Rol Nº163

PROYECTO QUE MODIFICA LA LEY N° 19.175, SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL.

Santiago, cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres.

VISTOS:

Que por oficio Nº 1.070, de 17 de diciembre de 1992, la Cámara de Diputados ha enviado el proyecto aprobado por el Congreso Nacional que modifica la ley Nº 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional para que este Tribunal ejerza el control de constitucionalidad respecto de la totalidad del proyecto de ley.

CONSIDERANDO:

1º. Que el proyecto de ley en examen tiene por finalidad modificar la ley Nº 19.175, publicada en el Diario Oficial de fecha 11 de noviembre de 1992, sobre cuyos preceptos de carácter orgánico constitucional este Tribunal ejerció en su oportunidad el control de constitucionalidad que le encomienda la Carta Fundamental en el número 1º de su artículo 82;

2º. Que con ocasión del conocimiento de las disposiciones de dicha ley, este Tribunal, por sentencia de fecha 3 de noviembre de 1992, señaló la inconstitucionalidad de alguna de sus normas y formuló, además, determinadas prevenciones sobre otras, para cuya aplicación se hacía necesaria una mayor precisión o complemento que evitara encontradas interpretaciones;

3º. Que la eliminación de las normas declaradas inconstitucionales en la mencionada sentencia, produjo vacíos en el cuerpo legal original, los que el proyecto de ley que ahora se ha sometido al examen de este Tribunal viene en gran parte a llenar y que, asimismo, en las normas de este nuevo proyecto se recogen en apreciable medida las prevenciones anteriormente formuladas por dicha sentencia;

4º. Que, no obstante lo expresado, en el Nº 18 del proyecto en estudio, al intercalarse un artículo 76 a) nuevo, a continuación del antiguo 76 bis, se ha incurrido en su parte final en una inconstitucionalidad. Dicho nuevo artículo 76 a) dispone:

“Los Colegios Electorales se constituirán en 15 días después de la instalación de todos los concejos, a las nuevas horas, en el local determinado por el Tribunal Electoral Regional, y en presencia de un funcionario del Servicio Electoral designado por el Director Regional de dicho Servicio, quien levantará acta de todo lo obrado. En las provincias apartadas, actuará como ministro de fe, el oficial del Servicio de Registro Civil que designe el Director del Servicio Electoral. La calidad de apartadas será determinada por el Director del Servicio Electoral en el mismo acto en que se designe al oficial del Servicio de Registro Civil.

“El Director Regional del Servicio Electoral comunicará a los concejales el lugar, día y hora en que deban constituirse los Colegios Electorales, según lo dispuesto en el inciso anterior.

“El Presidente de la Mesa pasará lista a los asistentes al tenor de la nómina a que se refiere el inciso segundo del artículo 76 y declarará instalado el Colegio Electoral si concurriere, a lo menos, la mayoría absoluta de sus miembros, circunstancia que certificará el funcionario que actúe como ministro de fe en el acta respectiva. De no reunirse el indicado quórum, la sesión se celebrará tres horas después. Si no hubiere quórum, la instalación del Colegio Electoral se efectuará el día siguiente, en las mismas horas y en el mismo local.”;

5º. Que la indicada inconstitucionalidad proviene de la oración con que concluye el inciso tercero del nuevo artículo 76 a) al disponer que “Si no hubiere quórum, la instalación del Colegio Electoral se efectuará el día siguiente, en las mismas horas y en el mismo local”, ya que con ello se abre la posibilidad de que el acto electoral se efectúe en el decimosexto día siguiente al de la instalación de todos los concejos, en circunstancia de que la disposición Trigesimatercera transitoria de la Constitución Política, interpretada por la ley Nº 19.174, dispone que las primeras elecciones de los miembros de los concejos regionales “se celebrarán quince días después de la instalación de todos los concejos”;

6º. Que, si bien es cierto que las normas del nuevo artículo 76 a) serán aplicables también a todas las futuras elecciones de consejeros, para las cuales no rige el imperativo de la indicada disposición transitoria, no es menos cierto que, al no haber excluido el proyecto de ley la aplicación de la citada última oración de esta norma para la primera elección de consejeros y al hacerse posible por ello sobrepasar para esa primera elección el plazo constitucional de quince días, su texto entra en pugna con la citada disposición Trigesimatercera transitoria de la Carta Fundamental, deviniendo tal oración consiguientemente en inconstitucional;

7º. Que, por otra parte, en el Nº 28 del proyecto de ley en examen, al intercalarse un nuevo artículo 85 a) a continuación del antiguo artículo 85, se ha incurrido, asimismo, en inconstitucionalidad al disponer:

“En las elecciones que regula el presente capítulo, en lo que les sea aplicable, se observarán las normas establecidas en los artículos 131 a 138 de la ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios. También serán aplicables, en lo que corresponda, las normas sobre procedimientos que regulan los artículos 143 y siguientes de dicha ley.”;

8º. Que en el transcrito artículo 85 a), al pretenderse que para las elecciones de consejeros regionales se contemplen las mismas sanciones y penas que las establecidas para las conductas contempladas en los mencionados artículos 131 a 138 de la ley Nº 18.700 y que fueron previstas para las elecciones de otra naturaleza y con otras características, se vulnera la exigencia constitucional contemplada en el inciso final del Nº 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental que perentoriamente dispone: “Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que s sanciona esté expresamente descrita en ella”;

9º. Que no alcanza a subsanar esta contradicción el hecho de que la norma examinada haya agregado que la asimilación a las conductas de la ley Nº 18.700, procederá “en lo que les sea aplicable”, por cuanto ello no deja de hacer indispensable comparar situaciones que en sí son disímiles para, a través de la interpretación o por analogía, verificar cuáles de las conductas previstas en la ley de Votaciones y Escrutinios podrían entenderse que corresponderían a las que pueden darse en las elecciones de consejeros regionales y cuáles serían las sanciones penales que podrían quedar afectas;

10º. Que nos ería óbice el que en virtud de una ley se hicieren aplicables penas o se hicieren referencias a conductas establecidas, unas u otras, en un cuerpo legal distinto y separado de aquélla. Sin embargo, esta remisión a otras normas sólo resultaría válido en materia penal, si las conductas sancionadas tuvieren una exacta e indubitada común descripción y las penas fueren precisamente determinadas por la referencia legal correspondiente, de manera que no fuere factible que as situaciones pudieren prestarse a desentendimientos ni confusiones;

11. Que, en el caso del citado artículo 85 a), se crea una fuente de indeterminación de conductas sancionadas, dadas las diferentes características de los actos electorales y las diversas situaciones que se regulan en los artículos 131 a 138 de la ley Nº 18.700, produciéndose así una inaceptable falta de tipificación que pugna abiertamente con el artículo 19, Nº 3, inciso final, de la Constitución Política;

12º. Que, de acuerdo con los principios generales del Derecho las normas de carácter penal deben entenderse en sentido estricto y no por analogía, correspondiendo las sanciones a conductas expresamente tipificadas, por todos lo cual el transcrito artículo 85 a) agregado por el Nº 28 del proyecto en examen, al remitirse a las normas de la ley Nº 18.700 en cuanto sean aplicables, adolece de inconstitucionalidad, inconstitucionalidad que, por derivación, se extiende, asimismo, a la oración final del mismo artículo, que complementa lo anterior y que hace referencia a las normas sobre procedimientos que regirían “en lo que corresponda”;

13º. Que, independientemente de la inconstitucionalidad de las disposiciones indicadas en los considerandos precedentes, en el Nº 4 del proyecto de ley en estudio, se reemplaza la letra c) del artículo 36 de la ley que ahora se modifica y que se refiere a la aprobación de los planes reguladores por los Consejos Regionales. Dicho literal c) fue calificado por este Tribunal, en su sentencia de 3 de noviembre de 1992 como norma de ley común, absteniéndose, consiguientemente, de ejercer a su respecto el control de constitucionalidad reservado para leyes orgánicas constitucionales. De igual modo ahora, con respecto a la disposición que sobre la misma materia sustituye el texto de la anterior, este tribunal se abstiene de pronunciarse por reconocerle el carácter de ley común.

Y, de conformidad además con lo prescrito en los artículos 19, Nº 3; 63; 74, inciso segundo; 84; 85; 102; 104; 105 y 114 de la Constitución Política de la República, y, los artículos 34 a 37 de la ley Nº 17.997, de 19 de mayo de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

SE DECLARA:

1. La oración final del inciso tercero del nuevo artículo 76 a), intercalado por el Nº 18 del proyecto de ley y que reza: “Si no hubiere quórum, la instalación del Colegio Electoral se efectuará el día siguiente, en las mismas horas y en el mismo local.”, es inconstitucional y, en consecuencia, debe eliminarse del texto.

2. El artículo 85 a), intercalado por el Nº 28 del proyecto de ley y que dispone: “En las elecciones que regula el presente capítulo, en lo que les sea aplicable, se observarán las normas establecidas en los artículos 131 a 138 de la ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios. También serán aplicables, en lo que corresponda, las normas sobre procedimientos que regulan los artículos 143 y siguientes de dicha ley.”, es inconstitucional y debe eliminarse del texto.

3. El nuevo texto de la letra c) del artículo 36 de la ley Nº 19.175, reemplazado por el Nº 4 del proyecto de ley, es norma de ley común, absteniéndose por ello el Tribunal de ejercer a su respecto el control de constitucionalidad.

4. El resto de las disposiciones del proyecto sometido a examen, corresponde a normas de carácter orgánico constitucionales y no merece objeción de constitucionalidad.

El Ministro señor Jiménez no comparte la decisión 4a. del fallo y está por declarar la inconstitucionalidad de la parte del Nº 5 del artículo único del proyecto de ley en examen que modifica el artículo 45, letra g), de la ley Nº 19.175, pues considera que esta última disposición al permitir la delegación imprecisa e indeterminada de facultades que pueda hacer el Intendente en el Gobernador, vulnera el inciso segundo del artículo 105 de la Carta Fundamental que prescribe que es la ley orgánica constitucional respectiva la que debe contemplar las facultades que pueden delegarse, conforme a los fundamentos contenidos en su disidencia de la sentencia de este Tribunal de 3 de noviembre de 1992.

Disienten los Ministros señores Jiménez y Cereceda de la decisión 2a. del fallo, que declara la inconstitucionalidad del artículo 85 a), del proyecto de ley en examen, en mérito a las siguientes razones:

a) Que el inciso final del artículo 19, Nº 3 de nuestra Carta Fundamental, señala:

“Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”.

El objeto de la norma según se desprende de la historia de la disposición contenida en las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política es evitar la dictación de leyes penales en blanco, en especial si la complementación de la norma que se dicta queda sujeta a instancias o normativas de rango inferior a la ley como podrían ser disposiciones reglamentarias o administrativas u otros actos de autoridad.

b) Que no obstante el propósito del constituyente en la redacción del precepto constitucional anterior, no hay una prohibición expresa o directa a la existencia de la leyes penales en blanco, sino, se refiere más bien, a la necesidad de la descripción de las conductas penales que deben ser sancionadas, aspecto este último que la doctrina conoce como el señalamiento del tipo penal.

c) Que el artículo 85 a) contenido en el Nº 28 del proyecto de ley en examen prescribe:

“Artículo 85 a).- En las elecciones que regula el presente capítulo, en lo que les sea aplicable, se observarán las normas establecidas en los artículos 131 a 138 de la ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios. También serán aplicables, en lo que corresponda, las normas sobre procedimientos que regulan los artículos 143 y siguientes de dicha ley.”.

d) Que la ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios, regula, según su artículo primero los procedimientos para la preparación, realización, escrutinios y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y parlamentarios. En sus artículos 131 a 138, ambos inclusive, contenidos en su Título VII titulado “De las sanciones y procedimientos judiciales”, se contemplan en forma precisa y exacta las diversas conductas antijurídicas ejecutadas por las personas que se indican, las que son sancionadas con las penas que expresamente se señalan.

e) Que al remitirse y hacer aplicable el artículo 85 a) del proyecto en estudio, los tipos penales que específicamente se señalan contenidos en una normativa legal de igual rango orgánico constitucional, descartándose de esta manera una eventual sanción ante una calificación de ley penal en blanco, tampoco está vulnerando el artículo 19, Nº 3, inciso final de la Constitución, porque la ley remitida describe precisamente las conductas catalogadas como un tipo penal y de esta manera la ley que se remite ha incorporado a su texto los citados tipos delictuales, cumpliendo en esta forma el mandato constitucional.

f) Que el llamado que una norma legal hace a otra para integrar su contenido podrá no considerarse una adecuada técnica legislativa en atería penal, pero esta forma de legislar, no puede dar lugar a una inconstitucionalidad de la disposición integrada, porque según se ha señalado no existe una disposición o precepto constitucional que haya sido abiertamente violado.

g)Que la objeción que pueda formularse al artículo 85 a) del proyecto en análisis sobre la base de una presunta indeterminación del tipo penal como consecuencia de prescribir que las normas penales a que se recurren se integrarán al texto legal en la medida “que les sea aplicable”, no es tal, pues las conductas tipificadas en los artículos 131 a 138 de la ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, por su redacción y contenido son de plena aplicación a los procedimientos que para la elección del Consejo Regional contemplan los artículos 76 y siguientes de la ley sobre Gobierno y Administración Regional, Nº 19.175, incluidas las modificaciones contenidas en el proyecto de ley en estudio.

h) Que el artículo 85 a) del proyecto con el llamado que hace a la aplicación de los artículos 131 a 138 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios no puede vulnerar aquellos principios del derecho penal que impiden la aplicación analógica o por analogía de los preceptos penales, pues en el caso en análisis se tiene una voluntad específica del legislador que ordena tengan vigencia “en lo que les sea aplicable” las normas de la citada ley orgánica constitucional, no generando una analogía.

Redactó la sentencia el Ministro señor García, y las disidencias, el Ministro señor Jiménez.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese. Rol Nº 163.

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