

## GRUPOS INTERMEDIOS, PERSONALIDAD JURÍDICA Y AUTONOMÍA SOCIAL: A PROPÓSITO DE LA COMPETENCIA ABSOLUTA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES REGIONALES\*

*Iván Mauricio Obando Camino*

Master of Arts in Political Science  
State University of New York at Albany  
Licenciado en Ciencias Jurídicas  
Universidad Católica de Valparaíso

### INTRODUCCIÓN

Es por todos sabido que los grupos intermedios nacen en virtud de la acción organizada de sus integrantes, sin mediar para ello la intervención de la autoridad. Ellos son una de las manifestaciones de la socialidad de los seres humanos y gozan de una extendida reputación en la teoría política moderna y contemporánea, en gran parte producto de la preocupación de ciertos teóricos políticos “por los nuevos peligros que el gobierno mayoritario planteaba a la libertad...”<sup>1</sup>. En sistemas políticos con tradición menos liberal que los anglosajones, la preocupación por los grupos intermedios ha surgido desde vertientes diversas, como ser, el integrismo católico, el anarquismo, el corporativismo, entre otras.

En general, existe cierto acuerdo en la doctrina que la existencia de un grupo intermedio constituye una cuestión de hecho y que aquella es independiente del acto jurídico de otorgamiento de personalidad jurídica a ellos por parte de la autoridad administrativa<sup>2</sup>. El fundamento de este aserto es simple: los grupos intermedios surgen naturalmente, son manifestación de la socialidad de los seres humanos, en tal carácter son anteriores a la organización política y solo compete a esta última *reconocerlos* jurídicamente —una vez que se ha acreditado su existencia— lo que les habilita para ser sujeto de derechos y obligaciones civiles, pero sin que dicho reconocimiento afecte o condicione la existencia del mencionado grupo<sup>3</sup>. En otras palabras, el surgimiento y el reconocimiento de un grupo intermedio son hechos diferentes, sirven para cosas distintas y tienen consecuencias jurídicas diversas.

Esta idea es expresada palmariamente por el profesor Lautaro Ríos Álvarez, quien en su clase inaugural para las XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público, celebradas en la ciudad de Valparaíso en 1999, señaló que los grupos intermedios “*no requieren de personalidad*

\* El autor agradece los comentarios de los profesores Eduardo Aldunate Lizana, Patricio Carvajal Aravena, Alan Bronfman Vargas y Alejandro Guzmán Brito respecto del texto. Asimismo, agradece a la profesora Luz Bulnes Aldunate la gentil remisión del texto del anteproyecto de ley de tribunales electorales regionales, elaborado por la Comisión Asesora para el Estudio de Leyes Orgánicas Constitucionales, y la colaboración del personal de secretaría del Tribunal Calificador de Elecciones para ubicar jurisprudencia relevante citada en notas de este trabajo. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

<sup>1</sup> David HELD: *Models of Democracy* (Stanford, Stanford University Press, first published in the U.S.A., 1987), p. 193.

<sup>2</sup> Lautaro RÍOS ALVAREZ: “Asociaciones Intermedias, Estado y Bien Común”, en I Actas de las XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público 57 (Valparaíso, 2000); Miguel ANGEL FERNÁNDEZ: “Autonomía de los grupos intermedios y determinación de sus propios fines específicos”, en I Actas de las XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público 79 (Valparaíso, 2000); Alejandro SILVA BASCUÑÁN: *IV Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997), p. 51.

<sup>3</sup> Miguel ANGEL FERNÁNDEZ: *op. cit.*

*jurídica para comparecer, obrar y cumplir sus fines en la vida social... La personalidad jurídica tiene relevancia para la adquisición, administración y defensa judicial del patrimonio de estas agrupaciones; pero si ellas no lo tienen o no lo necesitan, pueden prescindir de aquella sin desmedro de su naturaleza ni de la realización de sus fines*"<sup>4</sup>.

Este tema tiene ramificaciones en materia de justicia electoral para los grupos intermedios, en la cual se presenta una interrogante relativa a la competencia absoluta de los Tribunales Electorales Regionales. Concretamente, surge la duda sobre si estos Tribunales tienen competencia absoluta para conocer de reclamaciones interpuestas con motivo de elecciones realizadas en grupos intermedios que carecen de personalidad jurídica, en ejercicio de la atribución contemplada en el art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593, sobre Tribunales Electorales Regionales. En otras palabras, ¿es la existencia o vigencia de la personalidad jurídica de un grupo intermedio condición de existencia de la competencia absoluta en materia electoral de los Tribunales Electorales Regionales?<sup>5</sup>. La interrogante planteada dice relación con una situación de excepción, al tenor del conjunto de normas legales y reglamentarias que han establecido minuciosas regulaciones para los más disímiles grupos intermedios. Sin embargo, esta situación de excepción suele revelar su existencia en ciertos momentos<sup>6</sup>.

En este artículo pretendemos abordar esa interrogante, para lo cual planteamos el problema, exponemos someramente los fundamentos de las posiciones interpretativas existentes y analizamos la pertinencia de las mismas a la luz de la historia fidedigna del establecimiento del art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593.

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El art. 10 de la Ley N° 18.593, sobre Tribunales Electorales Regionales, preceptúa en su inc. 1°, N°s. 1 y 2, lo siguiente:

*"Art. 10. 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 constitucionales.*

*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.*

<sup>4</sup> Lautaro RÍOS ALVAREZ: *op. cit.* Sobre los grupos intermedios en la doctrina constitucional chilena, véase José Luis VARELA DEL SOLAR: "Estudio sobre el Artículo Primero de la Constitución de 1980", en II Revista Chilena de Derecho N°s. 2-3- 385-402 (Santiago, 1984); Eduardo SOTO KLOSS: "La Autonomía de los Cuerpos Intermedios y su Protección Constitucional", en Actas de las XVIII Jornadas Chilenas de Derecho Público 233-242 (Concepción, 1988); Lautaro RÍOS ALVAREZ: "Asociaciones Intermedias, Estado y Bien Común", en I Actas de las XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público 39-74 (Valparaíso, 2000); Miguel ANGEL FERNÁNDEZ: "Autonomía de los grupos intermedios y determinación de sus propios fines específicos", en I Actas de las XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público 77-100 (Valparaíso, 2000); Eduardo ALDUNATE LIZANA: "Asociaciones Intermedias, Constitución, Estado y Bien Común", en I Actas de las XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público, pp. 101-107 (Valparaíso, 2000).

<sup>5</sup> Véase el fallo dictado por el Tribunal Electoral Regional de la V Región, en la reclamación electoral rol N° 660-2001, caratulada "*Gianni Fennelli R. y otros con Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Valparaíso*" (Considerandos 4° a 8°, ambos inclusive).

<sup>6</sup> Piénsese, por ejemplo, en centros de alumnos, federaciones de estudiantes y grupos de ciudadanos, que en ocasiones han funcionado históricamente sin someterse a las normas del Título XXXIII Libro I del Código Civil (incluido su reglamento, el Decreto Supremo N° 110, de 17 de enero de 1979, del Ministerio de Justicia) y de la ley N° 19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

*2.º 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 comprendidos en el número 1.º de este artículo, la reclamación deberá ser formulada por, a lo menos, diez de sus miembros”.*

El artículo final de la mencionada ley, a su turno, preceptúa:

*“Artículo final. Las disposiciones de esta ley no se aplicarán a las personas jurídicas que persigan fines de lucro, las que seguirán rigiéndose por sus respectivas leyes y estatutos”.*

Se ha planteado en la doctrina y en el foro la duda sobre la competencia absoluta de los Tribunales Electorales Regionales, en el sentido si el art. 10 inc. 1º N° 2 de la Ley N° 18.593 exige que los grupos intermedios reclamados cuenten con personalidad jurídica vigente o, por el contrario, ella es inoficiosa para efectos. Así, de sostenerse lo primero, el Tribunal respectivo solo podría conocer de las reclamaciones interpuestas con motivo de elecciones realizadas en grupos intermedios que cuenten con personalidad jurídica vigente, por lo que los reclamantes deberían acreditar este hecho jurídico en el proceso, so pena de ser rechazada en definitiva la reclamación por razón de incompetencia absoluta del Tribunal. En cambio, de sostenerse lo segundo, la excepción de incompetencia absoluta debería ser rechazada de todas maneras por el Tribunal, el que debería entrar a conocer del fondo de la reclamación. Los efectos jurídicos de una y otra posición no dejan de ser importantes. En el primer caso, los miembros de un grupo intermedio que desearan impugnar una elección realizada en él, solo contarían –muy hipotéticamente– con la acción o recurso de protección y de existir una ilegalidad o arbitrariedad que amerite su interposición (generalmente y con mucha argumentación, por violación de los derechos constitucionales de no discriminación arbitraria y a no ser juzgado por comisiones especiales, previsto en los arts. 19 N° 2 inc. 2º y N° 3 inc. 4º, ambos de la CPR), el que podría interponerse en contra del organismo electoral respectivo que realizó el último escrutinio de la elección impugnada<sup>7</sup>. Como se podrá advertir, esta vía no parece muy promisoría para los reclamantes. En el segundo caso, los miembros de un grupo intermedio podrían interponer su reclamación ante el Tribunal Electoral Regional competente y ventilar su pretensión conforme al procedimiento judicial concentrado previsto en los arts. 13 y sges. de la Ley N° 18.593.

#### POSICIONES INTERPRETATIVAS EXISTENTES

Las posiciones interpretativas existentes han sido enunciadas someramente en la sección precedente, por lo que –en aras a la brevedad– nos detendremos a examinar los fundamentos que abonan una y otra.

Estimamos que los fundamentos para sostener una y otra posición, esquemática y aproximadamente, pueden ser los siguientes:

##### *1º Exigencia de personalidad jurídica:*

- (a) Si bien es cierto el legislador fue silente en el art. 10 de la ley, de la historia fidedigna del establecimiento del art. 10 inc. 1º N° 2 de la Ley N° 18.593 se deduce que la intención del legislador fue que los grupos intermedios reclamados contaran con personalidad jurídica vigente, como se establece claramente en el mensaje e informe técnico con que se remitió el proyecto de ley respectivo por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo de la época (Boletín N° 786/06 de 21 de agosto de 1986), en los cuales se estableció dicha exigencia en forma clara y perentoria.

<sup>7</sup> Siempre en el terreno de lo hipotético, no necesariamente de lo eficiente, se puede considerar eventualmente la interposición en juicio ordinario de una acción declarativa de nulidad del acto electoral.

- (b) Para proceder de esta forma, el Ejecutivo dio cumplimiento al mandato constitucional del art. 85 inc. 1° de la CPR, que ordenó al legislador señalar los grupos intermedios cuyas elecciones serían materia de calificación por estos tribunales.
- (c) El mandato constitucional implicó la autorización expresa para que el legislador pudiese discriminar entre los grupos intermedios, con el objeto de evitar que estos tribunales se recargaren conociendo de elecciones en grupos intermedios de escasa o mínima importancia o relevancia<sup>8</sup>, una de cuyas manifestaciones sería, precisamente, que no cuenten con personalidad jurídica.
- (d) El artículo final permite inferir que el espíritu del legislador al dictar esta ley fue el de exigir contar con personalidad jurídica vigente, pues expresamente excluyó de la competencia absoluta de estos tribunales las elecciones realizadas en personas jurídicas con fines de lucro, razón por la cual la referencia a “grupos intermedios”, hecha en el art. 10 inc. 1° N° 2, debe entenderse hecha a aquellos que son a la vez “personas jurídicas” y no tienen fines de lucro.
- (e) La exigencia de personalidad jurídica es de toda lógica, toda vez que es requisito necesario para que el grupo intermedio pueda funcionar en el sistema legal y, por extensión, pueda comparecer en juicio.

*2° No exigencia de personalidad jurídica:*

- (a) El legislador fue absolutamente silente y no distinguió en esta materia, como se deduce de la simple lectura del art. 10 de la Ley N° 18.593, razón por la cual debe seguirse el conocido aforismo que dice que “donde el legislador no distingue no le es lícito al intérprete hacerlo”.
- (b) El art. 85 inc. 1° de la CPR también fue silente en esta materia, pues los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución no discutieron sobre este tema en la sesión N° 381, como se puede constatar al analizar la historia fidedigna del establecimiento de esta norma constitucional.
- (c) El examen de las actas y memorándums de dicho organismo asesor permite concluir que los comisionados fueron del parecer que el legislador restringiera la calificación de las elecciones, efectuadas de oficio por los Tribunales Electorales Regionales, con el objeto de hacerla procedente solo respecto de las que tuvieran lugar en los grupos intermedios que señalare aquel. Esto se entendió como una autorización para discriminar legalmente en razón de la naturaleza, importancia y fines de la actividad, esto es, de la relevancia de la misma para el funcionamiento de la nueva institucionalidad, lo que era atendible debido a la composición de los Consejos Regionales de Desarrollo y Consejos de Desarrollo Comunal, entonces en ciernes. Con todo, dicha autorización para discriminar legalmente no fue autorizada respecto de la calificación de elecciones efectuada por vía de reclamación, esto es, a petición de parte interesada, por los Tribunales Electorales Regionales, que es la hipótesis planteada en el art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593.
- (d) Dada la importancia de los grupos intermedios en la nueva institucionalidad establecida por la Constitución de 1980 (art. 1° incs. 2°, 3° y 5° CPR), no parece lógico que el Constituyente hubiere autorizado al legislador para coartar de dicha forma el libre desarrollo de los seres humanos en su vida de relación, al no permitirles reclamar de las elecciones realizadas en los grupos de que formaren parte por no contar estos con personalidad jurídica vigente, ya que bastaría que los dirigentes de dichos grupos intermedios no solicitaran el otorgamiento de la personalidad jurídica a la autoridad administrativa para evitar así la jurisdicción electoral, con lo cual el Estado dejaría de cumplir su obligación constitucional de amparar a los grupos intermedios y su autonomía<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución* S. 381 (7 de junio de 1978).

<sup>9</sup> De ser efectiva la tesis contraria, no obstante el silencio del Constituyente y del legislador, podríamos estar en este caso en presencia de una diferencia arbitraria de parte del legislador o del Juzgador, según el caso, la que estaría en contravención al art. 19 N° 2 inc. 2° de la CPR.

- (e) Ciertamente es que el proyecto de ley (Boletín N° 786/06) remitido por el Ejecutivo al Legislativo exigía expresamente la vigencia de la personalidad jurídica del grupo intermedio reclamado, pero no es menos cierto que dicha exigencia fue eliminada en el texto finalmente aprobado, lo que demuestra que el legislador no acogió en definitiva la propuesta del Ejecutivo.
- (f) La referencia que el artículo final hace a las “personas jurídicas con fines de lucro” en nada sirve para sostener la tesis contraria, debido a que dicha disposición figuraba –con un lenguaje ligeramente distinto (“sociedades civiles y comerciales”)– en el proyecto del Ejecutivo, en el cual estaba en concordancia con la exigencia de la vigencia de la personalidad jurídica de los grupos intermedios reclamados, y la incompetencia absoluta de los Tribunales Electorales Regionales a su respecto –no obstante reconocérseles por el Ejecutivo el carácter de grupo intermedio– provino del carácter más patrimonial de las relaciones en ellas existentes, quedando sometidas a lo dispuesto en sus leyes y estatutos.
- (g) La exigencia de la vigencia de la personalidad jurídica de los grupos intermedios reclamados, para que sean legitimados pasivos de la reclamación prevista en el art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593, es absolutamente innecesaria, toda vez que el proceso de reclamación electoral respectivo no constituye un juicio<sup>10</sup>, ni menos se ventilan en él materias de orden patrimonial que hagan necesario contar con facultades de administración, conservación o disposición del patrimonio; por el contrario, lo que se discute en la reclamación electoral en comento es la juridicidad del acto de generación, designación o elección de las nuevas autoridades del grupo intermedio concernido, materia que dice relación con la existencia del mismo y la posibilidad de alcanzar sus fines y los de sus miembros.

En abono de esta tesis puede citarse a Dn. Alejandro Alvarez A., quien dice al respecto: “*Se plantea la duda, en cuanto a si es requisito para presentar la reclamación, el que el cuerpo intermedio de que se trate tenga personalidad jurídica. En mi opinión no lo es. La Ley habla de cuerpos intermedios en general y la personalidad jurídica no es en ningún caso requisito de existencia de estos*”<sup>11</sup>.

- (h) Existe, finalmente, un argumento adicional de autoridad. Dn. Eduardo E. Salas Cárcamo investigó la historia fidedigna del establecimiento de la norma legal en cuestión y sostuvo que si bien es cierto la exigencia en cuestión fue propuesta en el proyecto del Ejecutivo, esta última fue descartada por los miembros del Poder Legislativo de la época. El autor citado dijo al respecto: “*También se criticó por las Comisiones y la Secretaría mencionadas la exigencia impuesta por el proyecto a los entes sujetos a este control de tener personalidad jurídica vigente, requisito que se estimó superfluo*”<sup>12, 13</sup>, sin dar mayores detalles al respecto<sup>14, 15</sup>.

Estas son las posiciones planteadas en la materia, sus fundamentos son suficientemente serios para ameritar su estudio en profundidad y sus consecuencias no son inocuas, como ha sido señalado más arriba. Con este objeto, hemos acudido al estudio de historia fidedigna del establecimiento del art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593, lo que pasamos a exponer a continuación.

<sup>10</sup> Algo muy similar a lo que acontece con el proceso a que da lugar la acción o recurso de protección establecido en el art. 20 de la CPR.

<sup>11</sup> Alejandro ALVAREZ A.: *Tribunales Electorales Regionales* (Santiago, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, 1989), p. 126.

<sup>12</sup> Eduardo E. SALAS CÁRCAMO: *Justicia Electoral para los Cuerpos Intermedios* (Concepción, Memoria de Prueba, Universidad de Concepción, 1988), p. 90.

<sup>13</sup> Las Comisiones y la Secretaría aludidas son las Comisiones Legislativas y la Secretaría de Legislación de la H. Junta de Gobierno existente a la sazón, las que estudiaron y formularon indicaciones, respectivamente, al proyecto de ley del ejecutivo.

<sup>14</sup> Alejandro ALVAREZ A.: *op. cit.*

<sup>15</sup> Sobre la capacidad procesal de los grupos intermedios, véase Jaime ARANCIBIA MATTAR: “Capacidad procesal de los cuerpos intermedios que carecen de personalidad jurídica”, en II Actas de las XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público 169-180 (Valparaíso, 2000).

ANTECEDENTES SOBRE LA HISTORIA FIDEDIGNA DEL ESTABLECIMIENTO  
DEL ART. 10 INC. 1° N° 2 DE LA LEY N° 18.593

*1° Antecedentes constitucionales:*

La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución analizó el tema de la justicia electoral para los grupos intermedios en la sesión N° 381, de 7 de junio de 1978, en la cual sus integrantes concordaron en la necesidad de someter los procesos electorales realizados en grupos intermedios a un control judicial, tendiente a salvaguardar los requisitos legales y estatutarios de los mismos, para lo cual propusieron crear una magistratura especial, a cargo de tribunales independientes, de rango constitucional, externos al Poder Judicial, los que deberían conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tuvieren lugar en los grupos intermedios en general. Actuando de esta manera, estos tribunales ayudarían a hacer realidad el mandato constitucional de amparo estatal de la autonomía de los grupos intermedios. Dichos tribunales tendrían asiento en cada una de las trece regiones del país y serían colegiados. En la misma sesión los comisionados concordaron en restringir el universo de elecciones en grupos intermedios cuya calificación sería competencia de los proyectados Tribunales Electorales Regionales, con el objeto de proteger la autoridad y el prestigio de estos tribunales, los que —en concepto de los comisionados— debían calificar elecciones de cierta importancia y no las de grupos intermedios de escasa importancia o relevancia. Para esto se encomendó al legislador señalar o determinar las elecciones de los grupos intermedios cuya calificación quedaría obligatoriamente sometida a la competencia absoluta de los mentados tribunales, los que actuarían de oficio, y al mismo tiempo se acordó que la misma ley podría facultarlos para conocer de la calificación de elecciones realizadas en otros grupos intermedios a petición de parte interesada<sup>16</sup>.

El acta de la sesión N° 381, arriba citada, contiene el siguiente acuerdo al respecto:

- “Se acuerda otorgarle a los Tribunales Electorales Regionales la siguiente competencia:*
- 1.— La Ley determinará las elecciones de carácter gremial o de otros cuerpos intermedios, que les corresponda 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”<sup>17</sup>.*

Con fecha 16 de agosto de 1978, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución remitió al Presidente de la República el memorándum “Proposiciones e Ideas Precisas”, cuyo punto 90 se refirió a la “Justicia Electoral, en el cual dedicó un párrafo especial a los Tribunales Electorales Regionales. En este último la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se refirió al tema de la competencia absoluta de dichos tribunales para conocer de la calificación de las elecciones que tuvieren lugar en los grupos intermedios y al respecto señaló:

- “Estos tribunales, como se dijo, están llamados a conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y, en general, de las que tengan lugar en los cuerpos intermedios en el ámbito territorial respectivo, que determine la ley.*
- “Siendo tan variada la existencia de estos organismos, no nos ha parecido posible que sea la Constitución la que precise y determine con respecto a cuáles de ellos deben tener lugar la calificación de las elecciones. Será el legislador el que, tomando en cuenta la*

<sup>16</sup> Luz BULNES ALDUNATE: “Consideraciones Constitucionales sobre Tribunales Electorales Regionales”, en Revista de Derecho (Valparaíso, 1982). Vol. VI, pp. 289, 290, 295 y 296

<sup>17</sup> COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución* S. 381, p. 2778. Subrayado agregado por el autor.

*naturaleza, importancia y fines de estas organizaciones, como, asimismo, la probable voluntad de sus componentes, el que deba hacer esta determinación...*"<sup>18</sup>.

Las ideas precisas propuestas en este memorándum al Ejecutivo, en la materia que nos ocupa, asumieron la siguiente proposición de texto constitucional:

*"Habrá Tribunales Electorales Regionales encargados de conocer de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado que determine la ley"*<sup>19</sup>.

Con fecha 18 de octubre de 1978, mediante Oficio N° 792-a, el Presidente de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución remitió el texto articulado definitivo del anteproyecto constitucional al Presidente de la República. El art. 91 inc. 1° del anteproyecto se refirió al establecimiento y competencia de los Tribunales Electorales Regionales, en forma casi idéntica a lo señalado en el memorándum "Proposiciones e Ideas Precisas", arriba citado. El texto articulado de la disposición constitucional propuesta era del siguiente tenor:

*"Art. 91. 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"*<sup>20</sup>.

Con fecha 1 de julio de 1980, mediante Oficio C.P.R. N° 13, el Presidente del Consejo de Estado remitió al Presidente de la República el informe de dicho organismo asesor sobre el anteproyecto constitucional elaborado por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. El Consejo de Estado no formuló observación alguna respecto del texto del art. 91 inc. 1° propuesto por aquella, el cual pasó a ser –con la misma redacción– el art. 85 inc. 1° en el "Proyecto de Nueva Constitución Política" propuesto por el referido Consejo en su informe<sup>21</sup>.

Finalmente, la Junta de Gobierno, actuando en ejercicio de poder constituyente originario, redactó y aprobó el texto definitivo del proyecto de Constitución Política de la República, basándose para ello, en parte, en los textos aprobados por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución y por el Consejo de Estado y, en parte, apartándose de ellos, adoptando soluciones propias. Este es el proyecto que el Presidente de la República sometió a plebiscito en su exposición ante los chilenos de fecha 10 de agosto de 1980. Dicho texto definitivo no innovó en la materia que nos ocupa, respecto de la redacción de los textos propuestos por los organismos asesores antes citados (art. 91 inc. 1° CENC; art. 85 inc. 1° CE).

La Ley de reforma constitucional N° 19.097, publicada en el Diario Oficial de 12 de noviembre de 1991, substituyó este inc. 1° por el siguiente:

*"Habrá tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley le encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar 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"*.

<sup>18</sup> COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, *Proposiciones e Ideas Precisas*, en Revista Chilena de Derecho Vol. VIII, N°s 1-6 (Santiago, 1978), pp. 290, 291. Subrayado agregado por el autor.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> COMISION DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCION, *Texto del Anteproyecto*, en Revista Chilena de Derecho Vol. VIII, N°s 1-6 (Santiago, 1978), p. 363.

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO, *Informe del Consejo de Estado recatdo en la consulta formulada por S.E. el Presidente de la República acerca del Anteproyecto de Nueva Constitución Política del Estado*, contenido en el Oficio C.P.R. N° 13, de 1° de julio de 1980, en Revista Chilena de Derecho Vol. VIII, N°s 1-6 (Santiago, 1978), p. 466.

La nueva disposición constitucional tuvo por objeto adecuar las normas sobre justicia electoral regional a las reformas constitucionales en materia de gobierno y administración regional y municipal, sin cambiar en lo medular la configuración de la institución en el tema que nos preocupa.

## 2° Antecedentes legislativos:

En el año 1985, el gobierno de la época designó una Comisión Asesora para el Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales y demás que se le encargaren<sup>22</sup>, la que elaboró un anteproyecto de ley relativo a los Tribunales Electorales Regionales (pese a ser materia de ley ordinaria), el que fue remitido al Ejecutivo para su consideración. El referido anteproyecto no estableció la exigencia de personalidad jurídica vigente, para efectos de determinar la competencia absoluta de los referidos tribunales y solo se limitó a especificar las ideas de los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, antes reseñadas, en el sentido de establecer la posibilidad que dichos tribunales pudieran actuar de oficio (1°) y a petición de parte interesada (2°), para lo cual propuso el siguiente texto legal:

*“Artículo 10. Corresponde a los Tribunales Electorales Regionales:*

*1° Conocer de oficio de la calificación de las elecciones practicadas en algún grupo intermedio que, a juicio del Tribunal tengan (SIC) especial relevancia.*

*2° Conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de las elecciones practicadas en las organizaciones de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o de cualquier grupo intermedio en general”<sup>23</sup>.*

El fundamento para omitir la exigencia que los grupos intermedios reclamados contaran con personalidad jurídica vigente, habría sido evitar que grupos intermedios de relevancia social cludieren someterse a la jurisdicción electoral, precisamente, actuando sin contar con personalidad jurídica, sin perjuicio de facilitar el ejercicio del derecho de acción a los miembros de los grupos intermedios reclamados<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Decreto Supremo N° 679, de 3 de julio de 1985, del Ministerio del Interior.

<sup>23</sup> COMISIÓN DE ESTUDIO DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES, *Informe de la Comisión Asesora para el estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales y demás que se le encarguen de acuerdo a lo dispuesto en el D.S. N° 679, de 3 de julio de 1985, del Ministerio del Interior, recaído en el anteproyecto de ley sobre atribuciones, organización y funcionamiento de los Tribunales Electorales Regionales*, p. 27.

<sup>24</sup> Luz BULNES ALDUNATE: *op. cit.*, p. 299. Por ser pertinente al tema en examen, resulta de importancia transcribir lo señalado por la Comisión Asesora:

*“La Comisión estimó conforme a derecho entregar a los tribunales electorales regionales la facultad de resolver sobre las reclamaciones de las elecciones celebradas por cualquier grupo intermedio, sin imponer ninguna limitación o especificación excluyente, en atención a la permanente evolución que ellos presentan dentro de las circunstancias cambiantes de la sociedad. Esta razón inclinó a la Comisión a no ser partidaria de establecer la calificación de las elecciones en relación a la importancia que, en un momento determinado, pudieran tener ciertos grupos intermedios, pues constituiría, a su juicio, un principio de discriminación ajeno a la norma constitucional en estudio. De la manera propuesta, al optar por que la competencia de los tribunales regionales se determine por la vía de la reclamación, a nadie se le niega el ejercicio del derecho a acudir ante ellos para los efectos que resuelvan sobre la calificación de las elecciones gremiales.*

*“La Comisión juzga que la reclamación puede facilitar la seriedad en las elecciones de los grupos intermedios, puesto que la posibilidad de reclamar, en todas las circunstancias del proceso electoral y contra cualquier vicio que pudiere cometerse antes, durante o después de su desarrollo, representa, sin duda, un elemento corrector de gran eficacia, que corresponde al propósito tenido en vista por el constituyente al establecer los tribunales electorales regionales.*

*“La Comisión estima, por otra parte, que en el plano práctico sería absolutamente imposible llevar eficazmente a la realidad una norma que pretenda que estos tribunales califiquen todas las elecciones que se realicen en las sociedades intermedias, vía por la cual se podría favorecer el desprestigio de tales organismos que, al verse desbordados por los acontecimientos o bien sometidos a tener que calificar elecciones abiertas y manifiestamente irrelevantes para la vida nacional, disminuyera la envergadura e importancia de tales tribunales y de la ley en informe. En efecto, se podría forzar a estos tribunales a establecer un criterio uniforme para llevar a cabo su labor, el cual, aplicado a casos muy distintos unos de otros, podría conducir a un resultado contraproducente para la misma formación de los grupos intermedios de la comunidad e, inclusive, a causar la injusticia electoral, en lugar de la justicia en este campo.*



El Ejecutivo, por su parte, remitió al Poder Legislativo el mensaje que contenía el proyecto de ley sobre Tribunales Electorales Regionales (Boletín N° 786-06) el 21 de agosto de 1986. Dicho proyecto se basó en parte considerable en el anteproyecto de la Comisión asesora, antes referido, y el Informe Técnico del mismo señaló: "...con el fin de disminuir el espectro de los cuerpos intermedios, que atenderían los tribunales, se ha exigido como requisito de las organizaciones que podrán reclamar, o ser objeto de reclamaciones, el que tengan personalidad jurídica vigente. Lo anterior aun cuando se visualizó que con ello no podrán calificarse elecciones de cuerpos intermedios que en uso del derecho de asociación, se han organizado sin personalidad jurídica"<sup>25</sup>.

En este punto el Ejecutivo se apartó del anteproyecto de la Comisión para el Estudios de las Leyes Orgánicas Constitucionales, por estimar que este establecía una competencia absoluta excesivamente amplia para dichos tribunales, los que por vía de la reclamación podían llegar a calificar las elecciones realizadas en cualquier grupo intermedio, prescindiendo de su importancia o del cumplimiento de requisitos o condiciones específicas. En tal sentido, el Ejecutivo propuso un nuevo texto que refundía los dos numerales propuestos por la Comisión arriba citada y cuyo tenor era el siguiente:

*"Art. 10. Corresponde a los Tribunales Electorales Regionales:*

*1° Conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de las elecciones practicadas en las organizaciones comunitarias, de carácter territorial y funcional y en las gremiales de naturaleza profesional, empresarial, sindical, estudiantil y de desarrollo cultural, social y económico, entre otras, que tengan personalidad jurídica".*

El artículo final de este proyecto de ley prescribió expresamente que las disposiciones de dicha ley no se iban a aplicar "a las sociedades civiles y comerciales", las que se regirían en lo pertinente por sus leyes y estatutos.

Con fecha 9 de septiembre de 1986, la Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno remitió su informe recaído en el proyecto del Ejecutivo al Presidente de la IV Comisión Legislativa, Gral. Julio Canessa Robert, en la cual fue radicado el estudio e informe del proyecto para la Junta de Gobierno. En dicho informe, la Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno omitió referirse expresamente al tema que nos ocupa y solo criticó la redacción del texto legal propuesto, el que —en su concepto— no cumplía con el mandato constitucional de precisar suficientemente qué elecciones gremiales y de grupos intermedios serían conocidas por los tribunales en comento. Al respecto, señaló que el proyecto de ley otorgaba competencia amplísima a estos tribunales, toda vez que no determinaba "a qué gremio y grupo intermedio se extienden las atribuciones de tales Tribunales"<sup>26</sup>.

Con fecha 6 de octubre de 1986, el Presidente de la III Comisión Legislativa, Gral. Rodolfo Stange Oelckers, mediante Ord. N° 1420, remitió las indicaciones de dicha comisión a la IV Comisión Legislativa. La III Comisión Legislativa criticó tanto la redacción del texto legal propuesto, como la exigencia que los grupos intermedios reclamados contaran con personalidad jurídica vigente. Con respecto a lo primero, señaló que la redacción otorgaba una competencia extremadamente amplia e imprecisa a los citados tribunales, prueba de lo

---

*"No obstante lo anterior, la Comisión, recogiendo las inquietudes de algunos de sus miembros, en orden a que se estaría limitando el mandato constitucional al atribuirle a los tribunales electorales regionales una función de naturaleza pasiva, desde el momento en que solo actuarán a requerimiento de parte, en virtud de reclamaciones, acordó incorporar una norma, como N° 1) del artículo 10, que faculta al tribunal para que, de oficio, entre a conocer de una determinada elección respecto de la cual no hubiere habido reclamación, si, a juicio del propio tribunal, ella reviste una importancia trascendental para la vida de la comunidad.*

*"A juicio de la Comisión, esta norma permite al tribunal que, considerando la diversa importancia de las distintas elecciones, pueda, si advierte que los afectados, por razones de amenazas, presiones o cualquier otro género de situaciones que pudiere inhibirlos, no reclamen una elección, entre a determinar de oficio su competencia para calificar tal elección". Véase al respecto, COMISIÓN DE ESTUDIO DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES, op. cit. 9-12. Subrayado en texto original.*

<sup>25</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR. *Informe Técnico* (Santiago, 1986) p. 5.

<sup>26</sup> H. JUNTA DE GOBIERNO, Informe de la Secretaría de Legislación (Santiago, 1986), p. 37.

cual era el empleo de la expresión “entre otras” para aludir a todo tipo de grupos intermedios, sin perjuicio de existir una indefinición respecto de las organizaciones comunitarias de carácter territorial o funcional y de las relacionadas con el desarrollo cultural, social y económico, en mérito de lo cual propuso nominar taxativamente los grupos intermedios cuyas elecciones serían calificadas por estos tribunales, los que debían corresponder a las organizaciones más importantes para el funcionamiento del Estado y que representarían intereses relevantes para la comunidad. Con respecto a lo segundo, señaló que la exigencia de contar con personalidad jurídica vigente debía ser eliminada, ya que inducía a que ciertos grupos intermedios no solicitaran el otorgamiento de personalidad jurídica para escapar así del control judicial de sus elecciones, sin perjuicio de haberse subsanado en parte este obstáculo con la propuesta de nominar taxativamente las organizaciones cuyas elecciones serían materia de dicho control.

Por lo anterior, la III Comisión Legislativa propuso el siguiente texto sustitutivo:

*“Art. 10. Corresponde a los Tribunales Electorales Regionales:*

*1° Calificar las elecciones de directiva que efectúen las organizaciones estudiantiles, organizaciones sindicales, juntas de vecinos, centros de madres y asociaciones gremiales de empleadores del sector privado y de profesionales, incluidas las federaciones y confederaciones formadas por ellas”.*

Atendido el texto sustitutivo propuesto, esta Comisión fue del parecer de suprimir el artículo final del proyecto del Ejecutivo, el que resultaba a todas luces innecesario.

Con fecha 10 de octubre de 1986, el Presidente de la II Comisión Legislativa, Gral. Fernando Matthei Aubel, mediante Ord. N° 36, remitió las indicaciones de dicha Comisión a la IV Comisión Legislativa. En ellas no se refirió al tema que nos ocupa.

Con fecha 24 de octubre de 1986, el Presidente de la I Comisión Legislativa, Alnte. José Toribio Merino Castro, mediante Ord. N° 6583/20/9, remitió las indicaciones de dicha Comisión a la IV Comisión Legislativa. La I Comisión Legislativa criticó también el proyecto de ley del Ejecutivo por estimar que en el mismo la competencia absoluta de los nuevos tribunales se determinaba solo en función de si los grupos intermedios contaban o no con personalidad jurídica vigente, en circunstancias que el mandato constitucional dirigido al legislador era para determinar los grupos intermedios cuyas elecciones serían susceptibles de reclamación, sin perjuicio de la calificación de oficio de las elecciones de carácter gremial. Por lo anterior, la Comisión Legislativa en comentario adhirió al criterio de la Comisión para el Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales, en el sentido de fijar la competencia absoluta en relación con los organismos que iban a participar en los órganos de administración regional y comunal, pero manteniendo la exigencia que los grupos intermedios reclamados contaran con personalidad jurídica vigente.

Para este efecto, la Comisión propuso un nuevo texto sustitutivo que hacía referencia al tipo de grupo intermedio cuya elección podía ser objeto de reclamación ante los nuevos tribunales, en el cual separó las elecciones relativas a los Consejos Regionales de Desarrollo de las de los Consejos de Desarrollo Comunal y propuso una nueva norma para el caso de las elecciones gremiales y sindicales, en la que se exigió —por una razón de seriedad— que la reclamación fuere firmada por, a lo menos, el veinte por ciento de sus afiliados. Por último, se estableció la posibilidad de conocer de oficio sobre la calificación de las elecciones en grupos intermedios que tuvieran especial relevancia, a juicio del Tribunal, para lo cual se propuso establecer la obligación de sus dirigentes de remitir los antecedentes relativos a las elecciones a aquel dentro del plazo de 5° día hábil, sin perjuicio de la facultad del Tribunal de requerir derechamente dichos antecedentes en caso de incumplimiento de la obligación anterior. En relación con el artículo final, relativo a sociedades civiles y comerciales, cuyos procesos electorales estarían excluidos de la competencia de los nuevos tribunales, la Comisión solicitó que se estudiara la situación de las cooperativas, que a su juicio debían quedar incluidas.

La I Comisión Legislativa terminó proponiendo el siguiente texto sustitutivo:

*“Art. 10. Corresponde a los Tribunales Electorales Regionales:*

*1º Conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de las elecciones practicadas en las siguientes organizaciones que tengan personalidad jurídica:*

- a) *En los organismos del sector privado de naturaleza gremial, profesional, empresarial o de carácter social, cultural o de desarrollo, que se encuentren habilitados para formar parte de los Consejos Regionales de Desarrollo de acuerdo con la ley orgánica constitucional respectiva;*
- b) *En los organismos intermedios de carácter funcional, territorial o representativos de las actividades más relevantes de la comuna que integren el respectivo Consejo de Desarrollo Comunal de acuerdo con la ley orgánica constitucional respectiva;*
- c) *En los gremios y sindicatos que no estén comprendidos en las categorías anteriores, solo en el caso que las reclamaciones sea interpuesta, a lo menos, por veinte por ciento de sus afiliados”<sup>27</sup>.*

Con fecha 13 de noviembre de 1986, el Presidente de la IV Comisión Legislativa, Gral. Julio Canessa Robert, remitió a las restantes Comisiones Legislativas y al Ministerio de Interior un texto sustitutivo del proyecto de ley, elaborado por la mencionada Comisión, el que aceptó “en parte las indicaciones de las restantes Comisiones” (Ord. N° 455, de 13 de noviembre de 1986, del Presidente de la IV Comisión Legislativa al Sr. Ministro de Interior). Dicho texto no fue posible conocerlo por no estar disponible en el volumen sobre historia de la Ley N° 18.593, que se encuentra en la Biblioteca del Congreso Nacional en Valparaíso. Sin embargo, de los antecedentes presentes en dicho volumen se desprende que la IV Comisión Legislativa, actuando en carácter de Comisión Conjunta con miembros de las restantes Comisiones Legislativas, trabajó sobre la base de dicho texto sustitutivo para elaborar el proyecto de ley definitivo cuya aprobación fue propuesta a la Junta de Gobierno, por intermedio de la Secretaría de Legislación. Para ello, la Comisión Conjunta sesionó en cinco oportunidades para despachar el texto definitivo (21, 26 y 28 de noviembre y 3 y 12 de diciembre, todos de 1986). El texto definitivo fue aprobado en la sesión de 28 de noviembre de 1986, dejándose la resolución del tema de las remuneraciones de los miembros de los Tribunales Electorales Regionales para la sesión de 12 de diciembre de 1986.

El Informe de la Comisión Conjunta señaló que la IV Comisión Legislativa aprobó la idea de legislar sobre los Tribunales Electorales Regionales y elaboró un texto sustitutivo que discurrió sobre la base del proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo, cuyas disposiciones complementó y perfeccionó. Asimismo, refiriéndose a las indicaciones de las restantes Comisiones Legislativas, el Informe sostuvo:

*“Asimismo, el referido texto sustitutivo acogió en la medida de lo posible, las principales observaciones y sugerencias formuladas por las Comisiones Legislativas y por la Secretaría de Legislación, con el fin contar con un documento de trabajo para el estudio del proyecto en Comisión Conjunta”<sup>28</sup>.*

La Comisión Conjunta se refirió a la importancia de la idea de legislar en los siguientes términos:

*“En efecto, la iniciativa en estudio permitirá que los gremios y grupos intermedios, que son las entidades en las cuales el derecho de asociación –tan fundamental en el sistema democrático– adquiere realidad, puedan generar a sus autoridades representativas mediante procesos electorarios limpios y al margen de interferencias ajenas al quehacer*

<sup>27</sup> Subrayado agregado por el autor con el objeto de indicar el texto aproximado propuesto por la I Comisión Legislativa, debido a que el texto disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional se encuentra en esta parte borroso y semiilegible.

<sup>28</sup> H. JUNTA DE GOBIERNO, *Informe de Comisión Conjunta* (Santiago, 1986) p. 30.

*propriadamente gremial y consociativo. De este modo, las máximas autoridades siempre podrán reflejar y representar los objetivos auténticamente gremiales y los intereses legítimos de sus asociados*"<sup>29</sup>.

Al momento de analizar las atribuciones de los Tribunales Electorales Regionales, la Comisión Conjunta hizo una pequeña reseña de la forma en que se establecía la competencia absoluta de dichos tribunales en el art. 10 inc. 1° N° 1 del proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo, haciendo mención expresa de la exigencia –contemplada en dicho proyecto– que los grupos intermedios reclamados contaran con Personalidad jurídica vigente. La Comisión Conjunta expresó que el texto propuesto, dada su amplitud, incumplía el mandato constitucional entregado, al legislador en el art. 85 inc. 1° de la CPR. Posteriormente, la Comisión Conjunta sostuvo que a los Tribunales Electorales Regionales les correspondía calificar las elecciones de carácter gremial, como asimismo, que podían conocer de las reclamaciones interpuestas con motivo de elecciones realizadas en grupos intermedios. En uno y otro caso, sería el legislador quien señalaría cuándo los Tribunales Electorales Regionales ejercerían una u otra atribución. Sobre esto último, la Comisión Conjunta fue de la idea que la calificación de oficio de las elecciones se restringiera a los gremios y grupos intermedios de importancia para la nueva institucionalidad, mientras que las reclamaciones electorales, promovidas a petición de parte interesada, pudieran ser interpuestas con motivo de elecciones en cualquier grupo intermedio.

Por ser de importancia lo señalado por la Comisión Conjunta, no podemos menos que transcribir sus comentarios al respecto:

*"Con todo, la Comisión Conjunta estimó conveniente restringir la calificación solo a aquellos gremios y grupos intermedios que revisten importancia para la administración regional y comunal, donde precisamente la Constitución ha previsto la participación de la comunidad organizada. La relevancia de estas entidades y el rol social que están llamadas a cumplir, justifica y hace necesario que estén sometidas a un cierto grado de control en cuanto a la forma en que elijan a sus autoridades y representantes, a fin de que sean auténticamente representativos (SIC) de las personas o entidades que integran tales entidades.*

*"A su vez, en cuanto a las reclamaciones, se consideró la posibilidad de que lo presente cualquier grupo intermedio, y que en el caso de no ser de aquellas entidades que tienen derecho a participar en los Consejos Regionales de Desarrollo o en los Consejos de Desarrollo Comunal, deberán ser formuladas por a lo menos diez de sus miembros. Este último requisito tiene como propósito garantizar la seriedad del reclamo y evitar la proliferación innecesaria de los mismos y en consecuencia, la utilización del sistema como forma de eludir el resultado de los procesos electorarios (artículo 10 N°s 1° y 2°, del texto sustitutivo)"*<sup>30, 31</sup>.

En mérito de lo anterior, la Comisión Conjunta aprobó y recomendó a la Junta de Gobierno la aprobación definitiva del siguiente texto legal:

*"Art. 10. 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 Regio-*

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 32.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, pp. 40 y 41.

<sup>31</sup> Subrayado agregado por el autor. El texto subrayado tiene una redacción impropia debido a que lo acordado por la Comisión Conjunta fue que las reclamaciones que se interpusieran con motivo de elecciones realizadas en cualquier grupo intermedio fueran conocidas por los Tribunales Electorales Regionales, como lo dejó en claro algunas páginas más adelante el texto articulado propuesto por la misma Comisión Conjunta, y no necesariamente que las reclamaciones se presentaran por cualquier grupo intermedio, idea que puede o no coincidir procesalmente con lo acordado por la citada Comisión.

*nales de Desarrollo o de los Consejos de Desarrollo Comunal, de acuerdo con las respectivas leyes orgánicas constitucionales.*

*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 comprendidos en el número 1.º de este artículo, la reclamación deberá ser formulada por, a lo menos, diez de sus miembros”.*

Esta disposición legal –al igual que el resto del texto sustitutivo– fue aprobada por la Junta de Gobierno en su sesión de 30 de diciembre de 1986, promulgada por el Presidente de la República el 5 de enero de 1987 y publicada en el Diario Oficial de 9 de enero de 1987.

#### ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA

##### *1º Respecto de la norma constitucional:*

La evidencia presentada respecto de la norma constitucional nos indica lo siguiente:

a) En las actas y memorándums de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución –organismo asesor del poder constituyente de la época– se pueden encontrar los fundamentos de la norma constitucional aprobada plebiscitariamente en 1980. El otro organismo asesor, el Consejo de Estado, no innovó mayormente en esta materia. Lo mismo se puede señalar de la Junta de Gobierno, actuando en carácter de poder constituyente.

b) De los antecedentes tenidos a la vista, creemos que la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución acordó que el legislador estableciera cierta forma de resguardar la autoridad y dignidad de los nuevos tribunales, mediante ciertas restricciones tendientes a asegurar la seriedad de los procedimientos. Para esto último, la Comisión dijo que el legislador debía considerar dos tipos de criterios, a saber, la “naturaleza, importancia y fines” de los grupos concernidos, como asimismo, la “voluntad probable” de sus componentes.

Ahora bien, dado que la Comisión acordó que estos tribunales podían conocer de la calificación de elecciones en grupos intermedios de oficio, en los casos señalados por la ley, y a petición de parte, en los restantes casos no señalados por la ley, no estimamos aventurado sostener que cada tipo de criterio debía estar vinculado al ejercicio de una atribución distinta. Así, el legislador debía considerar la “naturaleza, importancia y fines” del grupo concernido para efectos de decidir si sus elecciones serían calificadas de oficio por estos tribunales, mientras que en los casos de calificación de las elecciones no señaladas por la ley, las que serían conocidas por estos tribunales a petición de parte, el legislador debía establecer cómo se tendría por expresada claramente la “voluntad probable” de los componentes del grupo reclamado.

Para arribar a esta conclusión nos basamos en la distinta importancia –en el anteproyecto constitucional– que se atribuyó a la calificación de ambos tipos de elecciones, ya que resulta comprensible que los lineamientos dados al legislador fueran más estrictos para determinar las elecciones de grupos intermedios de calificación obligatoria, que para dar seriedad al procedimiento de calificación facultativa de elecciones de grupos intermedios.

En otras palabras, creemos que la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución fue de la opinión de restringir el ámbito de la competencia absoluta de los Tribunales Electorales Regionales para calificar de oficio las elecciones realizadas en ciertos grupos intermedios. Para ello la

Comisión encomendó al legislador —en su anteproyecto constitucional— determinar o señalar los grupos intermedios cuyas elecciones serían calificadas obligatoriamente por los Tribunales Electorales Regionales, considerando la “naturaleza, importancia y fines” de los grupos concernidos. Del mismo modo, creemos que resulta también inconcuso que la Comisión acordó que el legislador podía contemplar que estos tribunales calificaran, a petición de parte y eventualmente en forma facultativa, las elecciones acontecidas en grupos intermedios distintos de aquellos determinados o señalados por la ley. En este último caso, la Comisión no encomendó al legislador efectuar discriminación alguna en razón de la naturaleza, importancia y fines del grupo reclamado, ya que —creemos— tal discriminación solo era procedente respecto de las facultades que los tribunales ejercerían de oficio. Lo único que se encomendó al legislador, para establecer esta facultad, fue considerar “la voluntad probable” de los componentes de dichos grupos intermedios.

c) La labor de determinar legalmente los grupos intermedios cuyas elecciones serían calificadas obligatoriamente por los Tribunales Electorales Regionales, involucraba efectuar una discriminación en razón la importancia o relevancia de los grupos intermedios concernidos, lo que fue explicitado por la Comisión en su memorándum “Proposiciones e Ideas Precisas” en el sentido que el legislador debía considerar la *naturaleza, importancia y fines* de los grupos intermedios.

Nada hay en las actas y en el memorándum citado que indique que la Comisión haya encomendado al legislador considerar la vigencia de la personalidad jurídica del grupo respectivo, como uno más de los requisitos para efectuar dicha discriminación. Asimismo, nada hay en los documentos citados que indique que la Comisión haya considerado que la vigencia de la personalidad jurídica del grupo intermedio estuviere implícita en la naturaleza, importancia y fines de aquel. Tampoco se puede arribar a dicha conclusión en forma lógica, pues repugna a ello tanto el sentido natural y obvio de las palabras “naturaleza”, “importancia” y “fin”, como la realidad práctica de la vida asociativa.

En cuanto a lo primero, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “*naturaleza*” como “esencia y propiedad característica de cada ser; virtud, calidad o propiedad de las cosas”. El mismo diccionario define “*importancia*” como la “cualidad de lo importante, de que es muy inconveniente o interesante, de mucha entidad o consecuencia”, en tanto que “*importar*” significa “convenir, interesar, hacer al caso, ser de mucha entidad o consecuencia”. Finalmente, el diccionario citado define “*fin* (último)” como “aquel a cuya consecución se dirigen la intención y los medios del que obra” y “*finalidad*” como el “fin con que o por que se hace una cosa”. Como cualquier lector podrá apreciar, de lo expuesto se puede inferir, sin dificultad, que no existe relación alguna entre las palabras arriba definidas con el requisito formal-legal de contar con personalidad jurídica vigente.

En cuanto a lo segundo, la vida asociativa diaria revela que la vigencia de la personalidad jurídica de un grupo intermedio en forma alguna denota su importancia y menos su naturaleza y fines, ya que existen de hecho grupos intermedios con gran capacidad de convocatoria social, los que no cuentan ni jamás han contado con personalidad jurídica (piénsese en federaciones de estudiantes y centros de alumnos, por ejemplo), y existen algunos grupos intermedios que cuentan con personalidad jurídica, pero que han dejado de funcionar efectivamente desde hace años, decayendo en el número de sus integrantes, sin que revistan mayor importancia para el buen funcionamiento de la sociedad (es el caso de muchas juntas de vecinos y de algunas formas asociativas “históricas”, como ser, corporaciones y asociaciones de socorros mutuos creadas a inicios del siglo pasado).

d) Como ya ha sido dicho, el legislador fue autorizado para contemplar la posibilidad que los Tribunales Electorales Regionales conocieran de la calificación de las elecciones en grupos intermedios distintos a aquellos señalados por la ley. En este caso, los tribunales conocerían por vía de reclamación, a petición de parte y no de oficio.

La Comisión no autorizó al legislador a efectuar discriminación alguna, pero sí le señaló un lineamiento: considerar la “voluntad probable de sus componentes” (los del grupo recla-

mado). Para interpretar esta expresión de la Comisión, se debe tener presente que en esta hipótesis los sujetos activos de la reclamación electoral son uno o más miembros del grupo intermedio en el cual tuvo lugar la elección reclamada, mientras que el sujeto pasivo de la reclamación electoral es el grupo intermedio propiamente tal, por medio de su directiva, la que ha tenido a su cargo el proceso electoral.

2° *Respecto de la norma legal:*

La evidencia presentada respecto de la norma legal nos indica lo siguiente:

a) El proyecto de ley del Ejecutivo solo contempló la posibilidad que los Tribunales Electorales Regionales conocieran de las elecciones en grupos intermedios a petición de parte, esto es, por vía de reclamación. Asimismo, dicho proyecto de ley exigió que los grupos intermedios contaran con personalidad jurídica vigente. En ambos aspectos, el proyecto se apartó tanto de lo acordado en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, como en la Comisión para el Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales<sup>32</sup>.

b) El proyecto de ley del Ejecutivo identificó en forma genérica y no taxativa los grupos intermedios cuyas elecciones podían quedar bajo la competencia absoluta de los nuevos tribunales (recuérdese el empleo de la expresión “entre otras”, que contemplaba el art. 10 inc. 1° N° 1 del proyecto). Esto fue observado por la I y la III Comisión Legislativa, las que formularon indicación al respecto, señalando que el proyecto no cumplía con el mandato constitucional de determinar o señalar los grupos intermedios.

Producto de dicha indeterminación del Ejecutivo, en cuanto aludió solo a organizaciones diversas con personalidad jurídica, es que el mismo proyecto de ley contempló un artículo final, el cual señaló expresamente que sus disposiciones no se aplicaban a las sociedades civiles y comerciales. De esta manera se estableció una clara contraposición entre personas jurídicas sin fines de lucro, cuyas elecciones quedaban bajo la competencia absoluta de dichos tribunales, y personas jurídicas con fines de lucro, cuyas elecciones quedaban excluidas de la misma.

c) La exigencia que los grupos intermedios contaran con personalidad jurídica vigente fue rechazado por la III Comisión Legislativa, por inducir –en concepto del Presidente de esta Comisión– a un fraude al espíritu del Constituyente, ya que los grupos evitarían solicitar personalidad jurídica con el objeto que sus elecciones no fueran objeto de control de legalidad alguna. En esto, dicha Comisión concordó con lo propuesto en su anteproyecto por la Comisión para el Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales, antes citada.

En consecuencia, la III Comisión Legislativa propuso señalar taxativamente los grupos intermedios –todos sin fines de lucro– cuyas elecciones podían ser calificadas por los Tribunales Electorales Regionales, eliminando la exigencia de contar estos con personalidad jurídica vigente, por la razón apuntada.

d) El predicamento del Ejecutivo en la materia que nos ocupa, esto es, que los grupos intermedios contaran con personalidad jurídica vigente, solo fue compartido por la I Comisión Legislativa, que formuló indicación al respecto, y por la II Comisión Legislativa, que no formuló indicación en esta materia.

La I Comisión Legislativa propuso señalar en forma precisa los grupos intermedios cuyas elecciones podrían llegar a ser calificadas de oficio por los Tribunales Electorales Regionales, los que vinculó a los nacientes Consejos Regionales de Desarrollo y Consejos de Desarrollo Comunal. En los casos de las elecciones sindicales y gremiales no vinculadas a dichos orga-

<sup>32</sup> No es aventurado sostener que el proyecto de ley contribuyó a confundir, en lugar que aclarar, los contornos de la institución, como la historia legislativa posterior lo demuestra.

nismos, la I Comisión Legislativa propuso que los Tribunales Electorales Regionales conocieran solo por vía de reclamación y supuesto que la reclamación la formularan, a lo menos, el veinte por ciento de los miembros de dichos grupos, por una razón de seriedad.

e) La Comisión Conjunta señaló expresamente que se habían acogido parte de las principales indicaciones formuladas por las restantes Comisiones. En tal sentido, para determinar hasta qué punto el proyecto del Ejecutivo sufrió modificaciones en la materia, basta comparar los diferentes textos propuestos por las Comisiones Legislativas. De dicha comparación resulta que:

- La Comisión Conjunta acogió la indicación de la I Comisión Legislativa, en cuanto a señalar claramente que las elecciones cuya calificación sería efectuada de oficio por estos tribunales serían aquellas vinculadas a la generación de los Consejos Regionales y Comunales de Desarrollo. Asimismo, aceptó que estos tribunales pudieran conocer también de reclamaciones interpuestas con motivo de estas elecciones, esto es, a petición de parte, como una forma de dar mayores garantías a la juridicidad de estas elecciones. Todo lo anterior, se entendió, sin perjuicio del conocimiento de reclamaciones electorales interpuestas con motivo elecciones realizadas en otros grupos intermedios.
- La Comisión Conjunta acogió la indicación de la III Comisión Legislativa, en cuanto a eliminar la exigencia que los grupos intermedios cuyas elecciones fueran calificadas (o reclamadas) contaran con personalidad jurídica vigente. Esto último se aprecia claramente en el texto definitivo del art. 10 inc. 1° N° 2 propuesto por la Comisión Conjunta, que corresponde al texto en actual vigencia, el cual se refiere claramente a “cualesquiera otros grupos intermedios” reclamados.
- La Comisión Conjunta modificó la redacción del artículo final, al perecer por razones de técnica jurídica, dándole la actual redacción, que habla de “personas jurídicas con fines de lucro” en lugar de “sociedades civiles y comerciales”.
- Para evitar una proliferación innecesaria de reclamaciones electorales, interpuestas conforme al art. 10 inc. 1° N° 2 de la ley, como asimismo para demostrar –aparentemente– la “voluntad probable de sus componentes”, es que el legislador exigió un número mínimo de reclamantes. Con todo, el legislador distinguió en la materia según si el grupo reclamado era o no de aquellos cuyas elecciones debían ser calificadas obligatoriamente por el Tribunal. En el primer caso, exigió un solo reclamante. En el segundo caso, exigió diez reclamantes.

La razón de la distinción –creemos– se encontraba en el distinto papel que ambos tipos de elecciones jugaban en la institucionalidad proyectada en 1980, razón por la cual la “voluntad probable” de los componentes del grupo reclamado se podía tener por manifestada en forma distinta para el legislador. En el primer caso, la concurrencia de un reclamante se explicaba por el hecho de tratarse de una elección de calificación obligatoria, ocurrida en un grupo intermedio de aquellos señalados por la ley. En cambio, en el segundo caso, la concurrencia de diez reclamantes se explicaba por el hecho de tratarse de una elección acontecida en un grupo intermedio cualquiera, de los muchos existentes en la sociedad, por lo que la concurrencia del número indicado de reclamantes era manifestación de la existencia presunta del grupo intermedio reclamado.

#### EXCURSUS SOBRE LA PRÁCTICA LEGISLATIVA POSTERIOR

No obstante lo establecido en la historia fidedigna del establecimiento de la norma constitucional y legal, la publicación posterior de las leyes orgánicas constitucionales N° 18.605, sobre Consejos Regionales de Desarrollo, y N° 18.695, sobre Municipalidades, deparó algunas sorpresas.



Dichas leyes establecieron como órganos administradores y asesores los denominados Consejos Regionales de Desarrollo y Consejos de Desarrollo Comunal, previstos en los arts. 101 y 109 del texto original de la Constitución Política de 1980. A su turno, los arts. 2, 3, 4, 5, 9 y 10 de la Ley N° 18.605 y los arts. 60, 62 y 63 de la Ley N° 18.695, dejaron en claro que solo tenían derecho a participar en dichos organismos, entre otros, los grupos intermedios que contaran con personalidad jurídica vigente. De esta manera, el legislador orgánico constitucional de los años 80 dio un sentido preciso al art. 10 inc. 1° N° 1 de la Ley N° 18.593, el cual se apartaba del previsto por el Constituyente. Pero ello no alteró el sentido del art. 10 inc. 1° N° 2 de la ley citada, en cuanto a la amplitud –arriba apuntada– del sujeto pasivo de la reclamación electoral prevista en dicha disposición legal.

Las reformas constitucionales aprobadas en materia de gobierno y administración regional y municipal, mediante la Ley de reforma constitucional N° 19.097, promulgada y publicada durante la administración Aylwin, pusieron término a la controversia con relación al art. 10 inc. 1° N° 1 de la Ley N° 18.593, por haber quedado este parcialmente sin aplicación en virtud de la derogación de la Ley N° 18.605, orgánica constitucional sobre Consejos Regionales de Desarrollo, y de la modificación de la Ley N° 18.695, orgánica constitucional sobre Municipalidades, en lo atinente a los denominados Consejos de Desarrollo Comunal, los que fueron substituidos por los Concejos Municipales. En virtud de lo anterior, solo ha quedado subsistente la atribución de los Tribunales Electorales Regionales para calificar de oficio las elecciones de carácter gremial, prevista en el art. 10 inc. 1° N° 1 parte inicial<sup>33</sup>. Además, debemos tener presente que los Tribunales Electorales Regionales pueden conocer actualmente de las reclamaciones interpuestas con motivo de la conformación de los Consejos Económicos Sociales Provinciales, creados en virtud de la reforma constitucional antes referida y de la Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, en los cuales solo pueden participar, como miembros electos, las “organizaciones que acrediten personalidad jurídica vigente”<sup>34</sup>.

La situación acontecida con el art. 10 inc. 1° N° 1 de la Ley N° 18.593, arriba descrita, coloca en duda cuál es el número de reclamantes, miembros de un grupo intermedio, que hoy en día se exige para interponer una reclamación electoral ante un Tribunal Electoral Regional, conforme al art. 10 inc. 1° N° 2 de la citada ley, esto es, ¿uno o diez reclamantes?

El profesor Alejandro Silva Bascuñán sostiene que estas reclamaciones pueden interponerse por “cualquiera persona que tenga interés directo en ella”, conforme a lo preceptuado en el art. 16 de la Ley N° 18.593<sup>35</sup>, afirmación que no da una respuesta directa a nuestra interrogante.

Por nuestra parte, estimamos que se mantiene la regla general de diez miembros, por las siguientes razones: a) El art. 10 inc. 1° N° 2, hoy día vigente, señala claramente que tratándose de grupos intermedios no contemplados en el art. 10 inc. 1° N° 1, hoy día parcialmente sin aplicación, debe concurrir dicho número. b) La solución contraria solo sería posible si el texto del art. 10 inc. 1° N° 2 hubiere exigido la concurrencia de un solo miembro, en el caso de grupos intermedios no contemplados en el art. 10 inc. 1° N° 1, y no diez como en realidad lo hizo. c) El art. 16 de la Ley N° 18.593, citado por el profesor Alejandro Silva Bascuñán, se refiere a una condición de admisión de la acción de reclamación electoral, como ser, el “interés directo”, norma que se complementa con lo dispuesto en el art. 10 inc. 1° N° 2, esto es, la concurrencia de diez reclamantes que sean miembros del grupo intermedio reclamado (de quienes no puede menos que presumirse la concurrencia de dicho interés directo), que es

<sup>33</sup> Así se ha entendido por el Tribunal Calificador de Elecciones, el cual dictó recientemente un Auto Acordado para conocer de las apelaciones que se interpongan con motivo de la calificación de elecciones de carácter gremial, basadas en el art. 10 inc. 1° N° 1 de la Ley N° 18.593. Véase al respecto, TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES. *Auto Acordado del Tribunal Calificador de Elecciones sobre Tramitación y Fallo de los Recursos de Apelación en contra de las Resoluciones de los Tribunales Electorales Regionales que se Pronuncien sobre la Calificación de las Elecciones de Carácter Gremial*, Diario Oficial N° 37.305, jueves 11 de julio de 2002, p. 9.

<sup>34</sup> Ver Arts. 48, 54 y 56 de la Ley N° 19.175, en relación con el art. 10 inc. 1° N° 4 de la Ley N° 18.593.

<sup>35</sup> Alejandro SILVA BASCUÑÁN: *op. cit.* p. 348.

otra condición de admisión de la acción<sup>36</sup>. d) Pensar que sería suficiente la concurrencia de un solo reclamante conduciría a inferir que siempre existió una contradicción expresa entre el art. 10 inc. 1° N° 2 y el art. 16 de la Ley N° 18.593, inclusive desde la fecha de su publicación en 1987, situación de la cual no hemos oído. e) Finalmente, porque en los casos especiales contemplados en leyes especiales recientes, como ser, en materia de elecciones municipales, elecciones regionales, en la conformación de los consejos económico-sociales provinciales y en las elecciones de directorio de organizaciones comunitarias, la ley ha otorgado expresamente legitimación activa a “cualquier consejero regional o concejal” y a “cualquier persona” (arts. 29 y 91 de la Ley N° 19.175), a “cualquier elector” (art. 117 de la Ley N° 18.695, en relación con el art. 96 de la Ley N° 18.700), a “cualquier organismo” (art. 56 inc. 1° de la Ley N° 19.175, el cual comparecería por medio de su directiva) y a “las personas excluidas” (art. 56 inc. 2° de la Ley N° 19.175), como asimismo, a “cualquier vecino afiliado a la organización” (art. 25 de la Ley N° 19.418), sin haberse remitido derechamente –en su lugar– al art. 16 de la Ley N° 18.593<sup>37, 38</sup>.

#### PROPOSICIÓN DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA PLANTEADO Y CONTROVERSIAS POSTERIORES

Al inicio de este artículo planteamos un problema, a saber: si la vigencia de la personalidad jurídica del grupo reclamado es o no condición de existencia de la competencia absoluta de los Tribunales Electorales Regionales para conocer de las reclamaciones electorales interpuestas conforme al art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593.

Creemos que la historia fidedigna del establecimiento de la norma constitucional y de la norma legal respectiva demuestra que dicha exigencia o condición no formó parte ni del espíritu del Constituyente ni del espíritu del legislador (más allá de las confusiones en que incurrió este último), por lo que la respuesta a la interrogante planteada debe ser no. La postura interpretativa que sostiene la no exigencia de personalidad jurídica vigente para el grupo intermedio reclamado parece ser la que cuenta con más sólidos fundamentos.

Por lo anterior, presentada una reclamación electoral ante un Tribunal Electoral Regional, con motivo de una elección acontecida en un grupo intermedio carente de personalidad jurídica, aquel no puede excepcionarse de conocer y resolver sobre el fondo de la misma, por lo que la excepción de incompetencia promovida deberá ser necesariamente rechazada por el Juzgador<sup>39</sup>. En caso contrario, el fallo del Tribunal Electoral Regional causaría un agravio a los reclamantes, susceptible de ser enmendado por la vía del recurso de apelación interpuesto ante el mismo tribunal y para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, conforme a la interpretación dada por el Tribunal Calificador de Elecciones al actual art. 85 inc. 1° de la CPR, luego de la reforma constitucional de la Ley N° 19.097, publicada en el Diario Oficial de 12 de noviembre de 1991<sup>40</sup>. Si este último confirmase en todas sus partes el fallo apelado,

<sup>36</sup> Mario CASARINO VITERBO: *III Manual de Derecho Procesal* (Santiago. Editorial Jurídica de Chile, 1983), p. 104-5; Eduardo E. SALAS CÁRCAMO: *op. cit.*, pp. 159-161;

<sup>37</sup> Estimamos que nuestra afirmación se sostiene incluso para las reclamaciones interpuestas con motivo de la conformación de los Consejos Económicos Sociales Municipales (art. 94 de la Ley N° 18.695).

<sup>38</sup> Así lo ha entendido también cierta jurisprudencia electoral emanada del Primer Tribunal Electoral de la Región Metropolitana. Véase, al respecto, la sentencia recaída en la reclamación electoral rol N° 808-1995, caratulada “*Alonso Constenla C. y otros con Sociedad Nacional de Minería*” (Considerando 7°).

<sup>39</sup> Cuestión aparte es que el Tribunal Electoral Regional rechace la excepción de incompetencia y en su fallo rechace la reclamación electoral por no acreditarse la existencia del supuesto grupo intermedio reclamado.

<sup>40</sup> La reforma constitucional citada, de acuerdo a la interpretación judicial emanada de sendos recursos de hecho y de apelación que ha conocido y resuelto el Tribunal Calificador de Elecciones, ha terminado por “enmendar” el art. 26 de la Ley N° 18.593, que establecía un recurso de reposición susceptible de ser interpuesto en contra del fallo del Tribunal Electoral Regional, en carácter de único recurso ordinario. Para ello, el Tribunal Calificador de Elecciones ha dado primacía a la norma constitucional por sobre el art. 26 de la Ley N° 18.593, y ha entendido que la remisión a “la ley” que efectúa el Art. 85 Inc. 1° de la CPR, se refiere a un conjunto de disposiciones legales que para estos efectos la conforman, las que sí contemplan el recurso de apelación, como ser, el art. 107 Inc. 2° de la Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, y el art. 57 de la Ley N° 18.603, orgánica constitucional de partidos políticos, y no a una ley en forma exclusiva y excluyente, como ser, la Ley N° 18.593. Véanse al respecto, entre otras, las siguientes

podríamos estar en presencia de un acto arbitrario o ilegal que privaría presuntamente a los reclamantes de su derecho a no ser objeto de diferencias arbitrarias por autoridad alguna (art. 19 N° 2 de la CPR), el cual podría ser denunciado por medio del recurso o acción de protección (Art. 20 de la CPR)<sup>41</sup>.

No podrá escapar al lector que lo anterior plantea la interrogante relativa a cómo emplazar a la reclamación electoral al grupo intermedio reclamado carente de personalidad jurídica. A pesar de no ser esta la ocasión para analizar el tema con mayor detención, podemos enunciar algunas ideas preliminares. Antes que nada, debemos recordar que en la especie no estamos en presencia de un juicio o proceso en sentido estricto, sino de una reclamación electoral. Asimismo, con el objeto de hilvanar una respuesta, podemos traer a colación el texto de los arts. 10 inc. 1° N° 2, 17 N° 3, 18 y 19, todos de la Ley N° 18.593, los que –creemos– establecen algunas bases consonantes con la postura adelantada en este artículo. El primero se refiere a las reclamaciones que se interpongan con motivo de elecciones de "...de cualesquiera otros grupos intermedios". El segundo dice la reclamación deberá contener "la individualización del *organismo* en que se haya efectuado el acto eleccionario"<sup>42</sup>. El tercero establece las formas de notificación de la reclamación electoral, distinguiendo según si la reclamación es en contra de "una persona debidamente individualizada"<sup>43</sup> (se notifica personalmente) o no (se notifica por medio de un aviso publicado en un diario). El cuarto, finalmente, se refiere a "el o los afectados por la reclamación". De acuerdo a lo expuesto, entendemos que de estas disposiciones legales brota palmariamente no solo que para el legislador no son sinónimos "grupo intermedio" y "persona jurídica"<sup>44</sup>, sino que, además, cuando el grupo intermedio reclamado no goza de personalidad

---

sentencias dictadas por el Tribunal Calificador de Elecciones: a) Recursos de hecho: rol N° 105-1996, recurso de hecho interpuesto por la Sociedad Nacional de Minería; rol N° 18-1998, recurso de hecho interpuesto por Dn. Juan Díaz B. y otros. b) Recursos de apelación: rol N° 106-1996, recurso de apelación interpuesto por la Sociedad Nacional de Minería, en contra del fallo dictado por el Primer Tribunal Electoral de la Región Metropolitana, en la reclamación electoral rol N° 808-1995, caratulada "*Alonso Constenla C. y otros con Sociedad Nacional de Minería*"; rol N° 20-1998, recurso de apelación interpuesto por Dn. Juan Díaz B. y otros, en contra del fallo dictado por el Primer Tribunal Electoral de la Región Metropolitana, en la reclamación electoral Rol N° 987-1997, caratulada "*Juan Díaz B. y otros con Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud*".

<sup>41</sup> Surge la interrogante sobre la admisibilidad y procedencia del recurso o acción de protección en contra del Tribunal Calificador de Elecciones, para el caso que este último confirme en todas sus partes el fallo apelado. Podría sostenerse que estaríamos en presencia de un acto arbitrario o ilegal que privaría a los reclamantes de su derecho a no ser objeto de diferencias arbitrarias por autoridad alguna (Art. 19 N° 2 de la CPR), denunciado por medio de este recurso (Art. 20 de la CPR). Al respecto, desde un punto de vista, teniendo presente lo acontecido con el recurso de protección y las resoluciones judiciales, la doctrina y jurisprudencia excepcionalmente han aceptado, en dicho supuesto, la admisibilidad y procedencia del citado recurso, cuando en el caso a mano no existe otro remedio judicial para enmendar arbitrariedades o injusticias, originadas precisamente por el recurso a la vía judicial ordinaria, sin perjuicio de ser el conocimiento del recurso de protección una manifestación de la jurisdicción conservadora. Sobre este punto, véase Eduardo SOTO KLOSS: *El Recurso de Protección. Orígenes, Doctrina y Jurisprudencia*. (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1982), pp. 350-58; Eduardo E. SALAS CÁRCAMO: *op. cit.*, p. 218; Myriam P. Sol PÉREZ RODRÍGUEZ y Marcela RIQUELME ALIAGA: *El Recurso de Protección ante Agravios Producidos por Resoluciones Judiciales. Análisis Jurisprudencial*. (Santiago, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, 1998), p. 32-33 y 75-78. Esta última obra cita, en las páginas mencionadas, un recurso de protección interpuesto exitosamente –por otros hechos– en contra de un Tribunal Electoral Regional, de que conoció la I. Corte de Apelaciones de Santiago y la Excm. Corte Suprema, caratulado "*Caja de Compensación de Asignación Familiar con Segundo Tribunal Electoral Metropolitano*", cuya sentencia de segundo grado contiene algunos razonamientos (Considerandos 3°, 4° y 5° del fallo de primer grado, reproducido en el fallo de alzada, en LXXXVIII Revista de Derecho y Jurisprudencia N° 3 2ª Parte Sección Quinta, pp. 286-293 (Santiago, 1991)), adicionales a los arriba enunciados, que son pertinentes a la interrogante que aquí nos ocupa. Con todo, desde otro punto de vista, se ha sostenido que la decisión del Juez de Protección va a depender de la naturaleza del acto presuntamente arbitrario o ilegal del órgano recurrido, por lo que en el caso que nos ocupa, debería entenderse que la protección sería improcedente si aquel fue ejecutado en cumplimiento de las funciones constitucionales exclusivas del Tribunal Calificador de Elecciones. Sobre lo anterior, véase Alejandro SILVA BASCUÑÁN: *op. cit.*, pp. 319-321 y 347.

<sup>42</sup> Itálicas agregadas por el autor.

<sup>43</sup> Entendemos que en este caso la referencia del legislador a una "persona debidamente individualizada" es a un grupo intermedio que goza de personalidad jurídica, esto es, a una persona jurídica, y no a una persona natural, debido a que el reclamado es el grupo intermedio aludido en el cual tuvo lugar la elección.

<sup>44</sup> La misma distinción se desprende del art. 23 inc. 2°, que distingue entre "...persona, organización", movimiento, partido político, gremio o grupo intermedio, según corresponda" y del art. 25 inc. 2°, que distingue entre "parte o entidades interesadas", ambos de la Ley N° 18.593.

jurídica, la reclamación electoral deberá notificarse por aviso, conforme al art. 18 inc. 1° de la Ley N° 18.593. Finalmente, la reclamación electoral deberá ser notificada a quienes han asumido –en los hechos– la apariencia de titularidad de la dirección del grupo intermedio reclamado<sup>45</sup> y cuyos actos han motivado la interposición de la reclamación electoral. Ciertamente, las ideas enunciadas pueden ser objeto de mayor elaboración, pero sirven para llamar la atención acerca de la especial naturaleza de la actuación y ámbito en que pueden desenvolverse los grupos intermedios ante la jurisdicción y permite cuestionar –sino tal vez repensar– instituciones tradicionales en la materia<sup>46</sup>.

En otro orden de ideas, la solución apuntada trae aparejada otra interrogante relativa a la autonomía de los grupos intermedios. Efectivamente, si los Tribunales Electorales Regionales pueden llegar a conocer, por vía de reclamación, de las elecciones realizadas en grupos intermedios carentes de personalidad jurídica, se presenta la duda acerca de qué título justifica esta intervención estatal en la vida de dichos grupos, en su ordenamiento y funcionamiento internos, en la definición de sus fines, en la determinación de su membresía, entre otros. ¿En qué queda la autonomía de los grupos intermedios, garantizada en el art. 1° inc. 3° de la CPR?

El profesor Eduardo Aldunate Lizana ha comentado esta situación en los siguientes términos:

*“La dificultad que plantea aceptar la actuación de la justicia electoral en el ámbito de grupos o cuerpos intermedios que no cuenten con personalidad jurídica radica en la cuestión del derecho aplicable en estos casos. Si el grupo no cuenta con personalidad jurídica, el tribunal, para resolver, tiene que entrar a investigar un hecho, esto es, cuáles son las específicas reglas que ese grupo se ha dado para sus procedimientos electorales, lo que, en último término, lo llevará a calificar los órganos internos y las reglas de membresía del respectivo grupo. O bien, tiene que entrar a aplicar ciertos principios generales de procedimiento y regulación electoral. Sin embargo, en ambos casos, resulta que la actuación del órgano jurisdiccional va a consistir en una abierta intervención dentro del grupo intermedio, en cuanto tendrá que configurar, en el ejercicio de una potestad estatal, el ordenamiento interno de dicho grupo”<sup>47</sup>.*

La situación denunciada es efectiva, pero no es menos cierto que la misma situación existe cuando el grupo reclamado cuenta con personalidad jurídica, toda vez que es inusual que los estatutos respectivos establezcan, más allá de las normas generales de democracia aplicables a las elecciones<sup>48</sup>, los detalles de los procedimientos electorales aplicables en su seno, como ser, organismos o personas intervinientes, cédulas, registros, tribunales calificadores de elecciones internos, etc. En ocasiones los estatutos se remiten a un reglamento de elecciones a ser dictado en el futuro por la persona jurídica<sup>49</sup>. En este caso, el Tribunal Electoral Regional deberá investigar también un hecho, esto es, si alguna vez se dictó el reglamento de elecciones citado y, en caso afirmativo, deberá razonar sobre la validez jurídica de aquel. Peor aún es cuando los estatutos no contienen remisión a ordenamiento normativo alguno en virtud del cual se van a realizar las elecciones internas y aquel se dicta en forma ad hoc para cada elección, en el mejor de los casos mediante acuerdos del órgano deliberativo de la respectiva persona jurídica<sup>50</sup>, en otros mediante simples instructivos o circulares internas. Las más de las veces no existe un respeto demasiado escrupuloso a las formas y normas

<sup>45</sup> No nos referimos a la “representación” del grupo intermedio reclamado porque este último no constituye una persona jurídica.

<sup>46</sup> Para un interesante esfuerzo en tal sentido, véase n 15.

<sup>47</sup> Comunicación personal dirigida al autor, de fecha 25 de junio de 2002, publicada con autorización del profesor Eduardo Aldunate L.

<sup>48</sup> Véanse los arts. 9 a 19 y 36 del Decreto Supremo N° 110, de 1979, del Ministerio de Justicia. Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica a Corporaciones y Fundaciones.

<sup>49</sup> Véanse los casos citados en n. 5 y n. 41.

<sup>50</sup> Véanse los arts. 14 y 18 del Reglamento citado en n. 48.

legales y reglamentarias en estos actos, como cualquiera puede constatar fácilmente. El Ministerio de Justicia, por regla general, no toma conocimiento de dichos ordenamientos electorales, como quiera que sean aprobados, para efectos de su control de legalidad, pese a lo que dice el reglamento respectivo, salvo que decida investigar a una persona jurídica sin fines de lucro en particular. Menos lo hacen los tribunales de justicia. Ciertamente, la existencia de estatutos legalmente válidos ayuda a determinar cuál o cuáles son los organismos habilitados para realizar tal actividad normativa, pero la duda sobre la existencia de las normas o reglas electorales se mantiene en muchos casos.

¿Podemos, entonces, sostener que la actividad del Tribunal Electoral Regional es substantivamente distinta en estos casos? En realidad, la intervención estatal dentro del grupo intermedio no desaparece, sino que también existe, sea que interpretemos que el art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593 exige o no la vigencia de la personalidad jurídica del grupo reclamado.

Las ideas enunciadas nos permiten formular el cuestionamiento en un lenguaje ligeramente diferente, esto es, ¿es el control de legalidad de las elecciones de los grupos intermedios, parte de la garantía que el Estado debe otorgar a la adecuada autonomía de los grupos intermedios? ¿Podemos conceptualizarla en esos términos?

Como punto de partida, se debe tener presente que en el caso del art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593, el Tribunal Electoral Regional actúa a petición de parte y no de oficio. Este dato es importante por cuanto en el caso en comento el Estado no interviene de iniciativa propia en la elección realizada en un grupo intermedio, sino que son los propios miembros de aquel quienes solicitan al Tribunal Electoral Regional conocer de la misma. Aquí cobra importancia el requisito de admisibilidad de la reclamación electoral previsto en la disposición legal citada, en el sentido que la reclamación debe ser interpuesta por diez miembros del grupo intermedio reclamado, requisito por medio del cual se expresa la “voluntad probable de sus componentes”. En otras palabras, el legislador entiende que la concurrencia de aquellos diez reclamantes denota el probable sentir inequívoco, el malestar profundo, de parte de un grupo presumiblemente importante de la membresía del grupo intermedio, lo que dota de seriedad a la reclamación electoral<sup>51</sup>.

En tal sentido, no puede negarse que la manipulación o falta de transparencia de las elecciones en un grupo intermedio podría traducirse, para un número importante de sus miembros, en que los fines específicos de aquel se vean distorsionados, frustrados o no realizados, con grave detrimento para la vida social aquellos. Lo anterior se vincula a la autonomía del grupo intermedio ante otras formas asociativas y ante el Estado.

Pensemos en un ejemplo extremo, pero no por ello menos esclarecedor, relativo a un grupo intermedio –sin personalidad jurídica– que tiene por fin declarado la promoción de intereses urbanísticos en su ciudad (“*Amigos del Patrimonio Urbano*”), el cual ha tenido una clara notoriedad ante la opinión pública por años, integrado por personas sin intereses políticos manifiestos pero a quienes les interesa que los edificios históricos de la ciudad se mantengan y restauren (historiadores, anticuarios, jubilados de la administración pública, literatos, dueñas de casa, etc.), en cuya elección de directiva se producen –según un grupo– situaciones irregulares que conducen al triunfo electoral de un grupo de líderes cercanos a un partido ultraecologista<sup>52</sup> (*Partido Ecología o Muerte*), cuyo propósito declarado es transformar al grupo en un apéndice de aquel y comprometer el nombre del grupo intermedio en actividades –políticas o no– de dudosa pertinencia al fin del grupo intermedio (“*Jornada de Transgresión Nudista por el Bosque Nativo*”, o, “*Marcha Nacional de los Sin Tierra, Agua y Sol*”). Si un grupo importante de la membresía de dicho grupo decide interponer una reclamación electoral, producto del malestar existente entre sus miembros, ¿debe el Estado, por intermedio de los Tribunales Electorales Regionales, dar una respuesta a aquellos? ¿Puede el Tribunal Elec-

<sup>51</sup> Distinto sería el caso si bastara un solo reclamante, pues habría aquí mayor fundamento para sostener la tesis de la indebida intervención estatal en la autonomía de los grupos intermedios.

<sup>52</sup> Puede tratarse en realidad de cualquier partido político.

toral Regional abstenerse de conocer so pretexto de ser incompetente absolutamente? Creemos que no, por las razones antes dicha. Adicionalmente, ¿puede la directiva del grupo reclamado solicitar el rechazo de la reclamación so pretexto que el conocimiento de la misma viola la autonomía del grupo intermedio? Nuevamente creemos que no, ya que el Estado debe dar una respuesta de fondo a los integrantes del grupo reclamado y hacer efectivas las normas del art. 1° de la CPR.

De acuerdo a lo expuesto, el control de legalidad de las elecciones de los grupos intermedios nos confirma lo aseverado por la doctrina, en el sentido que la pretendida autonomía de aquellos, como base de la institucionalidad, no es del todo absoluta<sup>53</sup>. No por nada la Constitución dice que se garantiza a los grupos intermedios la “adecuada” autonomía para cumplir con sus propios fines específicos, los que podrían verse frustrados para un número de sus integrantes en caso de manipulación o falta de transparencia de sus elecciones. Sin embargo, habría que preguntarse si dicha autonomía, caracterizada de “adecuada a sus propios fines específicos”, puede de alguna manera variar *vis a vis* el Estado y otros grupos intermedios. ¿Podría en un caso ser relativa y en otro absoluta? Creemos que en materia electoral, existe un claro indicio que dicha autonomía es más bien relativa frente al Estado. Nos asiste la duda si esto es manifestación de un principio general o una simple excepción frente al Estado y otros grupos intermedios. Dejamos planteada la interrogante a nuestros lectores para una ocasión posterior<sup>54</sup>.

#### CONCLUSIÓN

La historia fidedigna del establecimiento del art. 85 inc. 1° de la CPR. y del art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593, confirman que no es condición de existencia de la competencia absoluta de los Tribunales Electorales Regionales, para conocer de una reclamación interpuesta con motivo de una elección realizada en un grupo intermedio, que no persigue fines de lucro, que este último cuente con personalidad jurídica vigente, pues esta es irrelevante para los efectos señalados.

El Constituyente no pensó en discriminar entre grupos intermedios en función de si contaban o no con este requisito formal-legal, pues el mandato que dirigió al legislador fue que considerara la “voluntad probable de sus componentes” al momento de regular la materia que nos ocupa. Por lo mismo, el legislador tampoco formuló dicha exigencia y se limitó a dar cumplimiento, aunque confusa e imperfectamente, al mandato del Constituyente.

Pretender que el art. 10 inc. 1° N° 2 de la Ley N° 18.593 contiene en forma implícita dicha exigencia comporta exceder el marco constitucional de la ley respectiva, arriba explicado, e introducir una exigencia adicional en donde ella no existe. Esto último es resultado de un errado proceso interpretativo y no de lo que dispone la norma legal, cuestión de relevancia procesal.

El fallo que dicta en estos casos el Tribunal Electoral Regional es susceptible de recurso de apelación para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, conforme al art. 85 inc. 1° de la CPR, por lo que se plantea la interrogante acerca de cómo proceder para el caso que este último confirme en todas sus partes el fallo apelado, fundado en que el grupo intermedio reclamado carece de personalidad jurídica vigente. Lo anterior resultaría –a nuestro juicio– de un errado proceso interpretativo. En la especie, surge la interrogante acerca de la admisibilidad y procedencia del recurso de protección, interpuesto en contra del Tribunal Calificador de Elecciones, por encontrarnos presuntamente en presencia de un acto arbitrario o ilegal que privaría a los reclamantes de su derecho a no ser objeto de diferencias arbitrarias por autoridad alguna (art. 19 N° 2 de la CPR)<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Alejandro SILVA BASCUÑÁN: *op. cit.*, pp. 49, 50 y 51.

<sup>54</sup> La interrogante planteada requiere –por fuerza– la elaboración y el discernimiento previo de inventarios conceptuales y proposicionales sobre los grupos o cuerpos intermedios, similar a la investigación politológica, lo que permitirá establecer una teoría jurídica y política seria en la materia.

<sup>55</sup> Véase n. 41.