

Tampoco debe olvidarse que la misma Constitución Política señala como "un deber del Estado dar protección a la familia y propender a su fortalecimiento". Sería cumplir muy mal o no cumplir en absoluto este deber, permitir, por un medio tan inevitable y difundido como ha llegado a ser la televisión, la intrusión de escenas impúdicas o degradantes en la intimidad de los hogares chilenos. Ello, más que deber incumplido sería, por cierto, un atentado directo a la moralidad nacional.

Tal vez aún sea tiempo para que el país y las autoridades lo entiendan así, antes que el permisivismo, alentado por apetiitos comerciales, imponga el embrutecimiento generalizado de las conciencias.

La judicatura, aunque se conciba esclava de la ley, no puede desentenderse de los valores morales de un pueblo, más todavía cuando éstos son atropellados en los medios de publicidad.

La ley, entonces, antes que restrictivamente, ha de interpretarse del modo que responda mejor a su fin conocido y a las demandas de la justicia. El fin moral y cultural de la ley es suficientemente explícito y conocido en este caso. Pero requiere, en cada aplicación concreta, la determinación prudencial de los jueces para acercarse a la consecución de un estado social más justo y más sano.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia del Tribunal Constitucional sobre Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

Santiago, doce de febrero de mil novecientos noventa y dos.

VISTOS:

Con fecha 21 de enero pasado, los HH. Señores señores Alejandro Cooper, Sergio O. Jarpa, señora Olga Feilú, Enrique Larre, Hugo Ortiz, Miguel Otero, Ignacio Pérez Walker, Sebastián Finera, Francisco Prat, Mario Ríos, Sergio Romero y Bruno Siebert, que constituyen más de la cuarta parte de los Senadores en ejercicio de esa Corporación, interpusieron ante este Tribunal, en conformidad a los dispuesto en el Nº 2º del artículo 82 de la Constitución Política de la República, un requerimiento para que éste resolviera acerca de las cuestiones de constitucionalidad que más adelante se indican y que se suscitaron durante la tramitación del proyecto que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 18.695, del 3 de marzo de 1988.

Por resolución de 24 de enero de 1992, el Tribunal admitió a tramitación el citado requerimiento y ordenó ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del Honorable Senado y de la Honorable Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados, para los fines previstos en el artículo 42 de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal. Con fecha 29 de enero pasado, los citados órganos constitucionales hicieron llegar al Tribunal las observaciones y antecedentes que estimaron necesario dar a sus respuestas;

Las cuestiones de constitucionalidad que los requerientes someten a la resolución del Tribunal se encuentran concentradas en 7 puntos que se analizarán en el orden allí establecido.

I. *Inconstitucionalidades motivadas por el trato discriminatorio a los independientes.*

En este punto, el requerimiento plantea cuatro órdenes de inconstitucionalidades:

a) Los candidatos miembros de partido, al interior de una lista, agrupan y suman sus votos entre sí. A los candidatos independientes se les restringe arbitrariamente ese derecho.

El efecto práctico de esta situación, sostienen los requerientes, es que la inclusión del independiente en tales condiciones, conduce úni-

camente a que éste aporte votos a la lista, y en consecuencia, ayude a elegir a alguno de los restantes miembros de ésta, sin que jamás se produzca la situación inversa. A este respecto, el requerimiento acompaña copia de un informe en derecho suscrito por el profesor de Derecho Constitucional don Enrique Evans de la Cuadra y, también, cita algunos ejemplos para calificar la situación generada como "gravísima".

Señalan que no se visualiza razón alguna para admitir que un independiente pueda incorporarse a una lista formada por partidos y establecer que los integrantes de esa misma lista que sean miembros de colectividades políticas puedan agrupar sus votos, si, simultáneamente, se le impide absolutamente al independiente hacer lo mismo para quedar en igualdad de condiciones con el resto de los candidatos.

b) Los candidatos miembros de partidos pueden ser incluidos en subpactos. A los independientes se les niega arbitrariamente tal derecho.

Recuerdan a este respecto que el proyecto original del Ejecutivo autorizaba expresamente a los independientes para incorporarse a los subpactos entre partidos, pero que en su tramitación parlamentaria se les marginó de esta importantísima posibilidad electoral.

En seguida, los requerientes se hacen cargo del argumento que se ha sostenido para justificar estas exclusiones, en el hecho de que aceptarlo sería "desnaturalizar la institución de los independientes". Fundan sus aseveraciones en los preceptos respectivos de la Ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional sobre Vocaciones Populares y Escrutinios y en el hecho que ésta no fue objeto de reparo alguno cuando le correspondió a este Tribunal ejercer el control de su constitucionalidad.

c) A los candidatos independientes que se presentan individualmente a la elección, estos, no incluidos en una lista originada en un pacto de partidos, se les prohíbe pactar entre sí, y

d) A los candidatos independientes se les impide formar listas entre sí y también se les impide formar listas con un partido político, exigiéndoles para poder incorporarse a una lista de partidos, que lo hagan al amparo de un pacto, esto es, de a lo menos dos de ellos.

Los requerientes agregan que las cuatro situaciones descritas en este acápite originan una clara desigualdad entre los candidatos independientes y los candidatos miembros de partido,

razón por la cual impugnan, en forma global, todo el sistema electoral contemplado en el proyecto entre sus artículos 85 a 103, ambos inclusive, el que por su naturaleza constituye una unidad y transgrede las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 18, 15, inciso primero, y 19, N° 2, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

En su respuesta al requerimiento, S.E. el Presidente de la República, y en relación con el fondo del asunto, expresa que la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos establecida en el artículo 18 de la Constitución, debe analizarse e interpretarse no de una manera mecánica o literal, sino sistemática y finalista, citando al efecto la sentencia de este Tribunal de 24 de septiembre de 1985.

Agrega que existe una clara voluntad del constituyente de la reforma de 1989, de establecer diferencias razonables entre miembros de partidos políticos e independientes, que respondan a la naturaleza diferente de unos y otros, según también lo ha establecido antes este Tribunal al pronunciarse sobre la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en sentencia de 5 de abril de 1988, en que ha dicho que es distinta la situación en que un ciudadano independiente y un miembro de un partido político enfrentan una elección.

Sostiene el Presidente de la República que la diferenciación que realiza el proyecto en estudio entre miembros de partidos políticos y candidaturas independientes es razonable y sigue, en sus líneas fundamentales, los principios de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, debiendo aplicarse el mismo criterio frente a normas de igual naturaleza.

Continúa expresando el Presidente de la República que la plena igualdad entre miembros de partidos políticos y de independientes consiste en participar como candidatos y en el proceso electoral, debiendo eliminarse todas las barreras u obstáculos que objetivamente pongan al independiente en una situación de inferioridad o hagan imposible que ejerciten su derecho a participar.

Agrega que una identidad absoluta de trato entre independientes y afiliados a partidos políticos significa desconocer la naturaleza de las instituciones involucradas y poner a los afiliados a partidos en una situación de inferioridad y discriminación frente a los independientes.

No hay discriminación arbitraria, sostiene el Presidente de la República, cuando los candidatos miembros de partidos políticos al interior de una lista agrupan o suman sus votos entre sí, mientras no lo pueden hacer los candi-

ción del H. Senador don Sergio Fernández Fernández, en sesión de la Corporación, de 8 de enero de 1992, en que sostuvo que los independientes son diferentes de los partidos políticos y la ley debe dar a aquéllos y a éstos la misma posibilidad de actuar en la vida pública.

Agrega S.S. que lo que no pueden pretender ni la Constitución ni la ley es otorgar igualdad absoluta, matemática, a los independientes y a los partidos políticos. Aunque se lo propusiera el legislador, y aun cuando fuere aprobado por unanimidad, ello sería imposible porque iría en contra de la esencia de dos cosas diversas.

Concluye el Presidente del Senado expresando que las disposiciones de la legislación vigente y las contenidas en el artículo 87 del proyecto en estudio, son razonables y no discriminatorias para los independientes, sin que se pueda ir más allá, porque permitir a los independientes establecer subpactos con partidos políticos es atentar contra la naturaleza específica de independientes, y perdida esta calidad no podrá tal persona pretender que se le apliquen las garantías que protegen al independiente en la Constitución de la República.

II. Inconstitucionalidad en las normas sobre cargos de exclusiva confianza del alcalde

Los requerientes impugnan la norma del artículo 38 del proyecto mediante el cual se establecen los señalados cargos, expresando su inconstitucionalidad en virtud de lo dispuesto en los artículos 38 y 19, N° 17, de la Constitución Política. El primero, garantiza la carrera funcionaria de la Administración del Estado y asegura la igualdad de oportunidades de ingreso a ella. El segundo, reconoce el derecho de las personas para ser admitidas a todas las funciones y empleos públicos sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes.

Señalan los requerientes que la Constitución no considera más excepciones a la carrera funcionaria de la Administración del Estado que los cargos de confianza del Presidente de la República (artículo 32, N° 12, de la Constitución), más aquellos que puedan contemplar las Leyes Orgánicas Constitucionales referidas a las Fuerzas Armadas y de Carabineros (artículo 94 de la Carta Fundamental) y la ley para acceder al legislador está inhabilitado para crear otra categoría de cargos de confianza exclusiva como serían aquéllos de los alcaldes.

Agregan que si bien el artículo 51 de la Ley N° 18.575, se refiere al cargo de confianza del Presidente de la República o de la autoridad encargada del nombramiento, esta última hará la designación correspondiente en virtud de una delegación del Jefe del Estado y en nombre de éste, situación que es inaplicable respecto de los alcaldes.

El Presidente de la República, al formular sus observaciones a este punto, señala que es de utilidad tener presente que la normativa orgánica de la Ley N° 18.695 estableció la existencia de a lo menos nueve cargos de exclusiva confianza en los municipios, situación que no le mereció reparos a este Tribunal ni tampoco su posterior derogación. Resulta, entonces, que para el Tribunal Constitucional se conforma a la Constitución, tanto la legislación municipal que considera cargos de exclusiva confianza como aquella que no los contempla.

Agrega que la existencia de funcionarios de la exclusiva confianza de una determinada autoridad, en este caso del alcalde, no significa una transgresión a la norma del artículo 19, N° 17, de la Constitución, ya que lo que asegura la citada disposición es que las condiciones de acceso o admisión a la función pública estén concebidas en términos de igualdad, dentro, sin embargo, de las bases, circunstancias y requisitos que exijan las leyes.

Afirma que resulta erróneo lo expuesto por los requerientes en el sentido que la Constitución Política no considera más excepciones a la carrera funcionaria de la Administración del Estado que los cargos de confianza del Presidente de la República. Además de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución, respecto de las Fuerzas Armadas, citado por los requerientes, la Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central, contempla la posibilidad de establecer cargos de exclusiva confianza, situaciones que no obstan al hecho de que otra ley orgánica constitucional contenga una norma similar para las municipalidades o para otros entes del Estado, según se ha señalado.

En su respuesta el Presidente de la Cámara de Diputados coincide con el planteamiento del Presidente de la República, en cuanto el legislador puede establecer cargos de exclusiva confianza de una autoridad sin vulnerar las normas sobre carrera funcionaria que la Constitución asegura en el inciso primero de su artículo 38.

El Presidente del Senado sostiene, en su respuesta, que el artículo 38 de la ley que se impugna y que reserva tres cargos de confianza del Alcalde, no vulnera el artículo 19, N° 17, de la Constitución pues los requisitos que imponen la Carta Fundamental y la ley para acceder a la admisión de las funciones y empleos públicos afectan por igual a todas las personas, debiendo dichos requisitos ser razonables, sin que puedan significar discriminaciones arbitrarias. Tampoco se vulneran los artículos 38 y 32, N° 12, de la Constitución, ya que existen precedentes, especialmente en el artículo 51 de la Ley N° 18.575, que faculta a la ley para otorgar a determinados empleos la calidad de cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República.

ca o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento. Si bien esta norma no es aplicable a las municipalidades, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la mencionada ley, nada impide que otra ley orgánica constitucional contenga normas similares para las municipalidades, pues existiendo la misma razón, es conveniente que exista idéntica disposición.

Concluye sus observaciones el Presidente del Senado señalando, en este punto, que si el legislador quiere eliminar la evidente asimetría entre la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases de la Administración del Estado y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, no se ve por qué lo que no quiebra o no es contrario a la carrera funcionaria para toda la Administración del Estado, si lo sería para los funcionarios municipales.

III. *Inconstitucionalidad de las normas sobre reemplazos de concejales*

Los requirentes impugnan el artículo 65 del proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, por infringir el artículo 108 de la Constitución, que dispone que los concejales serán elegidos por sufragio universal en conformidad a dicha ley. La norma cuestionada, que legisla sobre la forma o sistemas para reemplazar a quienes cesen en sus cargos de concejales antes del término de su período, prescribe en forma absoluta del sufragio universal o elección directa.

Agregan que al aplicar sistemas similares a los vigentes para el reemplazo de diputados y senadores se olvida que ellos sólo son posibles en razón a que la propia Constitución, en forma expresa, autorizó en su artículo 47 los respectivos procedimientos a aplicar.

En su respuesta, el Presidente de la República sostiene que el artículo 108 de la Constitución establece que los concejales serán elegidos por sufragio universal en conformidad a la Ley Orgánica de Municipalidades. Añade que sufragio universal o votación popular no son términos sinónimos de elección directa y señala que una elección indirecta o de segundo grado puede también tener base en el sufragio universal si los electores han sido elegidos por voto ciudadano.

Agrega que aun si se entendiera que la idea del sufragio universal es indicativa de la idea de elección directa, tampoco la norma del artículo 65 infringe ese requisito, porque ella da lugar a la elección como concejal de quien fue favorecido por el voto ciudadano en términos tales que hubiese sido proclamado electo si a su lista o subpacto le hubiese correspondido otro cargo.

Manifiesta el Presidente de la República que la Constitución Política, en su artículo 47,

respecto de los diputados elegidos por voto popular, establece un mecanismo de provisión de vacantes exactamente igual al que consigna el artículo 65 del proyecto en estudio respecto de los concejales.

Más aún, se respeta escrupulosamente el inciso final del artículo 47 de la Constitución que señala que en ningún caso procederán elecciones complementarias, prohibición que es de carácter general de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 15 de la Constitución Política.

De este modo, sostiene el Presidente de la República, la impugnación del artículo 65 del proyecto no tiene fundamento.

En su respuesta el Presidente de la H. Cámara de Diputados reitera la afirmación presidencial en el sentido de que el requerimiento confunde el concepto de sufragio universal con el de elección directa, haciéndolos indebidamente sinónimos. La fórmula propuesta, agrega, para reemplazar a los concejales que cesen en sus cargos de tales descansa plenamente en el sistema de sufragio universal. No hay, en consecuencia, una violación de la norma constitucional del artículo 108 de la Carta, ni un intento de distorsionar la voluntad ciudadana, por cuanto el concejal reemplazante también tiene esta calidad emanada del sufragio universal.

En su escrito de observaciones el Presidente del Senado dice, con respecto a este punto, que es perfectamente legítimo y razonable, en un país con más de 350 comunas, que se pueda contar con elecciones indirectas complementarias para el reemplazo de concejales, sobre todo si el sistema es similar al establecido para los parlamentarios.

Invoca, en seguida, las argumentaciones dadas por el H. Senador Sergio Diez, en sesión 34 de la Corporación, quien al referirse a este artículo y manifestar su parecer al respecto, dijo que la solución inconstitucional serían las elecciones extraordinarias, ya que ellas no están autorizadas en la Constitución.

IV. *Inconstitucionalidad fundada en el procedimiento de declaración de candidaturas en las próximas elecciones municipales*

Ocurre, señalan los requirentes, que la novena disposición transitoria del proyecto cuestionado establece, para las primeras elecciones municipales que se verifiquen, un mecanismo que prescinde de las normas permanentes que rigen todo el proceso electoral municipal. En efecto, se dispone que las reclamaciones que pudieren deducirse contra las candidaturas que no observaren los requisitos legales sólo serán admitidas dentro del procedimiento de calificación de estas elecciones; es decir, una vez

que ellas se hayan efectuado. Esto, según los requirentes, conlleva a que la ciudadanía sea convocada a pronunciarse sobre candidatos que pueden o no tener jurídicamente la calidad de electores, pues la nulidad de la candidatura se establecerá después de la respectiva elección, lo que atenta contra la transparencia y pureza que este acto debe tener.

Además, agregan, mayores distorsiones ocasionará la norma que establece que si, con motivo de las reclamaciones, se anulara la elección de un concejal, las preferencias válidamente emitidas en su favor se computarán como válidas en la lista o subpacto respectivo. Esta norma, señalan a mayor abundamiento, que no es aplicable a las candidaturas independientes, constituye una nueva discriminación arbitraria en contra de éstos.

Según los requirentes, la disposición novena transitoria, con excepción de su inciso primero, es contraria a los artículos 15 (el voto es igualitario), 18 (las leyes electorales deben generalizarse siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos) y 19, N° 15 (los partidos políticos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana).

El Presidente de la República, al formular sus observaciones a este acápite, expresa que la disposición trigésima tercera transitoria de la Constitución, introducida por Ley N° 19.097, de 12 de noviembre de 1991, estableció expresamente que las elecciones populares derivadas de tal reforma se efectuarán antes del 30 de junio de 1992. El legislador, agrega, se ha visto constreñido a actuar en la forma en que lo hizo, como consecuencia de la necesidad de compatibilizar los procesos electorales con la fecha fijada por el propio constituyente para la verificación de las elecciones de concejales.

Por otra parte, si se examina el desarrollo de la próxima elección puede advertirse claramente la imposibilidad de organizar la misma y de permitir a los partidos y candidatos independientes desarrollar sus campañas, si se hubiesen observado todas las etapas que las disposiciones permanentes consideran.

En conclusión, señala el Presidente de la República que las objeciones de los requirentes deben ser desechadas, pues ellas, en el fondo y en la forma, implican un rechazo a una disposición constitucional que debe acatarse sin que pueda ser objetada.

La respuesta del Presidente de la H. Cámara de Diputados es coincidente en este punto con la del Presidente de la República, en cuanto al proyecto impugnado contempla un procedimiento de reclamaciones abreviado, para dar cumplimiento al mandato constitucional de que las elecciones municipales se efectuarán antes del 30 de junio de 1992. Añade que la solución

propuesta en la norma impugnada respeta la voluntad del ciudadano elector, ya que los votos válidos del concejal cuya elección se anula con motivo de las reclamaciones, se computan como votos de lista y del respectivo partido o subpacto al interior de la correspondiente lista, en su caso.

También la respuesta del Presidente del H. Senado es concordante con la del Presidente de la República, en cuanto la norma impugnada constituye una medida indispensable para dar cumplimiento a una norma constitucional, que dispone que las elecciones populares previstas en dicho precepto se efectuarán antes de la indicada fecha.

Añade, sin embargo, que la norma cuestionada no es aplicable a las candidaturas independientes, porque al no ser una discriminación arbitraria el no permitirles participar en subpactos, se torna imposible computar los votos de los independientes, en este caso.

V. *Inconstitucionalidad por falta de recurso de apelación ante el Tribunal Calificador de Elecciones*

En esta parte los requirentes expresan que no se ha legislado acerca del recurso de apelación que se establece en la Constitución Política, de aquellas resoluciones dictadas por los Tribunales Electorales Regionales, encargados de conocer el escrutinio, la calificación y de resolver las reclamaciones en las elecciones municipales, para ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

Esta falta de legislación vicia de inconstitucionalidad a los nuevos artículos 64, 69, 77 F, 77 G, 92, 93, 95, 102 y 103, del proyecto modificatorio de la Ley N° 18.695, en relación a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 85 de la Constitución.

En su respuesta, el Presidente de la República sostiene que la omisión señalada por los requirentes no puede constituir un vicio de inconstitucionalidad, pues los Tribunales Electorales Regionales están regulados por la Ley N° 18.593, de 9 de enero de 1987, siendo ésta la ley que debe ser modificada con el objeto de organizar el recurso de apelación exigido por la reforma constitucional reciente recaída en el artículo 85 de la Carta Fundamental.

Igual razonamiento hacen el Presidente de la Cámara de Diputados y el del H. Senado en sus observaciones al requerimiento.

VI. *Inconstitucionalidad por falta de recursos que se pueden entablar por no existir procedimiento para las reclamaciones de nulidad en contra de las elecciones municipales*

Los requirentes sostienen que no obstante

que el artículo 85 del proyecto establece que deberán regir las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios en todo lo que no sea contrario a la ley en estudio, ciertas normas de ella, especialmente sobre reclamaciones electorales, no pueden ser aplicables en relación con las elecciones municipales, por cuanto el sistema allí establecido es incompatible con las disposiciones de esta ley.

Así, por ejemplo, las normas de la Ley N° 18.700 disponen que las reclamaciones que se formulen tienen que plantearse ante el juez del crimen, el que, cumplidas las tramitaciones correspondientes, debe elevar los antecedentes al Tribunal Calificador de Elecciones. En concepto de los requirentes esta norma es inaplicable en materias municipales, ya que, como se dijo, el proyecto radica estas competencias en los Tribunales Regionales Electorales. De esta forma el artículo 85 infringe la norma del artículo 18 de la Constitución al no estructurarse un sistema electoral municipal que haga posible la reclamación efectiva con motivo de los vicios que se produzcan en el acto electoral mismo.

El Presidente de la República sostiene, en su respuesta, que el procedimiento aplicable para las reclamaciones de que trata el requerimiento es el establecido en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en lo que no fueren contrarias al texto legal en estudio. Por esta razón, sostiene, el procedimiento aplicable es aquel que se consagra en el Título IV de la ley citada, con la sola salvedad de que el juez del crimen, una vez cumplidos los trámites requeridos, deberá elevar los antecedentes al Tribunal Electoral Regional respectivo y no al Tribunal Calificador de Elecciones, en virtud de que en estas votaciones municipales cabe aplicar, con preferencia a la norma general, que rige supletoriamente, los preceptos contenidos en la ley en tramitación.

Igual raciocinio hacen el Presidente de la Cámara de Diputados y el del H. Senado en sus escritos de observaciones.

VII. *Inconstitucionalidad en relación al quórum necesario para aprobar normas sobre financiamiento de elecciones municipales*

Expresan los requirentes que las disposiciones decimaquinta, decimasexta, decimoséptima y decimoctava transitorias del proyecto impugnado establecen un sistema a través del cual el Estado contribuirá al financiamiento del gasto electoral que demande a los partidos políticos y a los candidatos independientes, su

participación en las elecciones de concejales del 28 de junio próximo, señalando que esas disposiciones fueron aprobadas con los quórum que se exigen para las leyes comunes, debiendo serlo, a juicio de los requirentes, con el correspondiente para las leyes orgánicas constitucionales.

Sostienen su posición en el artículo 18 de la Constitución y en los fallos de este Tribunal en que le correspondió ejercer el control de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, de 5 de abril de 1988, y de la Ley Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral de 8 de septiembre de 1986, para concluir que un sistema de financiamiento electoral en las elecciones municipales debe ser aprobado mediante ley de quórum orgánico constitucional, por ser parte del sistema electoral público a que se refiere la Constitucional en su artículo 18.

A mayor abundamiento, declaran los requirentes que las normas que se impugnan constituyen una modificación a las disposiciones relativas al financiamiento de los partidos políticos, que de acuerdo al fallo de este Tribunal, de 24 de febrero de 1987, es materia de ley orgánica constitucional.

De esta forma tales disposiciones transitorias, concheyen los requirentes, infringen los artículos 18, inciso primero, y 63, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

El Presidente de la República se detiene en su respuesta, antes de entrar al fondo de la cuestión planteada, en el significado y extensión que le da nuestro ordenamiento a la ley orgánica constitucional dentro del sistema de fuentes legales.

Indica que la Constitución de 1980 no la ha definido, por lo que resulta fundamental, entonces, revisar la doctrina que el Tribunal, a través de su jurisprudencia, ha formulado al respecto, así como la doctrina nacional y extranjera, enumerando en seguida las características de este tipo de leyes, para concluir que las disposiciones transitorias impugnadas por los requirentes no se ajustan a tal concepto, por las siguientes razones principales:

La normativa impugnada es de naturaleza provisoria toda vez que dispone el reembolso de un determinado tipo de gasto, en una cierta elección y por una sola vez, sin que exista norma constitucional alguna que establezca que el reembolso deba regularse por ley orgánica constitucional.

El Presidente de la República agrega que el sistema electoral municipal recibe su encargo del artículo 108 de la Constitución, al señalar que una ley orgánica constitucional establecerá la manera en que se eligen los concejales, el

numero de los mismos y la forma en que se elige al Alcalde, y no como lo sostienen los requirentes, de que su fuente sería el artículo 18 de la Carta Fundamental.

Luego aclara que las disposiciones cuestionadas regulan el reembolso de los gastos electorales en que han de incurrir los partidos políticos y los candidatos independientes, y no se refieren al tema del financiamiento permanente de los partidos políticos.

Agrega que como entre las materias que la Carta Fundamental establece en el artículo 19, N° 15, como de ley orgánica constitucional no está lo relativo al financiamiento y al procedimiento relacionado con los gastos electorales por elecciones municipales, se debería aplicar el trámite de ley simple.

Concluye el Presidente de la República expresando que si el constituyente hubiese querido que el reembolso que el Estado entrega a los partidos políticos y candidatos independientes fuera regulado a través de una ley orgánica constitucional, lo debería de haber incluido expresamente, cosa que no hizo. Con firma lo anterior el hecho que los recursos del Estado se destinan a través de una ley común como lo es la Ley de Presupuestos de la Nación.

El Presidente de la H. Cámara de Diputados expresa en su respuesta que la impugnación que hacen los requirentes en este acápite se refiere a un problema de destinación de recursos fiscales a instituciones que están regidas por una ley orgánica constitucional. Como la destinación de recursos del Estado no está sujeta por la Constitución a un quórum especial de aprobación, debe concluirse que aquéllos para financiar campañas electorales puede otorgarlos la ley ordinaria o común, ya que tienen su origen en la Ley de Presupuesto de la Nación, cuya forma de aprobación es de igual carácter. Agrega que la finalidad de esta norma no es la de financiar a los partidos políticos, sino que lo que se pretende es financiar las campañas electorales en las cuales participan tanto los partidos como los independientes.

Recuerda el Presidente de la Cámara de Diputados que este Tribunal excluyó como norma de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos un precepto que se refiere a las extensiones tributarias. Luego, concluye, no todo lo relativo a los fondos de los partidos es materia de ley orgánica constitucional.

En su escrito de observaciones el Presidente del Senado expresa, por su parte, que durante el debate producido en la sesión 34 de la Corporación, queda claro que el Estado va a prestar su contribución financiera para solventar el gasto que demande a los candidatos en un proceso electoral preciso, a fin de asegurar el derecho de las

personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional y garantizar la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos en la presentación de sus candidaturas como en su participación en los señalados procesos (Artículos 1°, inciso final, y 18 de la Constitución).

Luego cita una intervención del H. Senador Mario Papi en que dice que el asunto en estudio nada tiene que ver con el financiamiento de los partidos políticos, sino de retribuir los desembolsos en que incurrir los candidatos, sean éstos miembros de un partido político o independientes, que participen en una elección muy precisa de concejales.

Agrega el Presidente del H. Senado que el proyecto impugnado les asigna a estas personas un subsidio o subvención, esto es, un aporte estatal, que pertenece al campo propio de la ley común y es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Luego se refiere a las características de la subvención fiscal; a la sentencia de este Tribunal emitida el 24 de febrero de 1987, en que declara que son materias de ley común algunas disposiciones de índole financiera contenidas en la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, y destaca que en el debate parlamentario se han cumplido plenamente las condiciones de constitucionalidad que indica para hacer este tipo de transferencias.

En seguida, el Presidente del Senado recuerda la historia fidedigna de un precepto que sometía beneficios y subsidios al mismo control obligatorio que las leyes orgánicas, precepto que fue suprimido en el Consejo de Estado a indicación del Consejero señor Julio Phillipi, por ser más propio de un criterio gubernativo que de una disposición sustantiva.

Finaliza sus observaciones el Presidente del H. Senado haciendo un extenso análisis de la jurisprudencia de este Tribunal en cuanto ha exigido quórum especial de aprobación sólo a materias que siendo de resorte del Poder Legislativo con quórum simple, constituyen el complemento necesario e indispensable de las leyes orgánicas constitucionales taxativamente enumeradas en la Constitución. Por ello, al tratarse en la especie de una materia de orden financiero presupuestaria, esto es de una subvención, no significa estar en presencia de una norma que pueda considerarse complemento necesario e indispensable de una ley orgánica constitucional como la de los partidos políticos o la del sistema electoral público. En consecuencia, no es exigible en esta parte, el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución.

Se hace constar que durante la tramitación de esta causa se formularon diversas presentaciones las que se agregaron a los autos.

Por resolución fundada de 3 de febrero en curso el Tribunal acordó prorrogar por diez días el plazo a que se refiere el inciso quinto del artículo 82 de la Constitución Política de la República, para resolver este requerimiento, y por resolución de igual fecha ordenó traer los autos en relación.

Por resolución fundada de 4 del presente el Tribunal acordó no dar lugar a las peticiones de alegatos formulada en autos.

Y CONSIDERANDO:

1°. Que el primer punto del requerimiento deducido, después de aludir a las normas que configuran lo que llama el sistema electoral vigente y luego de plantear la inconstitucionalidad que en el proyecto de ley existiría con respecto a los candidatos independientes que postulan a una elección de concejales, al darles un desigual tratamiento en comparación con los que fueron miembros de partidos políticos, concluye expresando que los antecedentes expuestos "fundamentan nuestra solicitud de impugnación global de todo el sistema electoral contemplado en el proyecto entre sus Arts. 85 y 103, el que por su naturaleza constituye una unidad, por transgredir diversas disposiciones constitucionales y, en particular, la contenida en el Art. 18, el Art. 15 inciso 1° el Art. 19 N° 2 inciso 2°, todas de la Constitución Política";

2°. Que del análisis de las argumentaciones de los requerientes, así como del examen de las disposiciones del proyecto de ley que parcialmente impugnan en su solicitud y de los preceptos constitucionales invocados, se deduce la necesidad de dividir el pronunciamiento de este Tribunal sobre esta primera parte del requerimiento en dos distintos aspectos: el que concierne a la impugnación global del sistema electoral que el proyecto de ley contempla; y el que concierne a la situación de los candidatos independientes en las elecciones de concejales, la que el requerimiento desarrolla como una base fundamental de su argumentación;

3°. Que en lo que respecta al conjunto de disposiciones del proyecto de ley que configuran el sistema electoral que el requerimiento impugna en forma global, no resulta atendible la solicitud deducida por cuanto no llegan a precisarse las inconstitucionalidades que esa globalidad contendría, sino tan sólo en lo que afecta y compromete a las candidaturas de independientes, en comparación con las correspondientes a las de miembros de partidos políticos;

4°. Que debe tenerse presente que las normas del proyecto de ley que da origen a la cuestión de constitucionalidad suscitada, han

regulado en sus artículos 86 y siguientes dos situaciones distintas: la primera, en sus artículos 86 a 91, relativa a la presentación de candidaturas a concejales, y la segunda, en sus artículos 96 a 101 bis, relativa a la determinación de los candidatos que resultarán elegidos. Asimismo, dichas normas han regulado con respecto a esta determinación dos etapas sucesivas: la destinada a precisar, según sus artículos 98 y 99, el número de candidatos que corresponde que sean elegidos en cada lista, y la que, según sus artículos 100 y 101 bis, tiene por objeto señalar quiénes son los candidatos que resultan elegidos en la interioridad de las respectivas listas;

5°. Que es con respecto a los procedimientos aplicables para este último fin, donde principalmente los requerientes concentran la argumentación de inconstitucionalidad del proyecto de ley en este punto de su solicitud, lo que hace necesario examinar la específica condición que se crea para los candidatos independientes que participan en los procesos electorales municipales, a raíz de las normas del proyecto de ley que motiva el requerimiento;

6°. Que sobre esta materia debe tenerse presente que esas normas dan origen a una situación no antes prevista en otras leyes orgánicas constitucionales, agregando modalidades adicionales y nuevas para establecer quiénes resultarán elegidos en la interioridad de una lista de candidatos. Dicha nueva situación es la consecuencia de las regulaciones que contempla el proyecto de ley para los efectos de que tengan lugar las acumulaciones o sumas de votos entre candidatos que integran una misma lista, a fin de que, al unir sus respectivas votaciones, tengan la posibilidad de asignarse en conjunto uno o más cargos de los que correspondan a la lista de la que forman parte, para distribuirse luego esos cargos entre los candidatos que hayan participado de tal acumulación según las mayores votaciones individuales obtenidas;

7°. Que, de conformidad con las reglas cuya aplicación el proyecto de ley impone, una primera fuente de acumulación de votos se produce entre los candidatos de la lista que pertenecen a un mismo partido político, cuando éste haya pactado con uno o más partidos para presentar esa lista de candidatos, de acuerdo con el artículo 100 de dicho proyecto. Una segunda causal de suma de votos se produce, según el proyecto, cuando se haya celebrado en la interioridad de la lista generada por un pacto electoral, lo que el proyecto llama un subpacto, el cual dispone que sólo podría ser celebrado para acumular las votaciones de los candidatos pertenecientes a partidos integrantes de ese pacto o las de independientes entre sí cuando más de uno se haya incorporado a la lista presentada por el pacto electoral respectivo;

8°. Que, de esta manera, la alternativa de celebrar subpactos viene a constituir un derecho que se puede ejercer sólo discriminadamente con el objeto de que algunos de los candidatos que integran una lista puedan acumular y sumar sus votos entre sí para que esos candidatos, unidamente, tengan la opción de favorecerse en la asignación de los cargos que correspondan a la lista que integran;

9°. Que las eventuales acumulaciones de votos entre candidatos de una misma lista resultan, consiguientemente, como producto de un acuerdo electoral destinado a que los candidatos, es decir las personas que con ese título la integran, obtengan beneficios a través de tal acumulación, para acceder, de esa manera, con mejores posibilidades, a un resultado favorable a su postulación. Sería dable estimar que, aceptada legalmente la posibilidad de tales acuerdos, podrían ellos haber quedado entregados a libres convenios políticos electorales. No obstante, al darse el caso de que sea la ley la que regule las modalidades de tales acuerdos, imponiendo la aplicación de ciertas normas sobre el particular, sus regulaciones sólo podrían haberlo cuando con ellas no se violara la igualdad a que esos candidatos tienen derecho para concurrir favorecidos con la acumulación de sus respectivos votos, con prescindencia de si ellos son independientes o miembros de un partido político. Toda norma que rompiera esa igualdad entre candidatos, que estableciera discriminadamente que sólo algunos pudieran ejercer el derecho a subpactar y a obtener los beneficios consiguientes, que impidiera o restringiera a otros hacerlo, limitándoles así el acceso a esos mismos beneficios, o que creara las posibilidades de que tales perjuicios o beneficios se produjeran desigual y arbitrariamente, estaría contrariando el inequívoco precepto constitucional del artículo 18 de la Carta Fundamental que dispone que una ley orgánica garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos, tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los procesos electorales;

10. Que es conveniente destacar que la igualdad a que se hace referencia es la que corresponde que se aplique a las personas que, como independientes o miembros de partidos políticos, participan en un proceso electoral, para ser candidatos y para ser elegidos. No debe confundirse, por ello, con las obvias distinciones que se dan entre independientes y los partidos políticos mixtos;

11. Que el proyecto de ley que ha motivado este requerimiento establece, en disconformidad con lo expresado, que los subpactos que posibilitan que se produzcan las referidas acu-

mulaciones de votos de candidatos en el interior de las listas, no podrán convenirse con la igualdad y libertad que al respecto debería existir. El proyecto dispone, por el contrario, que a la posibilidad de beneficiarse con esas sumas de votos no podrán acceder los candidatos de una lista en igualdad de oportunidades, al restringirse el derecho a sumar o acumular sus votos exclusivamente a los de partidos políticos o independientes subpactantes entre sí, todo lo cual contraviene las disposiciones constitucionales del ya citado artículo 18 de la Carta Fundamental, así como la igualdad que consagra el inciso segundo del N° 2 del artículo 19 de la misma Carta y la garantía establecida en el N° 15 del mismo artículo 19 al prohibir que los partidos políticos puedan tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana;

12. Que, con prescindencia de los ejemplos que puedan presentarse para mostrar que en determinadas circunstancias un candidato con alta vocación pudiera resultar electo no obstante haberse impedido el acceso a una acumulación de votos, el hecho de que a algunos se niegue y a otros se conceda la posibilidad de que así lo convengan en un libre acuerdo electoral interno dentro de la lista, crea una desigualdad y arbitraria discriminación que resulta del todo contraria a lo que la Carta Fundamental en forma meridianamente clara dispone;

13. Que, consiguientemente a lo expuesto en los precedentes considerandos, la parte del primer punto del requerimiento que presenta como cuestión de constitucionalidad al examen de este Tribunal la situación relativa a los candidatos independientes en la aplicación de los sistemas de sumas o acumulaciones de votos entre candidatos integrantes de una misma lista a través de los denominados subpactos, debe ser resuelta determinando la inconstitucionalidad de las normas del proyecto de ley que crean una desigualdad arbitraria entre esos candidatos y los que sean miembros de partidos políticos, debiendo por ello darse a unos y a otros igual y libre acceso a la posibilidad de convenir la acumulación de votos entre candidatos de la lista que integran;

14. Que, en virtud de cuanto se ha expresado, y respecto al requerimiento formulado, se concluye que los artículos 87, 100, inciso primero y 101 bis adolecen de inconstitucionalidad en cuanto restringen la celebración de subpactos, por ser abiertamente contrarios a las disposiciones de los artículos 18, 19, N° 2, inciso segundo y 19, N° 15 de la Constitución Política de la República;

15. Que en el punto segundo del requerimiento se impugna la constitucionalidad del nuevo artículo 38 de la Ley N° 18.695 y, conse-

cencialmente, la de la frase que se agrega por el artículo 10 bis del proyecto al artículo 35 de la citada ley, que expresa "Lo anterior es sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38", por estimarse que estas normas, mediante las cuales se establecen cargos de la exclusiva confianza del Alcalde, infringen los artículos 19, Nº 17, 32, Nº 12 y 38 de la Constitución Política de la República;

16. Que la primera norma constitucional que se cita asegura a todas las personas la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes, y de su claro tenor fluye que garantiza que las condiciones de acceso a la función pública sean igualitarias, ajenas a toda arbitrariedad y discriminación, pero sin perjuicio de las condiciones y requisitos que en relación con cada función señale la Constitución o establezcan las leyes. De consiguiente, el derecho a la igualdad en la admisión a todas las funciones y empleos públicos no es contrario de manera alguna a la existencia de cargos de la exclusiva confianza de determinadas autoridades, conclusión a la que razonablemente se llega si se considera que la garantía de que se trata, como se ha consignado, está sujeta a las condiciones que impongan la Constitución y la ley;

17. Que en relación con los otros preceptos constitucionales que se dicen infringidos necesario se hace, para argumentar en consecuencia, recordar que el artículo 51 de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, prescribe en su inciso primero que la ley podrá otorgar a determinados empleos la calidad de cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento y en su inciso tercero expresa que se entenderá por funcionarios de exclusiva confianza aquellos sujetos a la libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento. Si bien es cierto que esta norma no es aplicable a las municipalidades en virtud de lo dispuesto por el artículo 18 de la misma ley, este Tribunal no divisa inconveniente constitucional para que otra ley orgánica constitucional contenga una norma análoga para ellas, porque si para la Administración del Estado en su conjunto -con excepción sólo de los órganos que se mencionan en el artículo 18 citado- es procedente el establecimiento de cargos de la exclusiva confianza de la autoridad con facultad para disponer el nombramiento sin que se hayan estimado por ello vulnerados los artículos 32, Nº 12 y 38 de la Constitución, no puede existir razonable fundamento para que el Alcalde, autoridad facultada para

nombrar funcionarios municipales, carezca de la misma facultad, máxime si el mencionado artículo 18 expresa que los órganos a los que les es implícito el Título II de dicho texto legal -entre los que se encuentran las municipalidades- se regirán por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas o de quórum calificado, según corresponda, y es precisamente la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades la normativa propia que debe regir estos cuerpos;

18. Que la afirmación de los requerientes en el sentido de que la autoridad facultada para efectuar el nombramiento de empleados a los que la ley podrá otorgar la calidad de cargos de exclusiva confianza sólo puede serlo un funcionario, a la vez de la exclusiva confianza del Presidente de la República, que hace la designación en virtud de una delegación de éste, se toma inconsistente ante la efectiva prevención que ellos mismos hacen en cuanto a que las Leyes Orgánicas Constitucionales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros pueden contemplar tales cargos;

19. Que sobre la materia cabe agregar, sólo a mayor abundamiento, que el citado artículo 51 de la Ley Nº 18.575, así como el primitivo artículo 38 de la Ley Nº 18.695, que al igual que el del proyecto establecía la existencia de funcionarios de la exclusiva confianza del Alcalde, y el artículo 160 de la Ley Nº 18.883, que suprimió esta norma, no fueron objeto de observaciones por este Tribunal al ejercer el control de constitucionalidad de dichas leyes en sus fallos de 2 de octubre de 1986, 29 de febrero de 1988 y 22 de noviembre de 1989, respectivamente;

20. Que por el tercer capítulo del requerimiento se objeta el artículo 65 del proyecto por estimarse contrario al artículo 108 de la Constitución, porque prescindiría del sufragio universal o elección directa para elegir a los concejales reemplazantes. Respecto de esta objeción de constitucionalidad se hace previo precisar que en lo pertinente el citado artículo 108 dispone que en cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. De su lectura aparece, pues, que es a la ley que a la que el constituyente ha encomendado regular la forma de elección de estos mandatarios, acatando el principio básico de que lo sean por sufragio universal. La Constitución no exige que los concejales sean elegidos por votación directa, como se expone. Es el nuevo artículo 59 del proyecto el que así lo establece;

21. Que, de acuerdo a lo que se expresa por el artículo 65 impugnado, "Si falleciere o cesare en su cargo algún concejal durante el desempeño de su mandato, la vacante se proveerá con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del concejal que provoque la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo. Si el concejal que cesare hubiere sido elegido dentro de un subpacto, la prioridad para reemplazarlo corresponderá al candidato que hubiere resultado elegido si a ese subpacto le hubiere correspondido otro cargo."

"En caso de no ser aplicable la regla anterior, la vacante será proveída por el concejal, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido político al que hubiere pertenecido, al momento de ser elegido, quien hubiere motivado la vacante."

"Los concejales elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que hubieren postulado integrando listas. En este último caso, se aplicará lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo."

"El nuevo concejal permanecerá en funciones el término que le faltaba al que originó la vacante, pudiendo ser reelegido."

"En ningún caso procederán elecciones complementarias."

22. Que el precepto referido es una traslación del sistema que contempla el artículo 47 y quinto para las elecciones parlamentarias, puesto que establece un mecanismo de provisión de vacantes exactamente igual. De tal modo, el artículo 65 del proyecto es excepcionalmente fiel con la preceptiva constitucional al hacer aplicable a los concejales idéntico sistema de reemplazo que el que fija el constituyente para los senadores y diputados elegidos por votación directa, incluso respetando el criterio del constituyente de excluir o suprimir las elecciones complementarias, y no puede por ello estimarse que vulneraría la Constitución;

23. Que los requirentes objetan la constitucionalidad de la articulación novena transitoria del proyecto. Impugnan los incisos segundo y tercero porque no consultan la facultad del Servicio Electoral relativa al derecho a rechazar candidaturas políticas en los casos en que ellas no se ajusten a la normativa constitucional y legal vigente; el inciso cuarto, porque no consulta la atribución de los partidos políticos y de los candidatos independientes para que, dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la resolución del Director, que acepta las candidaturas, puedan presentar los reclamos que estimen procedentes, y el inciso final, porque en el caso de anularse la elección de un concejal discrimina entre las candidaturas políticas y las independientes al no hacer aplicables a las últimas la computación de los votos obtenidos

por la candidatura anulada, a menos que hubieren postulado integrando listas, caso en el que hace aplicable el artículo 101 bis del proyecto. Basados en estas consideraciones sostienen que el precepto transitorio comentado, con excepción de su inciso primero, vulnera los artículos 15, 18 y 19, Nº 15, de la Constitución Política en las partes en que el primero establece el voto igualitario; el segundo dispone que las leyes electorales deben garantizar siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos, y el último prescribe que los partidos políticos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana;

24. Que la disposición trigésima tercera transitoria de la reforma constitucional introducida por la Ley Nº 19.097 en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal, de 12 de noviembre último, dispone que las elecciones populares que se originen de esta reforma constitucional se efectuarán antes del 30 de junio de 1992;

25. Que parece razonable y necesario que para cumplir el mandato constitucional referido el legislador haya debido eliminar los trámites ordinarios que contempla la ley en sus disposiciones permanentes para poder de tal forma armonizar el proceso electoral con la fecha fijada por el propio constituyente para la verificación de la primera elección de concejales, porque ante el imperativo constitucional de una elección que debe efectuarse en fecha pre fijada han debido disponerse las medidas extraordinarias que hagan posible su verificación. Luego, no puede estimarse que los preceptos que contienen estas medidas tendientes precisamente al cumplimiento del mandato constitucional sean contrarias a las normas de la misma Constitución;

26. Que, por lo demás, a este Tribunal no le corresponde emitir juicios de mérito respecto de las normas impugnadas;

27. Que en el numerado quinto del requerimiento se estima inconstitucional el proyecto porque no regula el recurso de apelación que, de acuerdo con lo que dispone el artículo 85 de la Constitución Política debe contemplarse en la ley, ya que al no determinarse la forma en que podrá apelarse ante el Tribunal Calificador de Elecciones de las resoluciones dictadas por los tribunales electorales regionales se hace incurrir en inconstitucionalidad a todos los preceptos que entregan competencia a los últimos;

28. Que el citado artículo 85 expresa textualmente: "Habrán tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, así como de resolver las recla-

maciones 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.

"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."

29. Que si se considera que el mandato constitucional precedentemente transcrito afectará, según sus términos, al legislador, debe estimarse que la omisión representada constituye una situación de vacío legal; que lo que se objeta no representa entonces un vicio de inconstitucionalidad, sino sólo el incumplimiento de una obligación que tiene el legislador, lo que si bien hace improcedente la objeción de constitucionalidad planteada, aconseja hacerlo presente para los efectos de que sea oportunamente subsanado;

30. Que por el capítulo sexto de su libelo los requerientes imputan inconstitucionalidad al artículo 85 del proyecto, que establece que para las elecciones municipales regirán, entre otras, las disposiciones de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en todo lo que no sean contrarias a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Aducen al respecto que por disponer la citada ley la obligación de presentar las reclamaciones electorales ante el juez del crimen correspondiente, el que, cumplidos los trámites del caso, deberá elevar los antecedentes al Tribunal Calificador de Elecciones, en circunstancias que el sistema electoral municipal radica la competencia sobre reclamaciones de estas elecciones en los Tribunales Electorales Regionales, no deja posibilidad alguna de reclamación efectiva con motivo de los vicios que se produzcan en el acto electoral, pues los reclamos que se formulen no van a poder llegar al

tribunal competente para conocer de ellos. Terminan expresando que de esta manera el artículo 85 citado infringe la norma del artículo 18 de la Constitución "en cuanto respecto de las elecciones municipales no se habría estructurado un sistema electoral que permita que las actuaciones tengan la máxima transparencia en la opinión pública y contenga los medios más apropiados de creación de legitimidad de los representantes";

31. Que de lo consignado aflora con claridad que la cuestión planteada tampoco constituye un problema de constitucionalidad sino que de desharmonía entre preceptos legales o de problemas de técnica legislativa, materias cuya aclaración, corrección o rectificación no le corresponde a este Tribunal de acuerdo a las facultades que le ha conferido la Constitución y sí al legislador dentro de sus atribuciones constitucionales privativas, reflexión que no obstante tomar improcedente la objeción de inconstitucionalidad formulada, también aconseja hacerla presente con la finalidad de evitar que produzca los problemas consiguientes en el cumplimiento de la normativa constitucional;

32. Que, por último, los requerientes sostienen que las disposiciones decimoquinta, decimosexta, decimoséptima y decimoctava del proyecto, que establecen un sistema a través del cual el Estado contribuirá al financiamiento del gasto electoral que demande a los partidos políticos y a los candidatos independientes su participación en las elecciones de concejales de 28 de junio próximo, son inconstitucionales porque fueron aprobadas por los quórum que se exigen para las leyes comunes, no obstante que por revestir el carácter de orgánicas constitucionales debieron de haber sido aprobadas con el quórum exigido para estas leyes, habiéndose infringido así respecto de ellas los artículos 18, inciso primero, y 63, inciso segundo, de la Constitución;

33. Que del planteamiento reseñado surge que la impugnación de constitucionalidad formulada por el numerando final del requerimiento es de carácter formal y que su resolución será necesariamente consecutiva a la conclusión a que se arribe en cuanto a la naturaleza orgánica constitucional o común de los preceptos a que se refiere;

34. Que si se analiza que la contribución por el Estado al financiamiento del gasto electoral a que se refieren las articulaciones objetadas se hace "En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1° y 18 de la Constitución Política de la República", como textualmente lo expresa la disposición decimoquinta y que la forma de distribuir esta contribución que consultan las disposiciones decimosexta, decimoséptima y decimoctava podría resultar contra-

dictoria y arbitraría tanto entre los propios partidos políticos cuanto respecto de los independientes; si se aprecia el carácter especial del artículo 18 de la Constitución en la parte en que ordena que será materia de ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento del sistema electoral público y la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios "en todo lo no previsto por esta Constitución", lo que evidencia que el debido cumplimiento del precepto requiere que la ley a que se refiere tenga rango orgánico constitucional no solamente en el ámbito de su contenido esencial, sino que también en todas las materias que sean su complemento o desarrollo, aunque éstas, estimadas separadamente, sean propias de leyes ordinarias, como ya lo ha manifestado este Tribunal en sentencias de 8 de septiembre de 1986 y de 5 de abril de 1988, fallo el último que agrega que para dar fiel cumplimiento al mandato constitucional del citado artículo el legislador no sólo está facultado, sino, más aún, obligado a legislar sobre todas estas materias en uno o más textos legales, pero todos ellos con el carácter de leyes orgánicas constitucionales; si se considera que ya este Tribunal ha estimado y resuelto en sentencia de 24 de febrero de 1987, al tratar precisamente de los ingresos de los partidos políticos, que el financiamiento de ellos es materia propia de ley orgánica constitucional; y si se pondera que dentro de nuestra normativa jurídica las leyes orgánicas constitucionales tienen por finalidad desarrollar en un texto armónico, sistemático y coherente los preceptos constitucionales en aquellas materias que el constituyente ha reservado a dichas leyes, como lo han reconocido la doctrina y la jurisprudencia, naturalmente se llega a la conclusión de que los preceptos impugnados tienen el carácter de orgánicos constitucionales y que, en consecuencia, han debido ser aprobados con el quórum exigido para las leyes de tal carácter, sin que sea óbice para ello su transitoriedad, porque tal condición no las priva de su naturaleza, que es determinada por las materias sobre las que versan.

Y, VISTO lo dispuesto en los artículos 82, N° 2, 19, N° 15 y demás citados de la Constitución Política de la República, y 38 a 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

SE DECLARA:

a) Que se acoge el requerimiento formulado a fojas 2 por los señores Senadores individualizados en la parte positiva y que constituyen más de la cuarta parte de los Senadores en ejercicio en cuanto el proyecto de ley no otorga

la igualdad requerida por la Constitución Política de la República a candidatos independientes y candidatos miembros de partidos políticos en las elecciones municipales, al restringirse el derecho a subpactar, declarándose por ello la inconstitucionalidad de los artículos 87, 100, inciso primero y 101 bis;

b) Que se acoge también dicho requerimiento en la parte referida a las disposiciones decimoquinta, decimosexta, decimoséptima y decimoctava transitorias, las que son inconstitucionales, y

c) Que se desecha el mismo requerimiento en todo lo demás, por ser constitucionales las disposiciones impugnadas.

Se hace presente la necesidad de complementar oportunamente la ley cuya modificación se trata con las materias indicadas en los fundamentos 29 y 31 de esta sentencia.

Acordada la decisión a) con el voto en contra de los Ministros señores Aburto, Cereceda y Velasco, quienes fueron de opinión de desechar también el requerimiento en esta parte, porque, en su concepto, el proyecto analizado no establece diferencias arbitrarias entre los candidatos independientes y los afiliados a partidos políticos, sino que tiende razonablemente a mantener la naturaleza e identidad de los primeros y armoniza en lo fundamental con los principios que sobre la materia sigue la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuyos preceptos atinentes al tema fueron considerados en su oportunidad por este Tribunal ajustados a la Constitución. Además los disidentes estiman que si se permitiera a los candidatos independientes celebrar subpactos con partidos políticos perderían su naturaleza específica de independientes, transformándose de hecho en verdaderos militantes de partidos políticos, desnaturalizándose así su calidad de tales.

Acordada, en cuanto a la decisión c) de la sentencia con el voto en contra de los Ministros Jiménez, Bulnes y García, quienes estuvieron por acoger el requerimiento en cuanto solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 65 del proyecto de ley que comiene modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695.

Los Ministros disidentes estiman que el artículo 65 del proyecto de ley sobre modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades es totalmente contrario y vulnera expresamente lo prescrito en el artículo 108, inciso primero, de la Constitución, en su texto actual, según la última modificación introducida por la Ley N° 19.097, de 1991, que prescribe lo siguiente:

"Artículo 108. En cada Municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegi-

dos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al Alcalde".

Es decir, una nítida disposición constitucional prescribe que los concejales que integran el concejo que debe existir en cada Municipalidad, deben ser elegidos por sufragio universal, todos los ciudadanos con derecho a sufragio.

La elección por sufragio universal implica votaciones populares, es decir la voluntad de los ciudadanos se expresa en comicios en que participan todas aquellas personas que reúnen los requisitos legales para poder hacerlo.

El mandato constitucional sobre la materia es expreso en cuanto que la elección de éstos es que sea por sufragio universal en conformidad a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

El encargo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades es para que establezca dentro del concepto de sufragio universal las demás normas inherentes para implementar la elección de concejales. No lo autorizó para que innovara en materia de elecciones, solamente que establezca las disposiciones que sean necesarias para que los concejales estén en condición de ser elegidos por el voto popular.

Lo anterior se aprecia claramente cuando el mismo constituyente en el artículo 114 de la Carta Fundamental encomendó a la ley orgánica constitucional legislar en materia de cesación de los cargos de los concejales. Solamente le autorizó en este caso establecer las causas que dan lugar a tales cesaciones, pero no le instruyó en que dictara normas referentes a los reemplazos de los mismos, pues ya había establecido en el artículo 108 de la Constitución que ellos se deberían hacer mediante sufragio universal.

La Ley Orgánica de Municipalidades no puede obviar el encargo de la Constitución y debe solamente limitarse a cumplirlo estableciendo la normativa que a través del sufragio universal permita la elección de los concejales. Cualquiera desviación del legislador sobre esta materia acarrea ineludiblemente la inconstitucionalidad de la o las normas que así lo establezcan.

Que los concejales necesitan ser elegidos por sufragio universal no sólo lo establece la Constitución en el artículo 108, sino también el mismo proyecto de ley en que está inserto el artículo 65 objetado por el requerimiento, el que en su artículo 59, inciso primero, prescribe que este sufragio debe ser directo cuando señala textualmente:

"Artículo 59. Los concejos estarán integra-

dos por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, en conformidad con esta ley. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos".

Ahora bien, el artículo 65 del proyecto de ley impugnado por el requerimiento dispone textualmente:

"Artículo 65. Si falleciere o cesare en su cargo algún concejal durante el desempeño de su mandato, la vacante se proveerá con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del concejal que provoque la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo. Si el concejal que cesare hubiere sido elegido dentro de un subpacto, la prioridad para reemplazarlo corresponderá al candidato que hubiere resultado elegido si a ese subpacto le hubiere correspondido otro cargo.

"En caso de no ser aplicable la regla anterior, la vacante será proveída por el concejo, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido político al que hubiere pertenecido, al momento de ser elegido, quien hubiere motivado la vacante.

"Los concejales elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que hubieren postulado integrando listas. En este último caso, se aplicará lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo.

"El nuevo concejal permanecerá en funciones el término que le faltaba al que originó la vacante, pudiendo ser reelegido.

"En ningún caso procederán elecciones complementarias."

La disposición legal anteriormente transcrita contrasta abiertamente la Carta Fundamental, pues establece que si un concejal fallece o cesa en su cargo, su vacante no es proveída por medio del sufragio universal como lo prescribe la Constitución, sino se recurre a las reglas que el artículo señala, disponiendo en primer término que la vacante se proveerá con el ciudadano que hubiera integrado la lista electoral del concejal que provoque la vacancia, y que habría resultado elegido si a esa lista le hubiere correspondido otro cargo. Situación similar ocurre en el caso de la existencia de un subpacto dentro de la lista, en que se aplica una regla análoga.

Pero donde más fehacientemente se constata la omisión del legislador para cumplir el mandato de la Constitución de aplicar el sufragio universal directo para la elección de los concejales, es en el inciso segundo del precedentemente transcrito artículo 65, en que ya no son los integrantes de lista o de pacto los que se designan en reemplazo del concejal que fallece o cesa en el cargo, sino es el partido político

a que éste pertenecía el que presenta una terna de candidatos que somete a la consideración del Concejo para que elija uno dentro de ellos. Abiertamente se infringe la Carta Fundamental en el supuesto descrito, pues no existe ni se contempla en manera alguna en el artículo referido el sufragio universal para elegir concejales.

La vigencia y aplicación de los incisos tercero y cuarto del artículo 47 de la Constitución sobre reemplazo de parlamentarios, a una situación diferente como es el reemplazo de los concejales es contraria a claras normas y principios del derecho público chileno en especial a los artículos 6º y 7º de la Carta Fundamental e implicaría aplicar por extensión o analogía disposiciones a situaciones no contempladas expresamente.

Por último, sirve también de fundamento para rechazar la constitucionalidad de la norma impugnada el tener en consideración que el constituyente de 1989 le dio tal importancia al reemplazo en caso de vacancia de los cargos de senadores y diputados elegidos en forma directa, que en la propia Carta Fundamental estableció las normas pertinentes para proceder a él.

Si tan importante es para el constituyente el reemplazo de los candidatos elegidos en sufragio universal, es lógico concluir que en el caso de reemplazo de los concejales, si el constituyente de 1991 no se remitió, o no previó expresamente en la propia Constitución las normas que tiene prescritas para los parlamentarios, fue porque no lo quiso hacer y porque es su intención que la vacancia de concejales se haga por votación popular y directa.

Redactó la sentencia el Ministro señor Faúndez. La disidencia el Ministro señor Jiménez.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Rol N° 141.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente don Marcos Aburto Ochoa, y los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate, Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larraín Cruz.

COMENTARIO

Desco comentar brevemente esta sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el requerimiento presentado por la senadora constitucional Olga Feliú y por once senadores de Renovación Nacional al proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En el primer punto del requerimiento se objetó en su totalidad el sistema electoral contemplado en los nuevos artículos 85 a 103 de la mencionada ley, atendido el trato discriminatorio y desigual dado a los candidatos independientes respecto a los que son miembros de partidos políticos.

La decisión del Tribunal Constitucional, en cambio, aceptó sólo en parte la declaración de inconstitucionalidad solicitada, limitándola únicamente a tres de los artículos del proyecto.

Como puede apreciarse de la decisión de mayoría, cuya doctrina he reproducido casi en su totalidad, la razón fundamental tenida en cuenta para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 87, 100, inciso primero, y 101 bis, fue la restricción del derecho a subpactar entre los candidatos integrantes de una lista o pacto electoral.

La comprensión de esta argumentación exige una breve explicación sobre el sistema adoptado para determinar qué candidatos a concejales salen elegidos dentro de cada lista, una vez que mediante el sistema de cifra repartidora se ha resuelto cuántos puestos corresponden a cada una de ellas.

Si al interior de una lista o pacto hay subpactos, no salen elegidos necesariamente los candidatos de aquella que tienen las más altas votaciones individuales, sino que mediante la aplicación de una segunda cifra repartidora se determina ahora qué número de los cargos elegidos por la lista corresponde a cada agrupación de candidatos o subpacto existente dentro de la misma, y efectuada esa operación, dentro del subpacto salen elegidas las personas con las más altas votaciones.

Tales subpactos son, entonces, la gran novedad y —puede añadirse— la causa que ha dado gran complejidad al sistema de elección de concejales y que, tal vez, puede constituirse en un factor de distorsión de la voluntad ciudadana.

La posibilidad de acumular votos al interior de una lista mediante un subpacto representa, entonces, una posibilidad que puede ser muy útil para los candidatos de un partido político o independientes que, si concurrieran solos, podrían ser desplazados por otros candidatos más votados dentro de la lista, pero que al adicionar sus votos en un subpacto mejoran su oportunidad de ser elegidos.

El proyecto de ley objeto del requerimiento permitía la existencia de listas o pactos integradas por dos o más partidos políticos y por independientes, y dentro de ellas, admitía igualmente la celebración de subpactos, pero éstos sólo entre partidos políticos o entre candidatos independientes entre sí y no entre partidos e independientes. Fuera de una lista o pacto, que debe estar formada necesariamente por al me-

nos dos partidos políticos, no pueden agruparse candidatos de un partido político con candidatos independientes o independientes entre sí.

¿Es inconstitucional esta solución? El Tribunal Constitucional estimó que sí lo era porque infringía la plena igualdad que exige el artículo 18 de la Constitución entre independientes y miembros de partidos políticos, por lo que discriminaba arbitrariamente contra los candidatos independientes y porque otorgaba a los partidos políticos un privilegio de la participación ciudadana, con lo cual vulneraba además el inciso segundo del Nº 2 y el Nº 15 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Considero, al igual que el Tribunal Constitucional, que el proyecto de ley orgánica constitucional sobre elección de concejales es inconstitucional, pero a mi juicio lo es sobre todo porque establece una diferencia injustificada, arbitraria, que perjudica a los candidatos plenamente independientes más que a los candidatos independientes afines o próximos a partidos políticos. A este último tipo de candidatos independientes se les permite no sólo ir en una lista o pacto con candidatos de partidos políticos, sino, además, subpactar entre sí, aunque no subpactar con partidos políticos, mientras que a los candidatos propiamente independientes se les impide incluso formar una lista. Este impedimento no tiene justificación alguna y es abiertamente inconstitucional pues les coloca en una situación de desigualdad sin una razón válida.

Pero, si prescindimos de esta situación que, recalco, afecta a los candidatos más independientes de todos, la inconstitucionalidad de la ley no me parece tan clara. Ello, porque al interior de las listas o pactos establece cierta equivalencia entre candidatos de partidos políticos por una parte, que podían subpactar, y de independientes afines por otra, que también podían hacerlo, lo cual puede estimarse razonable. Lo que no parece serlo, sin embargo, es que las listas o pactos no puedan formarse entre un solo partido político y candidatos independientes.

La actuación del Tribunal Constitucional respecto del proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no ha concluido. Debe examinarse, ahora en su totalidad, incluyendo las nuevas disposiciones aprobadas por el Congreso Nacional en virtud del veto del Ejecutivo, para ejercer el control obligatorio y preventivo de constitucionalidad que contempla el artículo 82 Nº 1 de la Carta Fundamental. Bien podría, entonces, reparar la desigualdad en que están los candidatos a concejales propiamente independientes.

En cuanto al séptimo y último punto del requerimiento el que objetaba el sistema elec-

total de concejales por establecer una desigualdad entre los candidatos independientes y los miembros de partido políticos, y el que impugnaba la contribución del Estado al financiamiento de las elecciones de concejales, son los dos únicos puntos de los siete que contenía el requerimiento que fueron admitidos. Los restantes, que impugnaban, entre otros aspectos, las normas sobre cargos de exclusiva confianza del alcalde, sobre reemplazo de concejales y sobre declaración de candidaturas, fueron rechazados.

Hay diferencias notorias, sin embargo, en las decisiones del Tribunal Constitucional que acogieron los puntos uno y siete del requerimiento de los senadores. Así, mientras la objeción relativa al sistema electoral de concejales fue acogida parcialmente, sólo por mayoría de los miembros del Tribunal y por existir una inconstitucionalidad de fondo, la planteada a la contribución estatal al financiamiento de las elecciones de concejales lo fue en su totalidad, en decisión unánime del Tribunal y por razones de forma.

Me interesa resaltar de modo especial la coincidencia de todos los miembros del Tribunal Constitucional en la declaración de inconstitucionalidad —por razones sobre todo formales— de las normas transitorias que contemplaban una contribución del Estado al financiamiento de las elecciones de concejales del próximo 28 de junio, pues ello pone de manifiesto de modo inequívoco la infracción a la Carta Fundamental que cometieron los legisladores al considerar que dicha contribución era materia de ley común y no de ley orgánica constitucional.

En efecto, la Constitución de 1980 creó diversas categorías de leyes —interpretativas de la Constitución, orgánicas constitucionales, de quórum calificado y comunes—, las que se ocupan de materias distintas y se aprueban conforme a los requisitos y trámites que para cada categoría de ellas contempla la Carta Fundamental.

La Constitución entrega la aprobación de sus normas complementarias más importantes a leyes orgánicas constitucionales y exige que las normas legales que tienen ese rango sean aprobadas por las cuatro séptimas partes de los senadores y diputados en ejercicio y, luego, las somete al control preventivo y obligatorio de constitucionalidad del Tribunal Constitucional antes de su promulgación (artículos 63, inciso segundo, y 82 Nº 1 de la Constitución). Con ello la Carta Fundamental asegura que sobre materias legales de especial relevancia, como son las de las leyes orgánicas constitucionales, sólo pueda legislarse si una mayoría especial que es señal de su amplia acentuación entre las

Sistema de Votaciones Populares y Servicio Electoral y sobre Votaciones Populares y Es- crutinios, en que había resuelto que toda mate- ria atinente a las elecciones caía dentro del ámbito de la ley orgánica constitucional sobre Sistema Electoral Público, y por otra, la sen- tencia en que había estimado que era también propio de este tipo de ley el financiamiento de los partidos políticos.

Lamentablemente, ha predominado hasta ahora la opinión de que si una ley orgánica constitucional contiene en su articulado nor- mas que fueron aprobadas por el Congreso Na- cional con el carácter de ley común, el Tribunal Constitucional, en ejercicio de su atribución de control obligatorio y preventivo de constitu- cionalidad que le entrega el Nº 1 del artículo 82 de la Carta Fundamental, no puede entrar a analizar tales normas, pues sus funciones, en tal caso, se extienden sólo a los preceptos que se le presentan, según la calificación de los legisladores, como orgánico constitucionales y no como leyes comunes.

De ahí la necesidad, entonces, de un requeri- miento de alguna minoría parlamentaria que comprenda al menos la cuarta parte de los miembros en ejercicio de una de las Cámaras, o bien del Presidente de la República si no estuviere de acuerdo en la actuación de los diputados y senadores, para que mediante el planteamiento de la correspondiente cuestión de constitucionalidad que les permite suscitarse el Nº 2 y el inciso cuarto del artículo 82 de la Constitución, sometan al conocimiento del Tri- bunal Constitucional la irregularidad en la aprobación como ley común de preceptos que, por su materia, corresponde hacerlo mediante la mayoría especial que el inciso segundo del artículo 63 de la Carta Fundamental exige para las leyes orgánicas constitucionales.

Tal es lo que hicieron en esta ocasión los doce senadores requeridos, ya que si no hubie- ran objetado la aprobación irregular de la con- tribución estatal al financiamiento de la elección de concejales, ésta no habría sido seguramente rechazada por la mayoría del Tribunal Constitucional cuando dentro de pocos días ejerza el control obligatorio de constitucionalidad del proyecto de ley modificatorio de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La consideración del aporte estatal al finan- ciamiento de las elecciones de concejales como materia de ley orgánica constitucional y no como asunto propio de ley común era, por demás, previsible, atendida la amplitud de las materias sobre sistema electoral público y sobre partidos políticos que la Constitución entrega a la regu- lación del legislador orgánico constitucional en sus artículos 18, inciso primero, y 19 Nº 15, inciso quinto, y a la jurisprudencia anterior del propio Tribunal Constitucional.

No es extraña, por consiguiente, la argu- mentación utilizada en la sentencia de 12 de febrero, que recuerda, por una parte, decisiones anteriores del Tribunal con ocasión del examen de las leyes orgánicas constitucionales sobre

Sistema de Votaciones Populares y Servicio Electoral y sobre Votaciones Populares y Es- crutinios, en que había resuelto que toda mate- ria atinente a las elecciones caía dentro del ámbito de la ley orgánica constitucional sobre Sistema Electoral Público, y por otra, la sen- tencia en que había estimado que era también propio de este tipo de ley el financiamiento de los partidos políticos.

Es tan clara, a mi juicio, la pertenencia al ámbito de la ley orgánica constitucional de toda materia relativa al sistema electoral público y a los partidos políticos, que sólo una apreciación guiada por consideraciones políticas pudo en- tender que era dable introducir el aporte estatal al financiamiento de los gastos electorales de los candidatos a concejales independientes y de partidos políticos mediante normas aprobadas como ley común.

Celebro que el Tribunal Constitucional ha- ya reafirmado en este caso la supremacía de las normas fundamentales, y espero, además, que sirva para disuadir futuros intentos de conside- rar normas de ley orgánica constitucional como si fueran propias de ley común cuando no existe la mayoría prescrita por la Carta Fundamental para adoptarlas en el Congreso Nacional.

Raúl Bertelsen Repetto

Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

Santiago, dieciséis de marzo de mil novecien- tos noventa y dos.

VISTOS:

Mediante oficio Nº 683, de 28 de febrero pasado, la H. Cámara de Diputados ha enviado a este Tribunal, para los efectos previstos en el artículo 82, Nº 1, de la Constitución Política de la República, el proyecto que modifica la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipi- palidades, aprobado por el Congreso Nacional, luego de ser observado por S.E. el Presidente de la República y despachadas tales observa- ciones por ambas ramas del Congreso.

En el oficio a que se alude se indica que el control de constitucionalidad que le correspon- de efectuar a este Tribunal es "respecto de la totalidad de la iniciativa" y en él se contiene un pormenorizado detalle de las votaciones con que se aprobaron, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, las disposiciones que integran el proyecto de ley orgánica constitu- cional de que se trata.

Se han acompañado los siguientes antece- dentes: a) los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados Nos. 29, 33 y 45 de fechas 4 y 11