

TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES

5. La Justicia Electoral no es solo sobre Elecciones

Juan José Romero G.
Joaquín Plaza R.

RESUMEN: entre finales de 2023 y principios de 2024 el Tribunal Calificador de Elecciones pronunció dos sentencias que, revocando las de instancia, aplicaron sanciones a autoridades municipales, una de remoción por infracción a la probidad administrativa y otra de suspensión por abandono de deberes. Las sentencias comentadas no son interesantes solo por el revuelo que causaron en atención a los involucrados, sino porque nos permiten reflexionar sobre el rol que la justicia electoral tiene (y debiera tener) en Chile y sus particularidades. En este comentario se abordarán los fallos y la situación en que se encuentra la jurisdicción electoral en Chile.

PALABRAS CLAVE: Tribunales Electorales Regionales, Tribunal Calificador de Elecciones, probidad administrativa, notable abandono de deberes, órganos de control, justicia electoral.

SUMARIO: I. Introducción. II. Síntesis comentada de las sentencias del TRICEL. III. Análisis de aspectos procedimentales. IV. La justicia electoral como parte del sistema de control externo de gobiernos locales con incidencia en el aseguramiento de la probidad. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Una concejal removida de su cargo y un alcalde suspendido por un mes de sus funciones. Ciertamente, no son buenas noticias, pero, al mismo tiempo, no puede decirse que la institucionalidad no esté operando del todo. La democracia representativa se basa en una cadena de confianza entre electores y autoridades elegidas. Faltar gravemente a la probidad o incurrir en irregularidades constitutivas de abandono de deberes son conductas que implican romper total o parcialmente dicha cadena o encargo de confianza. La primera infracción fue atribuida a doña Marcela Abedrapo, concejal de La Florida. De la segunda fue encontrado culpable el alcalde de Valparaíso, don Jorge Sharp.

No fue la justicia penal la que condenó a estos representantes¹, sino el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL). A diferencia de lo que suele pensarse, no se

¹ En el caso de la concejal, una de las conductas por la que fue sancionada había sido, previamente, calificada como delito por la justicia penal.

requiere haber cometido un delito para que una autoridad responda por ciertas acciones u omisiones en el ejercicio de su cargo. A su vez, los procesos electorales no constituyen el único ámbito sobre el que la justicia electoral se desenvuelve en Chile. Este tipo de judicatura es un actor relevante del sistema de control de la probidad y buen gobierno en nuestro país.

Tratándose de autoridades elegidas por votación popular, no es baladí interrumpir o suspender el mandato que se les ha conferido. Como es fácil imaginarse, las sentencias de los tribunales que provocan este tipo de consecuencias no suelen ser bien recibidas por los afectados y las fuerzas políticas que los respaldan. Y estos dos casos no han sido la excepción. Para estos, el digno y silencioso acatamiento de lo resuelto por un tribunal no es una opción. El control comunicacional de daños es la estrategia dominante.

En el caso de la concejala, el Partido Comunista de Chile publicó una declaración pública de su Comisión Nacional Municipal:

“cómo (sic) Comisión Nacional Municipal del Partido Comunista de Chile, declaramos nuestra disconformidad y preocupación ante el reciente fallo del Tribunal Calificador de Elecciones, el cual sentenció con la máxima sanción establecida en la ley a la concejala de La Florida Marcela Abedrapo Iglesias, destituyéndola de su cargo e impidiéndole cumplir funciones públicas durante 5 años. Este fallo es a nuestro parecer desproporcionado, si bien da cuenta de hechos reconocidos por la propia concejala, no debieran ser constitutivos de destitución ... [... / ...] Valoramos el trabajo realizado por Marcela y solidarizamos con su situación [... / ...] Instamos a nuestras compañeras y compañeros concejales a no declinar en su rol fiscalizador. La comunidad cuenta con ello, para hacer de los municipios un lugar más transparente y donde los recursos estén destinados a mejorar la calidad de vida de nuestros vecinos y vecinas. 18 de enero de 2024”².

En el caso del alcalde de Valparaíso, la estrategia comunicacional fue, incluso, menos pudorosa. En efecto, por un lado, criticó políticamente a uno de los magistrados que pronunciaron el fallo unánime. Y, por el otro, minimizó la gravedad del reproche, agregando en tono desafiante que esto “trae como consecuencia el fracaso de la estrategia que buscaba la destitución por vía administrativa, dado que no lograron su objetivo en las urnas”³.

Así es la función jurisdiccional. Los magistrados deben tomar decisiones que, a veces, pueden ser difíciles de aceptar, y lo hacen -con muy pocas excepciones- guardando un sereno y digno silencio. Ciertamente, los jueces saben que recibir críticas es parte de la “definición del cargo”, ante lo cual aspiran a que, ojalá, éstas

2 Disponible en <https://pcchile.cl/2024/01/19/declaracion-comision-nacional-municipal-respecto-a-destitucion-de-concejala-marcela-abedrapo-disconformidad-y-preocupacion-ante-el-fallo/> (última consulta: 14 de octubre de 2024).

3 Diario La Tercera, 15 de noviembre de 2023.

sean respetuosas y reflexivas. Citando las palabras de un respetado profesor, los tribunales “no pueden descender a la palestra a defenderse ni contraatacar a sus detractores [/] Y tanto la nobleza de su pasividad como la trascendencia de sus funciones merecen nuestro respeto⁴.

El objetivo del presente capítulo es modesto. Este trabajo busca, a partir de las dos sentencias del TRICEL, resaltar la importancia de la judicatura electoral en el ámbito de la probidad y el buen gobierno municipal, e identificar algunos puntos de discusión sobre ésta, la que, a pesar de tener rango constitucional, no suele ser objeto de mucha atención.

En lo que sigue, este trabajo ofrecerá, primeramente, una síntesis y análisis de las sentencias del TRICEL. Luego, se analizarán algunos aspectos de interés concernientes al diseño procedimental de la justicia electoral. Después, destacaremos algunos desafíos de coordinación, en especial con la Contraloría General de la República a la luz de un reciente precedente. Y, por último, haremos una mención a un actual proyecto de ley que introduce novedades en las materias tratadas por las sentencias comentadas.

II. Síntesis comentada de las sentencias del TRICEL

Entre noviembre de 2023 y enero de 2024 el Tribunal Calificador de Elecciones pronunció dos sentencias en las que, acogiendo recursos de apelación⁵, aplicó sanciones a autoridades municipales tras constatar la existencia de: (i) infracciones graves al principio de probidad por parte de la concejala de la comuna de La Florida, doña Marcela Abedrapo; y (ii) un abandono de deberes del alcalde de la comuna de Valparaíso, el Sr. Jorge Sharp.

1. Sentencia del Tribunal Calificador de Elecciones N°149 de 2023⁶

El diecisiete de enero de 2024 el Tribunal Calificador de Elecciones aplicó a la concejal de la comuna de La Florida, doña Marcela Abedrapo, las sanciones de remoción de su cargo⁷ e inhabilidad para ejercer cualquier cargo público por el término de cinco años⁸, por contravención grave del principio de probidad administrativa⁹.

El TRICEL falló en el sentido antes mencionado tras haber acreditado que la autoridad: (i) ejecutó un acto de proselitismo político (profirió expresiones injuriosas a viva voz en contra del edil de la comuna) en el Centro de Salud Familiar “La Florida” y (ii) imputó, durante la sesión de un concejo municipal, a un funcionario municipal la comisión

4 RÍOS (2018).

5 En ambos casos, el TRICEL revocó fallos absolutorios dictados por los Tribunales electorales regionales respectivos.

6 Fallo de mayoría, 4:1. Por acoger estuvieron los ministros Ricardo Blanco, Jorge Dahm, Adelita Ravanales y Sergio Romero. El voto disidente fue del ministro Juan Eduardo Fuentes.

7 Artículo 76, letra f) de la Ley N° 18.695.

8 Artículos 77 y 60 inciso octavo de la Ley N° 18.695.

9 Artículos 62, N°4 y N°9 de la Ley N° 18.695.

de delitos. Debido a los últimos hechos descritos, la concejala fue condenada por el delito de injurias graves con publicidad¹⁰.

En cuanto a la primera conducta reprochada (a), los requirentes alegaron ante el Tribunal Electoral Regional (TER) que dicho acto de proselitismo “evidencia [...] la contravención [...] a la prohibición que pesa sobre [“todos los servidores de la Administración Pública”] de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración, ocupando tiempo de la jornada de trabajo [...] para fines ajenos a los institucionales, como son las de carácter político contingente”¹¹.

El TER no fue persuadido, al punto de afirmar que “[s]obre la descripción de la prohibición legal que se estima infringida, debe señalarse, en primer lugar, que no existe en la ley una prohibición como la descrita por los requirentes” (c.7). Esta es una afirmación curiosa y que obedece a una **orientación interpretativa deliberadamente deferente con el mandato electoral de la autoridad elegida cuya remoción se busca. Esta interpretación sumamente restringida puede entrar en tensión con una interpretación conforme con la Constitución, la que establece en el inciso primero del artículo 8° que “[e]l ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”**.

¿Por qué el TER sostuvo que el ordenamiento jurídico no prohibía dicho tipo de conductas si se tiene en consideración la relevancia constitucional del principio de probidad (artículo 8°, inciso primero) y su desarrollo tanto en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N°18.695) y en la de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N°18.575)?

El TER hizo girar su raciocinio, en primer lugar, en torno al hecho que los concejales no son funcionarios públicos (artículo 89 de la Ley N°18.695¹²) y, por lo tanto, que no se les aplica la prohibición “de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración” establecida en el artículo 19 de la Ley N°18.575. Hasta aquí, podría

10 En lo esencial, la sentencia del Juez de Garantía de 26 de diciembre de 2021, adjuntada al expediente (fs. 292 y 299), concluye lo siguiente: “En base a lo anterior y a la responsabilidad que cada persona tiene al momento de informar algún hecho, máxime si se trata de una funcionaria pública autoridad comunal, esta juez no puede sino concluir que el ánimo de injuriar se acreditó y que los dichos de la señora Abedrao Iglesias respecto del señor Ramírez Andrades, constituyen dos delitos e injurias graves con publicidad, pues como ya se indicó los concejos son públicos e incluso se transmiten por internet. [/] Finalmente, cabe consignar para efectos de refrendar los fundamentos ya expresados, que los testigos fueron claros en el perjuicio en la imagen personal y laboral que sufrió el querellante a propósito de estos hechos, lo que en un momento le significó incluso cambios en su actividad laboral y que tuviera licencias médicas. Siendo incluso víctima de daños en su vehículo el que fue rallado en dependencias del Municipio con las palabras abusador y maltratador” (c.9). [/] SE CONDENA a MARCELA XIMENA ABEDRAPO IGLESIAS, cédula de identidad N°15.507.421-3, ya individualizada, en calidad de autora de dos delitos de injurias graves, previstos y sancionados en el artículo 418 inciso 2° en relación al artículo 417 del Código Penal, en grado de desarrollo de consumados, a sufrir dos penas de CUARENTA Y UN DIAS DE PRISIÓN EN SU GRADO MÁXIMO, accesorias legales de suspensión de cargos u oficios públicos durante el tiempo de las condenas y a pagar dos multas de 6 unidades tributarias mensuales. [/ ...] se sustituye el cumplimiento de las penas privativas de libertad impuestas por la pena de REMISIÓN CONDICIONAL por el término de UN AÑO”.

11 Véanse las fojas 266-267 del expediente electrónico.

12 Artículo 89 de la Ley N°18.695 dispone que “[a] los concejales no les serán aplicables las normas que rigen a los funcionarios municipales, salvo en materia de responsabilidad civil y penal, y lo dispuesto en el artículo 82 letras l) y m) de la Ley N°18.883”. Estos dos últimos preceptos del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales establecen la prohibición de “l) Realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios. Se considerará como una acción de este tipo el acoso sexual [...]; y m) Realizar todo acto calificado como acoso laboral en los términos que dispone el inciso segundo del artículo 2° del Código del Trabajo”.

no haber disenso. Lo problemático en términos argumentativos, sin embargo, surge cuando la conducta reprochada se contrasta con el artículo 62 N°4 del mismo cuerpo legal, disposición cuya aplicación a quien es concejal es indiscutida.

El mencionado artículo 62 N°4 de la Ley N°18.575 establece que “contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas: [...] 4. Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales”. Para los requirentes que solicitaron la remoción de la concejal, era efectivo e indesmentible que: 1°) la concejal ejecutó una actividad de proselitismo; 2°) en horario de funcionamiento del CESFAM; y 3°) para fines ajenos a los institucionales.

El raciocinio del TER para absolver a la concejal por la conducta antes aludida no es fácil de entender. Intentando deconstruir la lógica argumentativa del sentenciador, es plausible sintetizarla de la siguiente manera: “[L]a acusación de los requirentes de que la concejal Abedrapo habría hecho uso de su jornada laboral para actividades políticas en beneficio propio o para fines ajenos a la institución”¹³ carece de fundamento jurídico, ya que la disposición legal en que podría enmarcarse la conducta (artículo 62 N°4 de la Ley N°18.575) no se aplica, específicamente, cuando la actividad realizada por un concejal es de carácter político (situación regulada en el artículo 19 antes citado). Y, a mayor abundamiento, estiman que no podría configurarse uno de los requisitos indispensables exigidos por el mencionado artículo 62 N°4, a saber, que para la realización de actividades “se ocupe tiempo de la jornada laboral”, ya que los concejales no deben cumplir jornada laboral¹⁴.

El TRICEL, conociendo de un recurso de reclamación contra la sentencia del TER, revocó lo sentenciado por el último y condenó a la concejal. El raciocinio fundamental contenido en la sentencia del TRICEL se explica en los considerandos que se transcriben a continuación:

“4°) Que si bien el requerimiento hace hincapié en que el primer hecho tendría el carácter de un acto de proselitismo político y en que ambos serían, además, expresión de abandono de deberes, es lo cierto que –conforme al propio libelo– han sido invocados fundamentalmente como infracciones al principio de probidad, por lo que corresponde analizarlos desde esa perspectiva, sin perjuicio que puedan tener otras características o connotaciones.

La importancia y gravitación del principio de probidad son manifiestas en todo nuestro ordenamiento jurídico. A este respecto debe recordarse, en primer

¹³ Véanse las fojas 322 y 323 del expediente electrónico.

¹⁴ Respecto de lo último, el TER precisó lo siguiente: “para determinar si los hechos que se imputan a la concejala Abedrapo, contravinieron el principio de la probidad administrativa, en la forma que describe el señalado N°4 del artículo 62, debe tenerse en consideración que dicha conducta comprende tres actuaciones distintas, con un elemento común cual es, que las actividades que se ejecutan, el empleo de tiempo de la jornada de trabajo o la utilización de personal o recursos del organismo, persigan el propio beneficio del concejal o fines ajenos a los institucionales, pudiendo entenderse, en el caso de los concejales, que la expresión ‘jornada de trabajo’ es equiparable, al menos, al tiempo que deben dedicar a las sesiones de concejo municipal y a las reuniones que acuerden las comisiones que integren” (c. 8°).

lugar, la disposición del **inciso 1° del artículo 8° de la Constitución Política**, que expresa: ‘El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones’ [énfasis agregado].

Y luego, lo que prescribe el **artículo 52 de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado**: ‘Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa. El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Su inobservancia acarreará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución, las leyes y el párrafo 4° de este Título, en su caso’ [énfasis agregado].

5°) Que las normas transcritas ratifican, sin lugar a dudas, la importancia ya aludida y el carácter general, obligatorio y relevante del principio de probidad en el ejercicio de las funciones de carácter público, sea que se actúe como autoridad o como funcionario o empleado del Estado; lo que incluye o comprende ciertamente el ejercicio de las funciones propias del concejal de un municipio, el que –como autoridad– queda obligado por los elementos sustantivos del conjunto normativo que lo configuran en el derecho, que son –ya está dicho en el razonamiento precedente– ‘conducta intachable’ y ‘desempeño honesto y leal de la función’.

7°) [...] Las características indicadas ponen de manifiesto que en la actuación que se analiza la concejal señora Abedrapo no se ajustó a los parámetros que son propios del principio de probidad, a lo cual debe agregarse que estuvo fuera de los cauces que corresponden al ejercicio de la facultad de fiscalizar que cabe a los concejales; la que, por lo demás, se ejerce, según la ley, fundamentalmente de manera colectiva actuando en o a través del Concejo Municipal, como aparece de los artículos 65 y 79 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, siendo excepcional la actuación individual, que se encuentra enfocada especialmente a obtener información (artículo 79, letra h, inciso 2°, y artículo 87 del mismo estatuto normativo)“.

Aunque la sentencia del TRICEL que revoca la del TER no haya subrayado el punto de manera explícita, **es posible apreciar, quizás, el germen de un cambio de criterio jurisprudencial.**

Ahora, en cuanto a la segunda de las conductas reprochadas (b), esto es, haber hecho la concejal imputaciones gravemente injuriosas a un funcionario municipal durante la celebración de sesiones del Concejo Municipal, el TRICEL, a diferencia de lo resuelto por el TER, consideró que configuraba la causal contemplada en el artículo 62 N°9 de la Ley N°18.575: “Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin

fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado”.

En su sentencia revocatoria, el TRICEL afirmó que “tratándose del segundo caso es más claro aún el quebrantamiento del principio de probidad, desde que las expresiones vertidas por la señora Abedrapo en sesiones del Concejo Municipal, por las que imputó diversos delitos a un empleado municipal, reproducidas en el fundamento tercero precedente, ya fueron declaradas constitutivas del delito de injurias por sentencia del Décimo Cuarto Juzgado de Garantía de Santiago. [...] En tales condiciones, habiendo calificado el Poder Judicial, que es el Poder del Estado llamado a hacerlo, que las expresiones impugnadas constituyeron el delito de injurias graves con publicidad, no pueden estos sentenciadores ignorar o pasar por alto tal decisión y su consecuencia lógica, que es la falta de probidad que tal desempeño implica, tal como se ha razonado más arriba” (c.8).

El TRICEL, luego, hace una reseña general sobre algunas normas legales referidas a la probidad de la función pública las que, en palabras de aquel tribunal, “nos indican que las autoridades y funcionarios públicos deben someterse estrictamente al principio de probidad, cuyo contenido se explicita en ellas; que los concejales cesarán en sus cargos por incurrir en infracción grave a la probidad; que entre esas infracciones está efectuar denuncias falsas o sin fundamento, respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo de perjudicar al denunciado; y también ejecutar actividades u ocupar tiempo de la jornada para fines ajenos a los propios de la institución. Lo cual, cotejado con lo acreditado y resuelto en la sentencia penal analizada más arriba, deja en evidencia que la señora Abedrapo incurrió en faltas graves a la probidad al imputar hechos falsos -robo, en circunstancias que se trató de hurto- a un funcionario del municipio, y hacerlo en sesiones del Concejo” (c.9).

2. Sentencia del Tribunal Calificador de Elecciones N°57 de 2024¹⁵

El catorce de noviembre de 2023 el Tribunal Calificador de Elecciones aplicó al edil de la comuna de Valparaíso, el señor Jorge Sharp, la sanción de suspensión del ejercicio de su cargo por un mes, al considerarse que incurrió en la infracción de abandono de deberes.

La sentencia condenatoria estableció que “al alcalde le asiste el deber legal de supervigilar el funcionamiento del municipio que, en su orden interno, comprende supervisar las actuaciones de las unidades municipales, en la especie, de la Unidad de Control quien, por mandato del artículo 136 de la Ley N°18.695, le compete la fiscalización de las corporaciones” (c.13).

Respecto de “la facultad que tiene un Alcalde de delegar -aunque sea en parte sus atribuciones exclusivas, esto es, la de supervigilar a las corporaciones- este Tribunal tiene la convicción que para estas entidades municipales desempeñan una función

¹⁵ Sentencia unánime pronunciada por los ministros Juan Eduardo Fuentes, Jorge Dahm, Adelita Ravanales y Sergio Romero.

propiamente municipal, en la especie, la educación comunal, con recursos fiscales, municipales o privados. En consecuencia, la máxima autoridad municipal no ha podido delegar una función que le es legalmente privativa. La supervigilancia que realiza la Unidad de Control sobre las corporaciones es sin perjuicio de la supervisión que debe realizar el Alcalde sobre la referida Unidad y es, además, sin perjuicio, de su condición de Presidente de la Corporación” (c.18).

En el mismo sentido, el TRICEL afirma que “ha arribado a la convicción que al Alcalde le cabe responsabilidad en la fiscalización de todo lo concerniente a la marcha de la Corporación Municipal de Valparaíso para el Desarrollo Social, de la fiel observancia de los estatutos, de las disposiciones legales pertinentes y de los acuerdos de las Asambleas Generales y del Directorio, de conformidad a lo establecido en el artículo 23 de los Estatutos y 136 de la Ley N°18.695, teniendo presente que las atribuciones delegadas al Gerente General son la de administración y no la de fiscalización” (c.20).

El TRICEL acreditó que durante el primer mandato edilicio del señor Sharp, en la Corporación Municipal de Valparaíso para el Desarrollo Comunal: (i) se realizaron gastos y actividades productivas en contravención a la ley, (ii) no se realizaron los procesos de arqueo de dineros y documentos de dos instituciones educacionales, (iii) se realizaron pagos improcedentes a trabajadores de un establecimiento educacional, (iv) se utilizó indebidamente un bus de propiedad de la municipalidad, (v) no se respaldaron adecuadamente contratos celebrados por establecimientos educacionales dependientes de la Corporación Municipal, (vi) se emitieron indebidamente documentos tributarios y (vii) no se cumplieron con obligaciones de rendiciones de ingresos.

Luego que el TRICEL constató la existencia de irregularidades administrativas, se planteó la interrogante de “si el Alcalde requerido ha incurrido o no en una causal de remoción, a saber, **notable abandono de deberes**, que haga procedente su remoción, **o bien, un abandono de deberes** que lo haga acreedor a alguna de las medidas disciplinarias previstas en las letras a), b) o c) del artículo 120 de la Ley N°18.883” [énfasis agregado] (c.25).

¿Cuándo un abandono de deberes puede ser calificado como “notable”?

A diferencia de lo que ocurre con la remoción por notable abandono de deberes de ministros de la Corte Suprema o de ministros de Estado, la causal referida está desarrollada en la ley. En efecto, el artículo 60, inciso octavo, de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone que “[s]e considerará que existe notable abandono de deberes cuando el alcalde o concejal transgrediere, inexcusablemente *y de manera manifiesta o reiterada*, las obligaciones que le imponen la Constitución y las demás normas que regulan el funcionamiento municipal; así como en aquellos casos en que una acción u omisión, que le sea imputable, cause *grave* detrimento al patrimonio de la municipalidad y afecte gravemente la actividad municipal destinada a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local” [énfasis agregado].

De la lectura de la disposición es posible advertir dos hipótesis. En la práctica no son tan distintas, salvo por el hecho que en la segunda hipótesis el elemento de notoriedad se especifica en consideración a los efectos que produce la acción u omisión denunciada: grave perjuicio al patrimonio municipal y, así, a la actividad municipal.

En el caso en cuestión, el TRICEL se enfocó en la primera hipótesis. Y, sobre el particular, el análisis se centra —siguiendo la jurisprudencia— si en las conductas u omisiones en que ha incurrido el requerido concurren los elementos legales de “imputabilidad”, “reiteración” y “notabilidad”¹⁶.

Como se puede apreciar del texto del precepto, el definir qué se entiende por “notable abandono de deberes” agrega algún nivel de precisión, aunque hay que reconocer que sigue siendo un concepto de textura abierta.

El TRICEL concluye, como consecuencia de lo anteriormente expuesto “que, si bien **se han constatado irregularidades administrativas** en la Corporación Municipal de Valparaíso para el Desarrollo Social, que dan lugar a la responsabilidad administrativa del Alcalde requerido, carecen de la entidad suficiente para hacer procedente su destitución del cargo” (c.38). Y “[q]ue la justicia electoral, ponderando los hechos como jurado, conforme a lo estatuido en el artículo 95 de la Constitución Política de la República, autoriza a recorrer el rango de sanciones previstas en el artículo 120 de la Ley N°18.883, cuando las conductas u omisiones sancionadas no sean de la gravedad o notabilidad que hagan acreedora a la autoridad edilicia de una sanción mayor, por lo que se ha resuelto del modo que se decide en lo resolutivo de esta sentencia” (c.39).

III. ANÁLISIS DE ASPECTOS PROCEDIMENTALES

El diseño legal de los procedimientos contenciosos que se ventilan ante los Tribunales Electorales Regionales contempla una serie de atribuciones que los tribunales pueden (y, en algunos casos, deben) ejercer para la substanciación de los litigios radicados ante ellos. Estas atribuciones pueden habilitar a los Tribunales Electorales Regionales a transformarse en férreos órganos de control político.

1. Medidas de publicidad general

Como medida de publicidad, los Tribunales Electorales Regionales tienen la obligación de disponer la notificación de la reclamación (artículo 18) y de la sentencia (artículo 25) en un diario “de los de mayor circulación en la ciudad capital de la Región”. Existen dos cuestiones especialmente interesantes en estos preceptos.

La primera es que el aviso de notificación de la reclamación debe contener un extracto del hecho que la motiva, por lo que permite a la ciudadanía tomar conocimiento no solo de la existencia del proceso, sino también de su objeto.

16

Bannen con Sharp (2023), C. 27.

La segunda es que la ley busca dar la mayor publicidad posible a la reclamación y eventual sentencia. Por eso, ordena su notificación en un diario de los de “mayor” circulación, por lo que no basta cualquier periódico. Lo que se pretende es darle la máxima publicidad al proceso, para informar a la comunidad de su existencia y eventuales consecuencias.

2. Se diseñó un procedimiento destinado a concluir lo antes posible

Implementación de elementos inquisitivos en el impulso procesal

Es destacable que el procedimiento ante los Tribunales Electorales Regionales se estructura sobre la base de preceptos que obligan a los tribunales a dar curso progresivo al procedimiento, sin esperar gestiones de las partes (por ejemplo, los artículos 20, 22 y 23)¹⁷. Esto hace que el procedimiento tenga elementos propios de un sistema inquisitivo.

Lo anterior se justifica por la necesidad de despejar las dudas que los procesos electorales generan. Por ejemplo, en casos de reclamaciones de inhabilidad, lo que se discute es la aptitud de una persona para ejercer un cargo de administración municipal, por lo que hay un interés público en que la eventual inhabilidad se resuelva lo antes posible, ya sea para que el reclamado sea removido (por no ser *apto* para su cargo) o confirmado en su cargo, de tal manera que pueda continuar la administración comunal encomendada.

La existencia de aquel interés público en la jurisprudencia electoral se manifiesta en los fallos que consistentemente han rechazado la aplicación de la institución del abandono del procedimiento en derecho electoral¹⁸.

Por último, el ámbito de mayor potencia de tenor inquisitivo de este procedimiento está en el artículo 27 que habilita a los tribunales electorales para “*decretar las medidas tendientes a dejar sin efecto todo lo que se haga en contravención a lo resuelto*”, incluso requiriendo directamente el auxilio de la fuerza pública. Es decir, la ejecución de un eventual fallo condenatorio no depende del interés del reclamante, ya que es el tribunal el llamado a asegurar que se cumpla lo resuelto.

¹⁷ Pérez con Aravena (2022).

¹⁸ En ese sentido, **(i)** Riquelme con Berwart (2020), C. 5° (“Que el instituto del abandono del procedimiento, al tratarse como una sanción al litigante negligente, supone la prevalencia -en el procedimiento de que se trate- del principio dispositivo, circunstancia que no concurre en la especie atendido el indudable interés público que subyace a la discusión sustanciada en autos y que lo hace improcedente”); **(ii)** Aravena con Pérez (2022), C. 4° (“[...] en este ámbito del Derecho Electoral en que se persigue la responsabilidad de los alcaldes por notable abandono de deberes o contravención grave a las normas de probidad administrativa, [...], excede por mucho el interés individual de la parte reclamante; por el contrario, dada la naturaleza del conflicto, es indudable el interés público o social que subyace en la decisión, a lo menos, para la comunidad administrada por la recurrida, de manera que el instituto en cuestión no tiene cabida [...]”); **(iii)** Hernández con Onofri (2022), C. 4° (“[...] tratándose de un requerimiento de remoción de autoridades democráticamente electas, se encuentra comprometido el interés público y no una cuestión relativa solo al interés de las partes, razón por la cual la Constitución Política de la República entrega a los Tribunales Electorales Regionales las competencias y herramientas procesales idóneas para dar curso progresivo a los autos, facultándolos para avanzar de oficio, de modo tal que la aplicación de la institución del abandono del procedimiento no encuentra justificación en los procesos electorales [...]”).

Otros preceptos que buscan asegurar la conclusión rápida del litigio

En la Ley N°18.593 existen más preceptos que propenden a la conclusión rápida del litigio. Hay tres ámbitos que queremos destacar para terminar esta sección.

Primero, en este procedimiento el término probatorio tiene una duración acotada de máximo diez días hábiles (el mismo que en el juicio ejecutivo) (artículo 20). Este precepto debe leerse en conjunto con el artículo 17, en el que se exige al reclamante acompañar a su libelo *“si los hubiere, los antecedentes de hecho”* que le sirvan de fundamento e indicar *“las diligencias probatorias con que se pretende acreditar los hechos invocados”*.

Estos preceptos no solo buscan facilitar la conclusión del litigio por la vía de acelerar la rendición de la prueba, sino que también pretenden darle seriedad. El legislador busca evitar la litigación temeraria, pues sabe que las reclamaciones de inhabilidad pueden mal utilizarse. Lo que se pretende es asegurar que se accione solo en el evento de que se cuente con antecedentes que den cuenta de una eventual causal de inhabilidad que haga necesario un pronunciamiento del tribunal. De hecho, aquí se puede encontrar la justificación al inciso tercero del artículo 24 en que se hace responsable no solo al reclamante, sino también a su abogado patrocinante, de las costas procesales a las que puede ser condenado.

Segundo, la vista de la causa no depende de los abogados de las partes. De hecho, el diseño del procedimiento solo contempla como trámite esencial la relación, pues solamente se escuchan los alegatos de las partes si ellas lo piden expresamente. Esto habilita al tribunal a seguir adelante con el litigio en el evento de que las partes litigantes se desliguen de él. Por lo mismo, el artículo 22 hace improcedente la suspensión de la vista de la causa.

Tercero, la ley dispone que oída la relación (y los alegatos, de haberlos) la causa debe fallarse *“inmediatamente”* o, en caso de quedar en acuerdo, dentro de los quince días siguientes, salvo que se pidan medidas para resolver mejor. El plazo, aunque no es fatal, es indicativo del interés del legislador por obtener rápidamente una decisión firme.

3. El ámbito probatorio de la justicia electoral

En cuanto a la formación de la convicción, la Constitución y la ley también contemplan normas que dan a los Tribunales Electorales Regionales la aptitud necesaria para ejercer un control político efectivo.

Los tribunales cuentan con amplias facultades para decretar *“las medidas que estime necesarias para la más adecuada resolución del asunto de que conozca”*, lo que contempla la facultad de requerir directamente *“de cualquier autoridad, órgano público, persona, organización, movimiento, partido político, gremio o grupo intermedio, según corresponda, los antecedentes que estime indispensables referentes a materias pendientes de su resolución”* (artículo 23).

En ejercicio de esta amplia facultad, de naturaleza inquisitiva, el tribunal debe considerar dos cosas. La primera es que la carga de la prueba se radica en el actor, quien debe demostrar la existencia de los hechos en que funda su reclamación. La segunda, en concordancia con lo anterior, es que esta atribución debe ejercerse de tal forma que no se subrogue a los litigantes, pues sobre ellos recae la carga de acreditar los hechos que integran sus pretensiones.

De esta forma, los tribunales podrán decretar medidas para mejor resolver cuando sean necesarias para aclarar puntos dudosos, pero sujetándose a los límites propios de la actividad probatoria oficiosa¹⁹.

Lo anterior se puede enlazar con el sistema de valoración de la prueba que el legislador estableció. Los Tribunales Electorales Regionales deben proceder *“como jurado en la apreciación de los hechos”*. Las palabras empleadas por el legislador no son arbitrarias, pues son las mismas que el artículo 53 de la Constitución señala para efectos de que el Senado forme su convicción al juzgar una acusación constitucional²⁰, y significan que la prueba debe valorarse en conciencia, lo que dota al tribunal de un margen de discrecionalidad propio de un órgano capaz de ejercer un control político²¹.

La imposición de un sistema de valoración de la prueba según el dictamen de la íntima convicción implica que el tribunal debe tener por acreditados los hechos, valorando la prueba rendida conforme su conciencia. La jurisprudencia electoral ha perfilado esta atribución como opuesta al sistema de prueba legal o tasada²², pero que debe ser utilizada con máxima prudencia²³ y aplicando criterios de racionalidad²⁴, por lo que en

19 Al efecto, pueden revisarse los siguientes fallos: **(i)** Muñoz con Carrasco (2022), C. 3° (*“Tampoco era posible que esta nula actividad probatoria fuera subsidiada por el tribunal, sin ver afectada la garantía procesal de la imparcialidad a que tienen derecho ambas partes”*), **(ii)** Covarrubias con Beals (2023), C. 20 (*“Si bien este Tribunal está facultado para actuar como jurado en lo que atañe a la apreciación de la prueba, para ello requiere que efectivamente se le hayan proporcionado elementos de convicción sobre las alegaciones formuladas, lo que en la especie no sucede [...]”*). En doctrina, PIEDRABUENA (1960) p. 47 (*“[...] el juez, al dictar medidas para mejor resolver, no puede recoger hechos que, aunque pertinentes al objeto del proceso e influyentes en la cuestión, no consten de autos sino que emanen de su conocimiento o ciencia personal”*) y p. 54 (*“[...] las medidas para mejor resolver tienen su origen no en la imaginación o ciencia personal del juez, sino en los hechos pertinentes del proceso, sobre cuya posibilidad de existencia haya indicios o presunciones objetivas en los autos”*). En aplicación de lo anterior, la Corte Suprema en Viveros con Matamala (2006) estableció que las medidas para mejor resolver tienen por finalidad *“complementar o adicionar la prueba que ha sido rendida por las partes”*.

20 Evidentemente existen diferencias importantes entre la decisión del Senado a propósito de una acusación constitucional y la de los Tribunales Electorales Regionales. En primer lugar, porque el legislador se cuidó de señalar que los estos últimos deben fallar *“con arreglo a derecho”*, mientras que a propósito de la apreciación de los hechos que hace el Senado, se ha escrito que *“no se efectúa con el rigor jurídico del magistrado que necesita insertar la conducta punible en el tipo penal respectivo, ponderando después los hechos en relación con la evidencia rendida”*, ver CEA (2013) p. 344.

21 CEA (2013), p. 344.

22 Acuña con Rentería (2022), C. 7° (*“[...] la justicia electoral debe apreciar los hechos como jurado. Lo anterior da cuenta que estos órganos jurisdiccionales tienen la facultad de ponderar libremente y en conciencia la prueba rendida en los autos, sin que su apreciación esté limitada o circunscrita a los términos fijados por el sistema de tasación legal de los medios de prueba”*).

23 Leal con Lebrecht (2023), C. 10° (*“Asimismo, además de la significación, se requiere que los hechos alegados se encuentren acreditados, recalando, desde ya, que la valoración que hace la justicia electoral, dado la extrema sanción que conlleva la causal examinada, debe realizarse con máxima prudencia, apreciando los antecedentes como jurado [...]”*).

24 López con Marín (2023), C. 100 (*“[...] de lo que se viene reflexionando fluye con claridad que es el alcalde la jefatura máxima de la municipalidad y a quien corresponde, en tal calidad y condición, tanto su dirección y administración superior como la supervigilancia de su funcionamiento, motivo por el cual, y aplicando aquí criterios de racionalidad, a la luz de la multiplicidad de antecedentes reseñados y citados, que este Tribunal aprecia como jurado, en sincronía con los puntos de prueba fijados en autos, es posible concluir [...]”*).

este punto se puede asimilar, aunque no identificar, con la sana crítica²⁵. Esta facultad no es absoluta. Tiene dos límites expresamente reconocidos por el legislador.

El primero consiste en que la ley exige que el fallo del tribunal sea “fundado” (artículo 25) lo que implica que su decisión debe justificarse, de tal manera que la valoración de la prueba debe ser racional²⁶. Es decir, aunque no se sujete a los elementos que exige, por ejemplo, la sana crítica (principios de la lógica, las máximas de la experiencia y conocimientos científicamente afianzados), la prueba debe valorarse racionalmente y, en el fallo, debe explicitarse el razonamiento probatorio del que se desprende la convicción que se formó el juzgador²⁷.

El segundo límite está en que la sentencia definitiva debe ser pronunciada con arreglo a derecho (artículo 24). Esto significa que el ejercicio de subsunción posterior a la decisión de tenerse por acreditados los hechos objeto de la reclamación debe justificarse en el derecho vigente. En otras palabras, para calificar si determinados hechos, que se tienen acreditados valorando la prueba como jurado, constituyen, por ejemplo, infracciones al principio de probidad, el tribunal debe aplicar el derecho vigente, interpretando los preceptos aplicables y su extensión con arreglo a derecho.

IV. LA JUSTICIA ELECTORAL COMO PARTE DEL SISTEMA DE CONTROL EXTERNO DE GOBIERNOS LOCALES CON INCIDENCIA EN EL ASEGURAMIENTO DE LA PROBIDAD

Las municipalidades han sido apuntadas, en forma persistente en el tiempo, como una de las instancias más vulnerables a faltas a la probidad.

Hace casi dos décadas que se viene constatando esta realidad. Por ejemplo, de un robusto estudio de Libertad y Desarrollo, dos autores concluían que “[c]uando se considera simultáneamente percepción y hechos concretos conocidos, la encuesta es categórica: Empresas Públicas, Municipalidades y Ministerios aparecen indiscutiblemente como las instituciones más afectadas por la corrupción. [/] En cuanto a las principales formas de corrupción en el país, destacan el tráfico de influencias, los pagos ilícitos y el mal uso de bienes o recursos fiscales; y el principal propósito de dichos actos es –sistemáticamente– ganar licitaciones”²⁸.

25 Herrera con Pavéz (2024), C. 14 (“Que debe precisarse que este tribunal, conforme a lo prevenido en el artículo 24 de la ley 18.593, ha procedido como jurado en el establecimiento y prueba de los hechos, concepto no definido, que es posible asimilar al de la sana crítica”). Este precedente debe leerse con cuidado, pues la libre convicción en derecho electoral se asimila a la sana crítica, en el sentido que ambas exigen que se haga una valoración racional de la prueba, mas no son equivalentes: no son el mismo sistema de valoración de la prueba.

26 La exigencia de que el fallo sea fundado implica que la decisión del tribunal debe ser adecuadamente justificada, en el juzgamiento sobre los hechos y su subsunción en el derecho. En este punto, NIEVA (2010) p. 208 “un juez no puede juzgar según lo que cree intuitivamente que ha sucedido, sino sobre lo que existen elementos de prueba que demuestran que ha sucedido, valorando debidamente dichos elementos”.

27 El sistema de libre valoración de la prueba se puede insertar con distintos matices. En el caso de la justicia electoral chilena se adopta uno que se acerca a los descritos por TARUFFO como poseedores de “el objetivo de determinar criterios racionales, conforme a los cuales la valoración discrecional de la prueba debe realizarse de forma intersubjetiva y controlable”, como opuestos a aquellos en los que “no existirían estándares identificables para la valoración de la prueba, pues dicha valoración se concibe como una especie de experiencia espiritual subjetiva e incognoscible del juzgador”, TARUFFO (2008) p. 137. En el mismo sentido, NIEVA (2007) pp. 46-47 y 61-66.

28 ILLANES e IGOR (2009) p. 31.

Más recientemente, un estudio de la Contraloría General de la República afirma que “[L]as entidades cuyas autoridades son electas por sufragio popular, demuestran en su conjunto altos niveles de cuestionamiento ciudadano. En efecto, la Encuesta Nacional Bicentenario (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2020) refleja bajos niveles de confianza institucional, lo que es especialmente grave en aquellas organizaciones con autoridades electas: Municipalidades -17%-, Gobierno -10%- y Congreso -1%- ¿Qué está haciendo el país para enfrentar esta situación? Esta no es una pregunta fácil de responder y, por lo mismo, probablemente solo ha sido contestada tangencialmente en las últimas agendas anticorrupción”²⁹.

La identificación de las municipalidades como entes vulnerables a la corrupción también aparece en el documento que plasma la Estrategia Nacional de Integridad Pública: “Las percepciones de micro corrupción se asocian en general a la gestión municipal [/] Varias de las situaciones de corrupción vivenciadas por los participantes de los diálogos sociales ocurren en espacios de atención directa a la ciudadanía, involucran bajos montos y se realizan de manera unilateral. Por ejemplo, el cobro de trámites indebidos o el favorecer a familiares o conocidos en la entrega de bienes y servicios. Estas formas de abuso de poder para beneficio privado de menor magnitud pueden ser caracterizadas como ‘micro corrupción’. Considerando esto, la ENIP contempla propuestas para aumentar los estándares de integridad en los gobiernos regionales y locales, pues estos son la primera ventana del Estado frente a las personas, respondiendo de forma cercana y directa muchas necesidades”³⁰.

El estudio de la Contraloría plantea que la práctica internacional destaca la importancia de implementar diversos mecanismos de control para enfrentar las diferentes formas y momentos en que se manifiesta la corrupción. Es esencial contar con organismos de control que sean robustos, independientes, confiables, coordinados y ágiles, para que los resultados de su trabajo tengan un impacto significativo en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Administración Pública³¹.

Igualmente, subraya que, desde una perspectiva organizacional, la experiencia internacional identifica tres modelos institucionales para combatir la corrupción: una autoridad única encargada de la lucha contra la corrupción, un organismo líder que coordina a diversas instituciones con funciones anticorrupción y un sistema que integra el trabajo de múltiples instituciones responsables de enfrentar la corrupción³². Este último modelo es el que se aplica en Chile, donde varias instituciones trabajan en el combate contra la corrupción. Este sistema permite utilizar múltiples herramientas para abordar el problema, reduce el monopolio de esta tarea y establece un sistema de pesos y contrapesos que responsabiliza a todo el Estado en el fortalecimiento

29 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020) p. 165.

30 COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA INTEGRIDAD PÚBLICA Y TRANSPARENCIA (2023) pp. 48-49.

31 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020) p. 102.

32 Entre las instituciones que integran el sistema de integridad pública en Chile es posible mencionar las siguientes: 1) Contraloría General de la República; 2) Ministerio Público; 3) Consejo de Defensa del Estado; 4) Unidad de Análisis Financiero; 5) Consejo para la Transparencia; 6) Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno; 7) Comisión de Integridad Pública y Transparencia; 8) Fiscalía Nacional Económica. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020) pp. 38-39.

de la integridad. Sin embargo, este enfoque también puede llevar a la duplicidad de funciones y al riesgo de acciones descoordinadas en la lucha contra la corrupción³³.

De hecho, el desafío de incrementar los niveles de coordinación también fue identificado por la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y la Transparencia, que en su documento Estrategia Nacional de Integridad Pública, sostiene que “[S]e aprecia baja coordinación entre instituciones públicas en el combate a la corrupción. De la consulta pública se desprende que la evaluación ciudadana respecto de la coordinación entre instituciones abocadas al combate a la corrupción es marcadamente negativa, incluso entre empleados públicos. Este hallazgo se vincula directamente con el objetivo estratégico de contar con un ecosistema eficaz y coordinado, con capacidades de innovación, prevención, detección, investigación y sanción a las faltas a la integridad y hechos de corrupción. Además, la falta de coordinación y visión sistémica son aspectos que hemos considerado en el proceso de elaboración de la ENIP, por lo que se buscó el involucramiento de más de sesenta instituciones, tal como ya se detalló”³⁴.

En lo que concierne, específicamente, a la justicia electoral, la mencionada Estrategia Nacional de Integridad Pública ha recomendado una medida que busca favorecer mayores niveles de coordinación y eficacia: otorgar legitimación activa a la Contraloría General de la República y los Contralores Regionales ante los Tribunales Electorales Regionales por infracciones de sus deberes a Alcaldes o Gobernadores Regionales a fin de que el Tribunal Electoral Regional determine si esto implica infracciones graves a los deberes de dichas autoridades³⁵.

La medida recién mencionada va en la dirección correcta, ya que podría dar solución a controversias sobre la competencia de la Contraloría General de la República y la justicia electoral. Una de ellas es bastante próxima en el tiempo. Recientemente la Excm. Corte Suprema declaró que Contraloría General de la República era incompetente para sancionar a un edil con la destitución de su cargo por infracción a las normas de probidad administrativa, pues la competencia para decretar aquella sanción se encuentra radicada de forma excluyente en la justicia electoral³⁶.

Nuestro máximo tribunal revocó la resolución librada por el Órgano Contralor por la que se había sancionado al alcalde de Loncoche con la sanción de destitución de su cargo. Controlaría había calificado el uso, por parte del edil, de un vehículo fiscal para realizar diligencias personales (como asistir a clases vespertinas en una universidad) como una vulneración grave del principio de probidad administrativa y argumentó que sí tenía potestad para sancionar al alcalde con su destitución, pues el artículo 11 del Decreto Ley N°799 de 1974 le habilita para sancionar con la destitución a quien infrinja las disposiciones sobre uso y circulación de vehículos estatales.

33 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020) p. 37.

34 COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA INTEGRIDAD PÚBLICA Y TRANSPARENCIA (2023) p. 48.

35 COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA INTEGRIDAD PÚBLICA Y TRANSPARENCIA (2023) p. 149.

36 Pineda con Contraloría General de la República (2024).

La Excma. Corte Suprema rechazó esta interpretación de la Contraloría. Tuvo presente que el artículo 125 de la Constitución indica que la determinación de las causales de cesación de un alcalde son materia de leyes orgánicas constitucionales (en contraste con el Decreto Ley precitado, que fue calificado como una ley orgánica constitucional "*ficta*" (c.10)), que el artículo 60 de la Ley N°18.695 (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades) indica que la remoción de ediles por infracciones a las normas sobre probidad administrativa son de competencia de los TER y que los cargos que se le habían imputado al alcalde ante la Contraloría trataban precisamente sobre eso.

Nótese, en cualquier caso, que la recomendación normativa aludida no busca transformar esta materia en una hipótesis de competencia acumulativa. En otras palabras, de lo que se trata no es de crear otro órgano competente (Contraloría) para conocer esta causal de remoción. La recomendación se limita en entregarle legitimación activa a la Contraloría, para que pueda incoar procesos ante los TER o, eventualmente, hacerse parte y tomar sus riendas si los reclamantes cesan su prosecución (recordemos que consistentemente se ha declarado que el abandono del procedimiento no aplica en estos procesos).

Por lo demás, esta recomendación es coherente con diversas leyes que han fortalecido las atribuciones de la justicia electoral para asegurar el respecto al principio de probidad administrativa. A título meramente ejemplar, la reforma constitucional introducida por la Ley N°20.870 radicó en el Tribunal Calificador de Elecciones la facultad jurisdiccional para imponer la sanción de cesación en el cargo (con su subsecuente inhabilitación) al diputado, senador, gobernador regional, alcalde, consejero regional y concejal que infrinja gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral. La antedicha reforma entregó legitimación activa para promover estos procesos al Consejo Directivo del Servicio Electoral.

Esta (relativamente nueva) facultad del TRICEL es de las más intensas que tiene en su arsenal. Si la facultad para calificar elecciones ya es, por su naturaleza, susceptible de ser cuestionada en la esfera pública; la potestad para poder cesar a un parlamentario en ejercicio puede transformar al TRICEL en uno de los órganos más importantes del escenario político, especialmente porque se irgue como una potestad contra mayoritaria. Por ello esta nueva facultad hace necesario que el tribunal se preocupe especialmente de velar por la imparcialidad de sus integrantes y la rigurosidad de sus decisiones y fundamentación. Somos de la opinión que el eventual ejercicio de esta nueva atribución exige de decisiones racionales, revestidas de una estela de imparcialidad y debidamente justificadas, en caso contrario el TRICEL podrá verse expuesto a cuestionamientos análogos a los que se dirigen en contra de otros órganos y tribunales.

Por último, y dentro del marco de los mecanismos de control del gobierno local o municipal, queremos destacar someramente un proyecto de ley en actual tramitación. Se trata del Boletín N°15.523-06 que pretende modificar distintos cuerpos legales, entre ellos, la Ley N°18.695, para introducir preceptos destinados a controlar el buen funcionamiento de las municipales en materia de transparencia y probidad. Una

buena síntesis de la iniciativa legislativa, en lo concerniente a las municipalidades, nos la da la subsecretaria general de la presidencia³⁷:

“[...] Destacó, además, que dentro de los objetivos del proyecto está el que todos los municipios tengan un plan de integridad municipal, un funcionario encargado y responsable de la implementación de este plan para generar una cultura de integridad al interior de las municipalidades, con instrumentos que permitan la prevención con políticas anti corrupción, códigos de ética, canales de consultas y denuncias y mecanismos de rendición de cuentas para que, efectivamente, exista una herramienta eficiente y eficaz que permita tener más transparencia hacia la ciudadanía. Subrayó que se plantea todo un fortalecimiento de la unidad de Control interno de los municipios, incorporando las auditorías con dependencia del alcalde y de la contraloría, para garantizar la independencia y el cumplimiento de ciertos estándares; hay un fortalecimiento del rol del concejo municipal en materia de fiscalización del cumplimiento del plan de integridad; se establece la obligación de abstención fundada de los alcaldes en causales de conflicto de intereses para prevenirlos; se establece la obligación del alcalde de someter a consulta al concejo, de manera obligatoria, de las modificaciones de contratos que van más allá de 500 U.T.M. Adicionalmente, agregó que se regula la cuenta pública del alcalde reforzando y considerando más elementos, al tiempo que se amplía la responsabilidad de los alcaldes y concejales en materia de transparencia municipal; se establece más transparencia con una serie de restricciones en los periodos electorarios como, por ejemplo, limitaciones en las contrataciones. También se establecen capacitaciones a los concejales para fortalecer el criterio de integridad, incompatibilidades para los funcionarios de exclusiva confianza de los alcaldes y concejales, prevención del lavado de activos y, todo un capítulo relativo a las corporaciones municipales y fundaciones municipales que establecen informes trimestrales respecto a la gestión de las corporaciones y fundaciones municipales, la obligación de mantener un modelo de prevención de delitos funcionarios, la ampliación de las normas de lobby a los directores de las corporaciones y fundaciones, autoridad externa para las mismas y reglas para la provisión de los cargos en procesos concursales abiertos para efectos de los cargos directivos de las corporaciones y fundaciones municipales. Indicó que en las organizaciones comunitarias externas también se establece la obligación de auditoría, con las reglas que allí se establecen y, en general, se considera una ampliación de las competencias de la Unidad de Control Interno para las corporaciones y fundaciones municipales, que han sido foco de temas de corrupción, por lo que se pretende dotar a los municipios de herramientas eficientes y eficaces para darles más transparencia, prevención de conflictos de intereses y prevención de corrupción”.

³⁷ Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización Y Regionalización recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica distintos cuerpos legales en materia de transparencia, fiscalización y probidad de las corporaciones municipales y organizaciones funcionales (Boletines Nos 14.594-06 y 15.523-06, refundidos).

Este proyecto de ley, al igual que otras iniciativas a lo largo de las últimas décadas ha surgido como respuesta a algún escándalo público por actos reñidos con la probidad. Es efectivo, como lo señala Aninat, que “[e]l problema con los saltos discretos y esporádicos, como pueden caracterizarse a las reformas de reacción por crisis, es que afectan la mantención de la memoria institucional, la estabilidad y la coherencia”³⁸. Pero, al fin y al cabo, constituyen un avance. Peor sería que dejáramos de escandalizarnos.

V. CONCLUSIONES

Las recientes decisiones del Tribunal Calificador de Elecciones de remover en su cargo de concejal a doña Marcela Abedrapo por haber incurrido en infracciones graves a la probidad y de suspender en su cargo de edil al Sr. Jorge Sharp por abandono de deberes nos permiten reflexionar sobre el rol que la justicia electoral cumple y debiera cumplir en Chile.

Los TER y el TRICEL cuentan con importantes y fuertes potestades de control que, ejercidas correctamente, pueden colaborar a asegurar el probo y correcto ejercicio de la función pública por parte de las autoridades electas.

Las sentencias comentadas confirman que ellas pueden y deben ser ejercidas cuando lo ameritan. Casos como estos son una señal para las autoridades: deben someterse en el ejercicio de su cargo a las exigencias de probidad y transparencia que exigen la Constitución y las leyes. No hacerlo lleva aparejadas graves consecuencias, como la destitución. Para lo anterior, los TER y el TRICEL cuentan con un procedimiento suficientemente balanceado. Como se explicó, por una parte, cuentan con elementos inquisitivos que permiten dar curso progresivo de oficio a los procesos incoados, recabar la evidencia necesaria para formar convicción y dar publicidad a los litigios; y, por otra, con preceptos que le permiten asegurar la seriedad de las acciones incoadas (como la exigencia al requirente de acompañar los antecedentes de hecho en que se funda la reclamación) y racionalidad de las decisiones, principalmente ante la obligación de fundamentar sus decisiones.

Lamentablemente, pese a su importante rol, hasta ahora la justicia electoral no ha sido una materia de especial atención. Esperamos que este modesto comentario sirva de impulso para revitalizarla, pues nos parece que hoy tiene mucho que aportar.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ANINAT SAHLI, Isabel (2020): “Contraloría General de la República (2020). Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile”, en Revista Chilena de Administración del Estado, N° 4: pp. 193-200.

38

ANINAT (2020) p. 194.

- CEA EGAÑA, José Luis (2013): Derecho constitucional chileno, tomo III (Santiago, Ediciones UC).
- Comisión Asesora Presidencial Para la Integridad Pública y Transparencia (2023): "Estrategia Nacional de Integridad Pública" Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/Estrategia-Nacional-de-Integridad-Publica-2.pdf>.
- Contraloría General de la República (2020): "Radiografía de la Corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile" Disponible en: https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1607614519radiografiadelacorrupcion.pdf.
- ILLANES GUZMÁN, Ignacio y IGOR SANTIBÁÑEZ, Olivia (2009): "Corrupción en Chile. Una mirada desde los números", en Romero Guzmán, Juan José, Rodríguez García, Nicolás y Olivares Tramón, José Miguel (edit.), Corrupción en Chile. Una mirada desde los números (Santiago, Ediciones Derecho UC), pp.1-32.
- NIEVA FENOLL, Jordi (2010): La valoración de la prueba (Madrid, Marcial Pons).
- NIEVA FENOLL, Jordi (2007): La valoración racional de la prueba (Madrid, Marcial Pons).
- PIEDRABUENA RICHARD, Guillermo (1960): Las medidas para mejor resolver como institución común a todo proceso civil (Santiago, Editorial Jurídica).
- RÍOS, Lautaro (2018): "En defensa del TC", Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/defensa-del-tribunal-constitucional/>.
- TARUFFO, Michele: La Prueba (trad. Laura Manríquez y Jordi Ferrer, Madrid, Marcial Pons).

NORMAS CITADAS

- Decreto N° 100 del 22 de septiembre de 2005, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del 26 de julio de 2006, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del 17 de noviembre de 2001, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley N° 18.593 del 9 de enero de 1987, Ley de los Tribunales Electorales Regionales.
- Ley N° 20.870 del 16 de noviembre de 2015, Establece la cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral.
- Decreto Ley N° 799 del 19 de diciembre de 1974, Deroga Ley N° 17.054 y dicta en su reemplazo disposiciones que regulan uso y circulación de vehículos estatales.

JURISPRUDENCIA CITADA

1. Corte Suprema

Pineda con Contraloría General de la República (2024): Corte Suprema, 8 de agosto de 2024.

Viveros con Matamala (2006): Corte Suprema, 24 de mayo de 2006 (acción de precario).

2. Tribunal Calificador de Elecciones

Zunino con Abedrapo (2024): Tribunal Calificador de Elecciones, 17 de enero de 2024 (requerimiento de remoción de concejal).

Bannen con Sharp (2023): Tribunal Calificador de Elecciones, 14 de noviembre de 2023 (requerimiento de remoción de alcalde).

Pérez con Aravena (2022): Tribunal Calificador de Elecciones, 6 de septiembre de 2022 (requerimiento de remoción de alcalde).

Riquelme con Berwart (2020): Tribunal Calificador de Elecciones, 25 de febrero de 2020 (requerimiento de remoción de alcalde).

3. Tribunales Electorales Regionales

Herrera con Pavéz (2024): Tribunal Electoral del Maule, sentencia de 22 de febrero de 2024 (requerimiento de remoción de concejal).

Leal con Lebrecht (2023): Tribunal Electoral del Biobío, 28 de diciembre de 2023 (requerimiento de declaración de inhabilidades de alcalde).

Covarrubias con Beals (2023): Tribunal Electoral Regional de Valparaíso, 22 de noviembre de 2023 (requerimiento de declaración de inhabilidades de alcalde).

López con Marín (2023): Tribunal Electoral de Rancagua, 24 de agosto de 2023 (requerimiento de declaración de inhabilidades de alcalde).

Zunino con Abedrapo (2023): 1° Tribunal Electoral Regional de Santiago, 26 de mayo de 2023 (requerimiento de remoción de concejal).

Bannen con Sharp (2023): Tribunal Electoral Regional de Valparaíso, 21 de marzo de 2023 (requerimiento de remoción de alcalde).

Acuña con Rentería (2022): Tribunal Electoral Regional de Coquimbo, 3 de noviembre de 2022 (requerimiento de remoción de alcalde).

Hernández con Onofri (2022): 2° Tribunal Electoral de la Región Metropolitana, 14 de julio de 2022 (requerimiento de remoción de alcalde).

Aravena con Pérez (2022): Tribunal Electoral de Rancagua, 7 de junio de 2022 (requerimiento de remoción de alcalde).

Muñoz con Carrasco (2022): Tribunal Electoral Regional de Valparaíso, 25 de abril de 2022 (requerimiento de remoción de concejal).