioridad a su inscripción, o que objete la inscripción de otra organización, podrá reclamar ante el Tribunal Electoral Regional. Igual reclamo pueden intentar las personas que hubieren sido excluidas del listado de miembros activos de una organización (art. 56).

También corresponde a los Tribunales Electorales Regionales declarar quiénes han resultado elegidos como miembros titulares y suplentes en el respectivo Consejo Económico y Social Provincial –resolviendo mediante sor-

²⁴ No nos ha parecido pertinente extendernos sobre la naturaleza y funciones de estos consejos, así como sobre el detalle de la forma de designación de sus miembros. La materia, en todo caso, se encuentra regulada en el párrafo cuarto del capítulo II de la Ley N° 19.175, artículos 48 y ss.

teo los empates que se hubieren producido-, y conocer de las reclamaciones que se deduzcan (art. 670).

Además les compete declarar las causales de cesación en el cargo que afecten a los miembros del Consejo (art. 52).

Cabe señalar que, no obstante la importante intervención de los Tribunales Electorales Regionales en la constitución de los Consejos Económicos y Sociales Provinciales, no estamos propiamente en presencia de un procedimiento de calificación de la elección. Según la letra de la ley, la única intervención de oficio de los Tribunales dice relación con la declaración de los candidatos electos, sin que se establezca la obligación de revisar la regularidad del proceso, a menos que se interponga una reclamación.

Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia de los órganos electorales ha entendido estas atribuciones en forma más amplia, equivalente a un procedimiento de calificación. En efecto, se ha sostenido que "resulta incontestable que a este Tribunal concierne, conforme a la Constitución y la ley, analizar la regularidad, pureza y legalidad de la elección de los miembros del Consejo Económico y Social Provincial (...), en todas sus fases, sean previas, coetáneas o posteriores al acto electoral".²⁵

b) Respecto de los Consejos Regionales.

b.1) En la elección de los consejeros regionales.

Es de competencia de los Tribunales Electorales Regionales conocer de las reclamaciones que se intenten contra la resolución del Director Regional del Servicio Electoral que fija el número de consejeros regionales que corresponde elegir a cada provincia.

También deben designar, por sorteo, de entre los concejales de la provincia, a los miembros de la mesa que dirigirá la elección de consejeros regionales, y a sus suplentes, y determinar el local en que se instalará el colegio electoral.

Además, estos Tribunales deben resolver, mediante sorteo, las situaciones de empate que se produjeran entre dos o más listas, o de dos o más candidatos al interior de ellas, en el curso de la elección.

²⁵ Sentencia del Tribunal Electoral Regional de la Octava Región del Bío-Bío, de 29 de julio de 1993, considerando 7°. Hay voto disidente del miembro titular Sr. Julio Salas, que estuvo por una interpretación más restrictiva de las normas. Esta causa fue conocida por el Tribunal Calificador de Elecciones, por vía de apelación, quien sostuvo un criterio ecléctico, aunque también en la línea de una calificación del proceso electoral, y que, por su especificidad, comentaremos en otra oportunidad.

Por último, les corresponde calificar las elecciones de consejeros regionales, resolver las reclamaciones y efectuar las rectificaciones a que ellas dieren lugar.

La sentencia que dicte el Tribunal Electoral Regional en este procedimiento de calificación será apelable para ante el Tribunal Calificador de Elecciones (art. 94).

b.2) En materia de cesación en el cargo de los consejeros regionales.

Según el artículo 41 de la ley, las causales de cesación en el cargo que pueden afectar a un consejero regional, con excepción de la renuncia por motivos justificados, deben ser declarada por el Tribunal Electoral Regional respectivo.

El artículo 105 de la Ley N° 19.175, dispone en forma genérica que las resoluciones dictadas por los Tribunales Electorales Regionales pueden ser apeladas para ante el Tribunal Calificador de Elecciones. Es decir, cualquier resolución dictada por estos tribunales regionales, en el ejercicio de las atribuciones que esa normativa legal les confiere, puede ser impugnada por vía de apelación.

Nos parece demasiado amplio el precepto indicado, toda vez que hay resoluciones sobre materias que, por su interés o trascendencia, no justifican la intervención del Tribunal Calificador de Elecciones; v. gr., la determinación del local donde funcionará el colegio electoral o, incluso, la determinación del número de consejeros que corresponde elegir a cada provincia, ya que en este último caso, el Tribunal Electoral Regional actúa como una segunda instancia respecto de lo que previamente ha resuelto el Director Regional del Servicio Electoral. Hubiese sido preferible, en nuestro concepto, que para cada caso en particular se estableciera en la ley la procedencia del recurso de apelación, modalidad que se emplea en el artículo 94 de la ley en comentario.

Para concluir esta breve reseña de normas legales atinentes al punto en comentario, nos parece forzoso hacer una referencia a la Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, distinguiendo las siguientes materias:

a) Elecciones.

De acuerdo al artículo 25 de la ley citada, corresponde a los Tribunales Electorales Regionales conocer y resolver las reclamaciones que cualquier vecino afiliado a la organización presente, dentro de los quince días si-

guintes al acto eleccionario, respecto de las elecciones de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, incluida la reclamación respecto de la calificación de la elección.

Cabe hacer notar que, en estas elecciones, el Tribunal conoce sólo por vía de reclamación, ya que la calificación de las mismas está entregada a una comisión electoral, que obligatoriamente debe contemplarse en los estatutos.²⁶

Se agrega que la sentencia que resuelva la reclamación es apelable para ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

Nos parece que este recurso, establecido en el artículo 25 de la Ley 19.418, no se ajusta al sentido de la preceptiva constitucional, puesto que, como ya expusimos anteriormente, entendemos que el legislador puede autorizar la apelación sólo respecto de procesos electorales que tengan lugar en organizaciones que no puedan ser calificadas como grupos intermedios. Como queda claro de la historia fidedigna del establecimiento del artículo 85 de la Carta Fundamental, uno de los principios adoptados por el constituyente originario, y que en nuestro entendimiento no se altera por la reforma del año 1991, fue reservar el conocimiento de las cuestiones electorales relacionadas con los cuerpos intermedios de la sociedad, de manera exclusiva, a los Tribunales Electorales Regionales, negando la intervención del Tribunal Calificador en estas materias. Este principio no se rompe con la participación de este último como segunda instancia en ciertos procedimientos vinculados a las Municipalidades, a los Consejos Regionales y a los Consejos Económicos y Sociales Provinciales, por cuanto estas entidades no tienen el carácter de cuerpos intermedios de la sociedad; pero sí se altera, de manera sustancial, al otorgar competencia al Tribunal Calificador para, por vía de apelación, conocer de reclamaciones en los procesos electorales de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.²⁷

Por otra parte, y según también se refirió, en estos procedimientos hay un primer control a cargo de la comisión electoral respectiva, que efectúa la calificación de la elección, y un segundo control a cargo de los Tribunales Electorales Regionales, por vía de reclamación. En ese contexto, entonces,

²⁶ El artículo 10 de la ley contempla, en su letra k), la obligación de establecer en los estatutos esta comisión electoral, a cargo de la organización y dirección de las elecciones internas. Según la misma norma, "corresponderá a esa comisión velar por el normal desarrollo de los procesos eleccionarios y de los cambios de directorio, pudiendo impartir las instrucciones y adoptar las medidas que considere necesarias para tales efectos. Asimismo, le corresponderá realizar los escrutinios respectivos y custodiar las cédulas y demás antecedentes electorales, hasta el vencimiento de los plazos legales establecidos para presentar reclamaciones y solicitudes de nulidad. A esta comisión le corresponderá además la calificación de las elecciones de la organización".

²⁷ En todo caso, el Tribunal Constitucional conoció de los artículos 25, 35 y 37 del proyecto de ley, y los declaró constitucionales.

la intervención del Tribunal Calificador como un tercer sistema de control, aparece excesiva e innecesaria.

b) Disolución de la organización.

La ocurrencia de una causal de disolución, con excepción de la disolución por propio acuerdo de la asamblea, debe ser declarada mediante decreto alcaldicio fundado, el cual puede ser reclamado ante el Tribunal Electoral Regional que corresponda.²⁸

c) Uniones comunales.

De acuerdo a la Ley N° 19.418, en su artículo 54, a las uniones comunales de juntas de vecinos y de organizaciones comunitarias funcionales les resultan aplicables las normas contenidas en los títulos III (Del patrimonio) y IV (Disolución), y los artículos 22, 23 y 24. Es decir, y sólo en lo que nos interesa, el decreto alcaldicio que disponga la disolución de alguna de estas entidades es reclamable ante el Tribunal Electoral Regional que corresponda.

Sin embargo, a las uniones comunales no se les hace expresamente aplicable el artículo 25 de la ley, que regula las reclamaciones contra las elecciones que se realizan en las organizaciones comunitarias.

Una primera interpretación nos podría llevar a concluir que, frente al silencio del legislador, las elecciones en las uniones comunales no son impugnables ante la judicatura electoral. Sin embargo, nos parece que, no obstante la omisión indicada, en la especie sería directamente aplicable el artículo 10 N° 2 de la Ley N° 18.593 y, en consecuencia, tales elecciones podrían ser igualmente reclamables, aunque con una base normativa distinta. Podemos agregar que, en esta situación, no cabría recurso de apelación para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, por cuanto la referida Ley N° 18.593 no lo contempla.

²⁸ Las disposiciones pertinentes señalan: Art. 34. Las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias podrán disolverse por acuerdo de la asamblea general, adoptado por la mayoría absoluta de los afiliados con derecho a voto. Art. 35 Las juntas de vecinos y las demás organizaciones comunitarias se disolverán: a) Por incurrir en alguna de las causales de disolución previstas en los estatutos; b) Por haber disminuido sus integrantes a un porcentaje o número, en su caso, inferior al requerido para su constitución, durante un lapso de seis meses, hecho este que podrá ser comunicado al secretario municipal respectivo por cualquier afiliado a la organización, o c) Por caducidad de la personalidad jurídica, de acuerdo con lo establecido en el inciso 5° del artículo 8°. Art. 36 La disolución a que se refiere el artículo anterior será declarada mediante decreto alcaldicio fundado, notificado al presidente de la organización respectiva, personalmente o, en su defecto, por carta certificada. La organización tendrá derecho a reclamar ante el tribunal electoral regional correspondiente, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación.

IV. Consideraciones finales

Ya hemos señalado, en el cuerpo de este artículo, algunas de las principales reflexiones que nos suscita el tema en comentario. Sin perjuicio de ello, estimamos oportuno reforzar algunos de esos comentarios.

En efecto, tal vez la principal conclusión a que podemos arribar dice relación con la modificación del concepto sobre el cual se asentó, originalmente, el sistema de justicia electoral. De dos ámbitos competenciales claramente diferenciados –uno político, a cargo del Tribunal Calificador de Elecciones, y otro relativo a los cuerpos intermedios, entregado a los Tribunales Electorales Regionales–, se ha pasado a una definición de competencias más flexible, con atribuciones asumidas, en muchos casos, por ambas estructuras jurisdiccionales, aunque en instancias distintas.

La necesidad de calificar las elecciones municipales –proceso electoral que el constituyente originario no tuvo en consideración–, obligó a revisar el sistema y a buscar una solución apropiada a esa nueva exigencia.

A partir de ello, los Tribunales Electorales Regionales se abren al conocimiento de procesos realizados en órganos que no tienen el carácter de cuerpos intermedios, perdiendo así parte de su especificidad inicial. De hecho, al analizar las distintas leyes aplicables, queda de manifiesto que es precisamente fuera del ámbito de los cuerpos intermedios donde estos tribunales tienen un mayor desarrollo de sus competencias.

No obstante lo dicho, nos parece que, dentro de las alternativas posibles, entregar a los Tribunales Electorales Regionales la calificación de las elecciones de concejales y de consejeros regionales constituyó la decisión más acorde con nuestro sistema institucional, toda vez que no habría tenido justificación alguna la creación de un nuevo órgano jurisdiccional encargado de esas materias, ni habría resultado conveniente su atribución directa al Tribunal Calificador de Elecciones o a la justicia ordinaria.

Lo que sí estimamos objetable es la ampliación de la competencia del Tribunal Calificador de Elecciones para conocer, por vía de apelación, de cuestiones relacionadas con elecciones en cuerpos intermedios, porque la importancia de esos procedimientos no justifica la intervención de un órgano de carácter nacional y porque, además, los Tribunales Electorales Regionales dan suficientes garantías para el conocimiento y resolución de los conflictos que se pueden dar en ese ámbito. Como

señala la profesora Luz Bulnes, al tratarse de tribunales colegiados no cabe sostener la improcedencia de un conocimiento en única instancia.²⁹

Por último, también quisiéramos hacer presente que, en nuestra opinión, no se ha sabido sacar el adecuado provecho de la institucionalidad creada en el campo de la justicia electoral para los cuerpos intermedios. En parte, por un desconocimiento entre los interesados y, por qué no decirlo, también entre los abogados, respecto de la competencia de que gozan los Tribunales Electorales Regionales en la materia. En parte, igualmente, porque en ocasiones los conflictos de orden electoral, al seno de un cuerpo intermedio, han buscado solución por la vía del recurso de protección, garantía ampliamente conocida y con extenso desarrollo jurisprudencial.³⁰

²⁹ BULNES ALDUNATE, Luz. Artículo citado, pág. 301.

³⁰ Permítasenos un solo ejemplo para ilustrar este aserto. En 1999 se produjo una elección en un Centro de Alumnos de la Universidad del Bío-Bío, en la que participaron tres listas. Conocidos los resultados, ninguna de las listas obtuvo la mayoría absoluta, por lo que procedía una segunda vuelta. El organismo estudiantil encargado del proceso (TRICEL) convocó a una nueva votación a las mismas tres listas. Uno de los candidatos estimó que con este proceder se estaba realizando, en la práctica, una segunda vuelta electoral en la que, probablemente, se repetiría el resultado de la primera votación y, con ello, se favorecería a la candidatura que había obtenido la primera mayoría relativa, afectándose el principio de igualdad ante la ley. Interpuesto recurso de protección contra la resolución del TRICEL, la Corte de Apelaciones lo acogió y ordenó que se realizara una nueva segunda votación, circunscrita a las dos listas que habían obtenido las primeras mayorías relativas (rol N° 367-99, de la I. Corte de Apelaciones de Concepción).