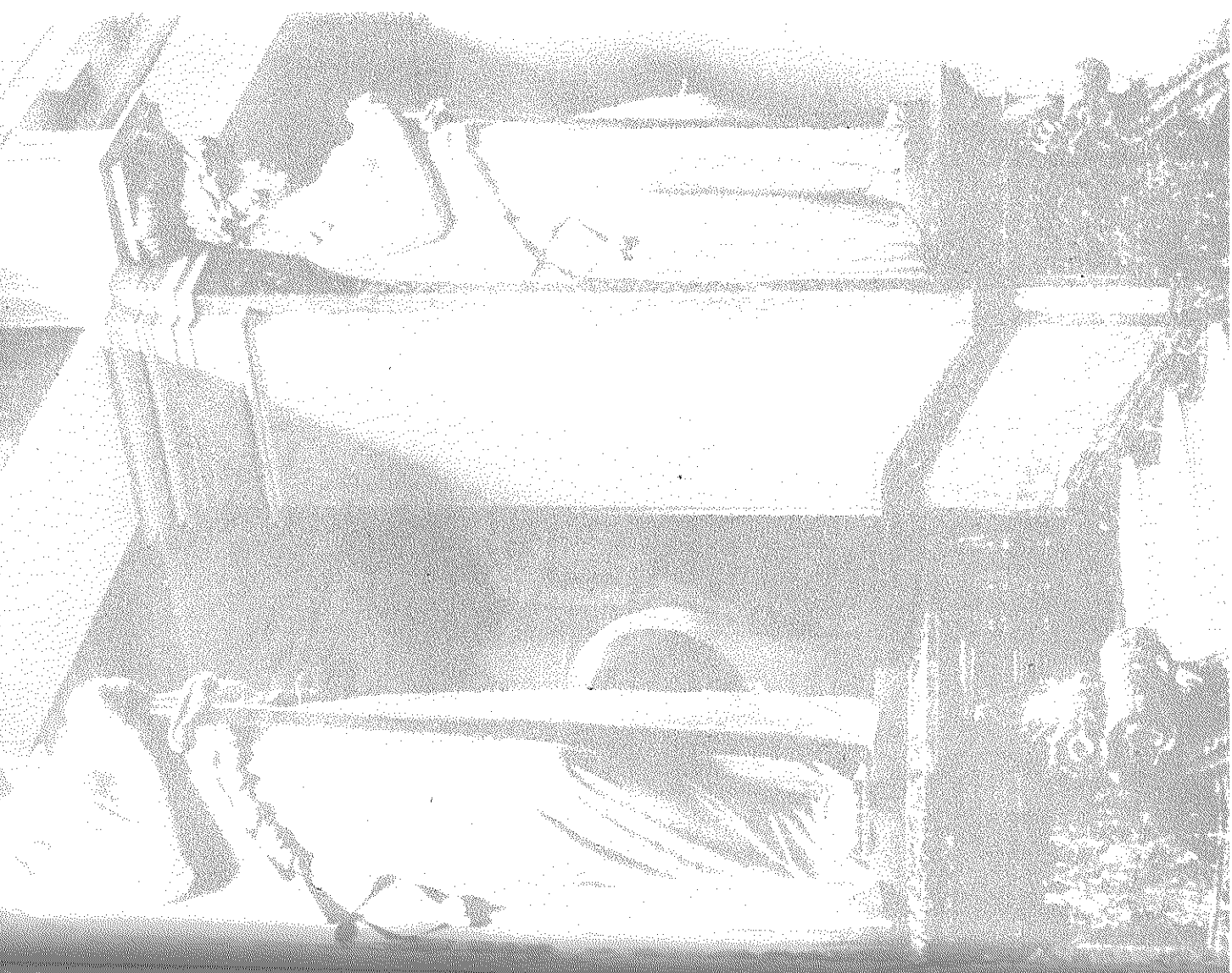


JURISPRUDENCIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia sobre proyecto de ley que interpreta precepto constitucional sobre fecha de la primera elección de los miembros de los Consejos Regionales

SANTIAGO, veintidós de octubre de mil novecientos noventa y dos.

VISTOS:

1º.- Que por oficio Nº 3.606 de 13 de octubre en curso, el Honorable Senado ha enviado a este Tribunal el proyecto aprobado por el Congreso Nacional que establece la fecha de la primera elección de los miembros de los Consejos Regionales, para los efectos de lo dispuesto en el Nº 1º del artículo 82 de la Constitución Política de la República. Se hace presente en el oficio de que se trata que el inciso primero del artículo único del proyecto remitido interpreta un precepto constitucional, y que, a su vez, el inciso segundo contiene materias propias de ley orgánica constitucional.

2º.- Que el Nº 1º del artículo 82 de la Constitución Política de la República establece como atribución del Tribunal Constitucional, la siguiente: "Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución";

3º.- Que el proyecto remitido por el H. Senado dispone textualmente:

"Artículo único.- El plazo contemplado en la segunda parte del inciso segundo de la disposición Trigesimatercera transitoria de la Constitución Política de la República se contará desde que se hayan instalado todos los concejos de la correspondiente provincia y se encuentre firme la resolución que determine el número de consejeros que corresponda elegir en cada provincia de la región respectiva".

Para tal efecto, el correspondiente Director Regional del Servicio Electoral certificará ambas circunstancias, dentro del plazo de tres días de ocurrida la última de ellas..".

Y CONSIDERANDO:

1º. Que la disposición trigesimatercera transitoria de la Constitución Política de la República dispone en su inciso segundo: "Las elecciones populares que se originen en esta reforma constitucional se efectuarán antes del 30 de junio de 1992. Las de los miembros de los consejos regionales, en la forma que prevea

la ley orgánica constitucional respectiva, se celebrarán quince días después de la instalación de los concejos".

2º. Que el texto de la disposición citada se limita a establecer dos características de las elecciones de miembros de los consejos regionales: la de que se deberán efectuar "en la forma que prevea la ley orgánica constitucional respectiva" y la de que deberán efectuarse en una fecha determinada: "quince días después de la instalación de los concejos".

3º. Que el inciso primero del artículo único del proyecto de ley sometido a control de este Tribunal, tramitado y aprobado por el Congreso Nacional como norma interpretativa de la disposición trigesimatercera transitoria de nuestra Carta Fundamental, prescribe lo siguiente:

"Artículo único.- El plazo contemplado en la segunda parte del inciso segundo de la disposición Trigesimatercera transitoria de la Constitución Política de la República se contará desde que se hayan instalado todos los concejos de la correspondiente provincia y se encuentre firme la resolución que determine el número de consejeros que corresponda elegir en cada provincia de la región respectiva";

4º. Que del texto de las dos disposiciones anteriormente transcritas se puede constatar fehacientemente que el inciso primero del artículo único del proyecto de ley sometido a control de este Tribunal como norma interpretativa de nuestra Carta Fundamental, contiene y agrega elementos y requisitos nuevos y adicionales, no contemplados en la norma constitucional que se pretende interpretar;

5º. Que son elementos nuevos, no interpretativos de la disposición trigesimatercera transitoria de la Carta Fundamental contenidos en el proyecto de ley en estudio, en primer término, establecer que la elección de consejeros regionales se efectuará a través de elecciones separadas por provincias, lo que resulta como consecuencia de lo que dispone al señalar que el plazo para efectuar las elecciones se contará "desde que se hayan instalado todos los concejos de la correspondiente provincia", lo que, a su vez, significa que la elección de consejeros no se llevará a cabo necesariamente en una sola fecha y dentro de un solo plazo, sino en fechas eventualmente sucesivas y dentro de diferentes plazos. En segundo término, el proyecto agrega que para realizar las elecciones de los consejeros, los plazos se contarán además, desde que se cumpla un segundo requisito, cual

es, el de que "se encuentre firme la resolución que determine el número de consejeros que corresponda elegir en cada provincia de la región respectiva", con lo que se agrega a la norma constitucional el aditamento de que a cada provincia corresponderá un determinado número de consejeros regionales y que la determinación de ese número emanará de la resolución que lo establezca.

6º. Que no corresponde, por medio de una ley interpretativa de una norma constitucional, agregar nuevos elementos a lo que ésta indica e introducir conceptos que no han sido siquiera insinuados por la Carta Fundamental. Ello implicaría una modificación de la disposición constitucional, la que se regiría por las normas aplicables para ello. Por medio de una ley interpretativa sólo cabe proporcionar claridad o precisión a la redacción de una norma constitucional, cuando su propio texto sea susceptible de originar confusión o desentendimiento, para asegurar con esa interpretación su correcta, uniforme, armónica y general aplicación.

7º. Que tanto la doctrina nacional como fallos reiterados de la Corte Suprema han sido contestes en rechazar como normas interpretativas aquellas disposiciones legales que contienen elementos o requisitos nuevos no contemplados en la norma legal interpretada como también cuando el texto de la ley que se pretende interpretar no contiene nada ininteligible u oscuro que amerite su interpretación por una ley posterior.

8º. Que debe concluirse de lo anteriormente expresado que el inciso primero del artículo único del proyecto de ley en estudio en la parte analizada en los considerandos precedentes es inconstitucional en cuanto constituye una modificación y no una interpretación de la disposición trigésmatercera transitoria de la Constitución Política de la República.

9º. Que no obstante lo anterior, hay un aspecto en que el inciso segundo de la disposición trigésmatercera transitoria de la Constitución ha sido interpretado efectiva y legalmente por el inciso primero del artículo único del proyecto de ley en análisis y es el relativo a precisar y aclarar que el plazo de quince días que la disposición constitucional prevé para celebrar la elección de los miembros de los consejos regionales "se contará desde que se hayan instalado todos los concejos".

El actual inciso segundo del artículo trigésmatercera transitorio de la Constitución prevé que la elección de los miembros de los consejos regionales se hará quince días después de la instalación de los concejos. Evidentemente, con lo establecido en el proyecto de ley en análisis se está precisando el alcance de

la norma vigente disipando las dudas que pueden surgir con su aplicación, al señalar que la elección de los consejeros regionales deberá realizarse una vez que estén instalados todos los concejos y no dos o más como podría haberse estimado de no existir esta disposición interpretativa o aclaratoria;

10º. Que de lo expuesto en el considerando precedente se concluye que el proyecto de ley en estudio, interpretó y aclaró el inciso segundo de la disposición trigésmatercera transitoria de la Carta Fundamental al precisar que las elecciones de los consejeros regionales se celebrarán quince días después de la instalación de todos los concejos, siendo en esta parte plenamente constitucional;

11º. Que el inciso segundo del proyecto en examen, enviado para su control de constitucionalidad con el carácter de ley orgánica constitucional en mérito a las consideraciones precedentes y a lo previsto en el artículo 102 de la Constitución Política, resulta inconstitucional.

Y, VISTOS: lo dispuesto en los artículos 82, Nº 1º; 100; 102; 104 y trigésmatercera transitorio de la Constitución Política de la República, y lo dispuesto en los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1981,

SE DECLARA:

1º) Que la segunda parte del inciso primero del artículo único remitido, que dice: "de la correspondiente provincia y se encuentre firme la resolución que determine el número de consejeros que corresponda elegir en cada provincia de la región respectiva" es inconstitucional y debe ser eliminada del proyecto.

2º) Que con motivo de lo resuelto en la declaración primera de esta sentencia, el inciso segundo del proyecto remitido es inconstitucional y debe, asimismo, ser eliminado de dicho proyecto.

3º) Que la primera parte del inciso primero del artículo único, que dice: "Artículo único.— El plazo contemplado en la segunda parte del inciso segundo de la disposición Trigésmatercera transitoria de la Constitución Política de la República se contará desde que se hayan instalado todos los concejos", es constitucional.

Redactaron la sentencia los Ministros señores Jiménez y García.

Devuélvase el proyecto al H. Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

Rol Nº 158.

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 Buñes Aldunate, Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, Don Rafael Larraín Cruz.

Sentencia sobre proyecto de ley relativo al Gobierno y Administración Regional

SANTIAGO, tres de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

VISTOS:

Por oficio Nº 958, de 17 de septiembre de este año, la Cámara de Diputados ha enviado a este Tribunal el proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional sobre Gobierno y Administración Regional, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, respecto a los artículos 13 a 92 permanentes y disposiciones séptima y octava transitorias de dicha iniciativa de ley.

Consta del oficio mencionado que las disposiciones sujetas a control de constitucionalidad fueron aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías a que se refiere el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que también se ha oído a la Corte Suprema de Justicia en conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, inciso segundo, de la Carta Fundamental, respecto del artículo 90 del proyecto.

El fundamento para considerar que las disposiciones sometidas a conocimiento de este Tribunal son propias de ley orgánica constitucional se encuentran, principalmente, en las siguientes normas de la Constitución Política de la República que fueron incorporadas por la Ley de Reforma Constitucional Nº 19.097, de 12 de noviembre de 1991, y que a continuación se transcriben:

Artículo 102.— "El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomienda, la que regulará, además su integración y organización.

Corresponderá, desde luego, al consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de

desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente."

Inciso tercero del artículo 105.— "En cada provincia existirá un consejo económico y social provincial de carácter consultivo. La ley orgánica constitucional respectiva determinará su composición, forma de designación de sus integrantes, atribuciones y funcionamiento".

Artículo 114.— "Las leyes orgánicas constitucionales respectivas establecerán las causales de cesación en los cargos de alcalde, de miembro del consejo regional y de concejal".

Por resolución de 8 de octubre pasado se ordenó traer los autos en relación.

CONSIDERANDO:

1º.— Que, para una mejor ordenación de esta sentencia, resulta adecuado y práctico estructurarla en su desarrollo, respecto a la ley en estudio, en los siguientes acápite: A) Normas inconstitucionales; B) Normas declaradas constitucionales con prevenciones; C) Normas sobre las que el Tribunal no se pronuncia por las razones que se expresarán y D) Normas que versan sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional sino de ley ordinaria o común, sobre las cuales tampoco el Tribunal se pronuncia;

A. NORMAS INCONSTITUCIONALES

2º.— Que el artículo 20 del proyecto señala que para el cumplimiento de sus funciones el gobierno regional tendrá las atribuciones que indica. En su literal a), expresa que le corresponderá aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes y las de su organización interna;

3º.— Que la frase "y las de su organización interna" el Tribunal la declara inconstitucional, porque todo lo relacionado con esta materia es propio de ley orgánica constitucional al tenor de lo dispuesto en la parte final del inciso primero del artículo 102 de la Constitución Política, que le encarga ejercer al consejo las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomienda, la que regulará, además, su integración y organización;

4º.— Que, en consecuencia, debe eliminarse del artículo 20 letra a) del proyecto remitido la frase que expresa "y las de su organización interna".

5º.— Que el artículo 20 literal c) del proyecto en estudio faculta al gobierno regional para convenir con los ministerios e instituciones de la Administración Pública nacional, programas

anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional;

6º.- Que del texto del inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución Política se desprende que estos convenios sólo pueden celebrarse entre los gobiernos regionales y uno o más ministerios, por lo que resulta inconstitucional incluir en la facultad antes indicada a las instituciones de la Administración Pública nacional;

7º.- Que, en consecuencia, debe eliminarse del artículo 20 literal c) la frase que dice "e instituciones de la Administración Pública nacional";

8º.- Que el artículo 25 del proyecto en análisis faculta al consejo regional para aprobar, modificar o sustituir los proyectos y proponerlos dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha en que sea convocado para tales efectos. Agrega la disposición que "Si el consejo no se pronunciare en el citado plazo, se presumirá su acuerdo y registró lo propuesto por el intendente";

9º.- Que conforme al artículo 102, inciso segundo de la Constitución Política, corresponde al consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, al consejo regional resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente;

10.- Que al otorgar al silencio del consejo regional el valor de aprobación de planes, proyectos o inversiones que deben contar con su acuerdo, la parte final del inciso primero del artículo 25 del proyecto remitido viola la norma constitucional antes indicada;

11.- Que como lo ha resuelto este Tribunal, en sentencia de 26 de enero de 1987, "El legislador no puede atribuir al silencio o a la inacción de un órgano del Estado un efecto jurídico que se contraponga con lo preceptuado por la Constitución Política";

12.- Que, en consecuencia, debe eliminarse del inciso primero del artículo 25 del proyecto remitido la frase final que expresa: "si el consejo no se pronunciare en el citado plazo, se presumirá su acuerdo y registró lo propuesto por el intendente";

13.- Que el inciso segundo del artículo 27 del proyecto dispone lo siguiente: "El intendente someterá a la aprobación del consejo regional el proyecto de reglamento a que se refiere la letra b) del artículo 36 de la presente ley, y éste aprobará con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. Las ulteriores modificaciones a dicho reglamento se

aprobarán con el mismo quórum." Por su parte el artículo 36 enumera las atribuciones del consejo regional y en su literal b) señala textualmente "Aprobar, en aquello no regulado por esta ley, la organización interna del gobierno regional, mediante la dictación del correspondiente reglamento"; Finalmente, la octava disposición transitoria establece que dentro de los treinta días siguientes a la instalación del consejo regional, el intendente deberá someter a dicho consejo el proyecto de reglamento a que se refiere el inciso segundo del artículo 27 de esta ley;

14.- Que el hecho de delegar en un reglamento la organización interna del gobierno regional es inconstitucional de acuerdo a lo dispuesto en el inciso primero, parte final, del artículo 102 de la Constitución Política, que entrega la regulación de esta materia a la ley orgánica constitucional en estudio;

15.- Que, en consecuencia, el inciso segundo del artículo 27, la letra b) del artículo 36 y la octava disposición transitoria del proyecto remitido son disposiciones inconstitucionales que deben eliminarse de su texto;

16.- Que el artículo 36 en su letra k) le otorga al consejo regional la atribución de aprobar los reglamentos de funcionamiento de los consejos económico y social provinciales, a propuesta de éstos;

17.- Que, de acuerdo a lo establecido en el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución Política, es materia de ley orgánica constitucional, determinar el funcionamiento de los consejos económico y social provinciales;

18.- Que por la razón anterior se declarará inconstitucional la letra k) del artículo 36 del proyecto remitido debiendo eliminarse de su texto;

19.- Que el artículo 45 del proyecto conlleva las atribuciones del gobernador y en su letra f), señala la de fiscalizar a los organismos de la Administración del Estado creados por ley que operen en la provincia y disponer las medidas para su adecuada coordinación;

20.- Que tal atribución está en pugna con lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 de la Constitución Política ya que la facultad de fiscalización o supervigilancia que allí se concede al gobernador está referida o limitada exclusivamente a los servicios públicos existentes en la provincia;

21.- Que por la razón anterior se declarará inconstitucional la letra f) del artículo 45 del proyecto remitido debiendo eliminarse de su texto;

22.- Que el artículo 48 del proyecto establece los consejos económico y social provinciales y determina su integración. En su literal b) dispone que ellos estarán constituidos por

miembros por derecho propio y en el numeral 2º de esta letra se dispone: "2.- Los rectores o vicerrectores de las universidades y, donde no las hubiere, los rectores de institutos profesionales o centros de formación técnica, a falta de éstos, que funcionen en la respectiva provincia, en un número máximo de cuatro representantes, en la forma que ellos lo determinen";

23.- Que de acuerdo a lo prescrito en el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución Política, la forma de designación de los integrantes de los consejos económico y social provinciales es materia propia de ley orgánica constitucional, por lo que la frase "en la forma que ellos lo determinen" resulta inconstitucional;

24.- Que por lo dicho, la frase mencionada en el considerando anterior debe eliminarse del numeral 2º del literal b) del artículo 48 del proyecto remitido;

25.- Que el inciso primero del artículo 54 del proyecto establece una comisión integrada en la forma que el precepto indica para determinar los organismos que tendrán derecho a participar, a través de sus directores, en la elección de sus representantes por estamento al consejo económico y social provincial. La última parte del inciso primero de este artículo dispone textualmente: "Asimismo, la comisión determinará las normas que regularán los procesos electorales de cada estamento";

26.- Que conforme a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución Política, es la ley orgánica constitucional respectiva la que debe indicar la forma de designación de los miembros del consejo económico y social provincial, por lo que ocurre que la norma que entrega a la comisión a que se refiere el considerando anterior la regulación de los procesos electorales de cada estamento, resulta inconstitucional;

27.- Que, en consecuencia, la frase contenida en la parte final del inciso primero del artículo 54 y que dice: "Asimismo, la comisión determinará las normas que regularán los procesos electorales de cada estamento" es inconstitucional y debe ser eliminada del proyecto remitido;

28.- Que el artículo 55 del proyecto se refiere a las organizaciones que se hayan inscrito y acreditado fehacientemente los requisitos exigidos para tener derecho a participar en la elección de miembros del consejo económico y social provincial.

El inciso segundo de este precepto otorga el derecho a reclamo ante el Tribunal Electoral Regional para aquellos organismos cuya inscripción hubiere sido rechazada u omitida de la lista que indica.

El inciso tercero dispone textualmente: "El reclamo deberá presentarse acompañando los

antecedentes necesarios y enviando simultáneamente copia de la presentación a la comisión. El Tribunal conocerá del reclamo en única instancia y deberá fallarlo en el término de quince días desde que lo reciba";

29.- Que el conocimiento de la reclamación por parte de los Tribunales Electorales Regionales en única instancia como se expresa en la norma referida vulnera el artículo 85 de la Constitución Política de la República que concede el recurso de apelación respecto de sus resoluciones para ante el Tribunal Calificador de Elecciones;

30.- Que la frase "en única instancia" del inciso tercero del artículo 55 del proyecto es inconstitucional y debe ser eliminada de su texto;

31.- Que el artículo 73 del proyecto se refiere a la forma en que se distribuirá el 10% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

32.- Que el inciso segundo del artículo 102 de la Constitución Política dispone que le corresponderá al consejo regional resolver la inversión de los recursos contemplados para la región en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En la medida en que la disposición citada en el considerando anterior establece que una parte de la inversión de dicho Fondo sea determinada por una autoridad distinta al consejo no resulta ajustada a la Constitución Política;

33.- Que debe eliminarse del proyecto su artículo 73 por ser inconstitucional;

34.- Que el artículo 78 del proyecto dispone que cada colegio electoral provincial se constituirá quince días después de la instalación de los concejos de la respectiva provincia, legislando pormenorizadamente la forma en que se llevará a efecto tal instalación;

35.- Que la disposición trigésima tercera transitoria de la Constitución Política tercera en su inciso segundo, que las elecciones de los miembros de los consejos regionales se celebrarán quince días después de la instalación de los concejos, sin distinguir, como lo hace el proyecto, que ello se hará después de la instalación de los concejos de la respectiva provincia, situación que constituye un elemento adicional no expresado en la Carta Fundamental, por lo cual resulta que el artículo 78 en estudio es inconstitucional y debe ser eliminado del proyecto remitido;

B. NORMAS DECLARADAS CONSTITUCIONALES CON PREVENCIÓNES

36.- Que este Tribunal aprueba la constitucionalidad de las disposiciones que a continuación señala haciendo una prevención general en cuanto a que las referencias a las "leyes" o a la "ley" que en ellas se hacen, deben entender-

se a la ley orgánica constitucional respectiva, por ser ésta la encargada de establecer, correspondientemente, las atribuciones y funciones del gobierno regional, las del intendente y gobernador como órganos propios del gobierno regional y las del consejo regional. Tales disposiciones son las contenidas en los artículos 20 letra a); 24 letra g); 36 letra 1); 45 letra 1), y 91 inciso tercero;

37.- Que por existir dos Tribunales Electorales en la Región Metropolitana de Santiago se hace necesario que este Tribunal prevenga acerca de la importancia de determinar cuál de ellos deberá conocer las materias de que tratan los artículos 29 inciso segundo, 41, 55, 59, 80, 81, 82, 84 y 85 del proyecto remitido;

38.- Que el artículo 24 establece las atribuciones del intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, señalando en su letra d) que deberá someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones, ajustados a las orientaciones y límites que establezcan la Ley de Presupuestos de la Nación y demás normas legales sobre la administración financiera del Estado;

39.- Que el artículo 102, inciso segundo, de la Constitución Política, dispone que el proyecto de presupuesto del gobierno regional se ajustará a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación;

40.- Que la norma en estudio se considera constitucional pero el Tribunal previene que debe incluirse en ella la limitación propia del presupuesto regional de ajustarse "a la política nacional de desarrollo";

41.- Que la letra 1) del mencionado artículo 24 del proyecto otorga al intendente la atribución de coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos creados por ley que operen en la región, directamente o a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional;

42.- Que el artículo 101, inciso primero de la Constitución Política, dispone que le corresponderá al intendente la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región;

43.- Que la norma en análisis se considera constitucional, pero el Tribunal previene que debe incorporarse a ella la frase omitida de la Constitución en el sentido de que se trate de servicios públicos creados "para el cumplimiento de las funciones administrativas";

44.- Que el inciso primero del artículo 29 del proyecto se refiere a la integración del consejo regional y en su literal b) señala que formarán parte de él un número de consejeros que se distribuirá entre las provincias de la región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional, aplicándose el método del cociente o cifra repartidora;

45.- Que si bien en nuestro país ha sido tradicional considerar como sinónimos los términos "cociente o cifra repartidora" corroborándolo así las leyes de elecciones que han tenido vigencia en Chile, como por ejemplo la Ley Nº 14.852 de 1962, se hace necesario y conveniente aclarar el método que se va a utilizar en la elección de los consejos regionales a fin de evitar, en este aspecto, equívocos e interpretaciones que no se avengan con lo que ha sido la realidad electoral chilena. Con esta prevención el Tribunal declara constitucional el precepto en estudio;

46.- Que el inciso del mismo artículo 29 otorga al Director Regional del Servicio Electoral la atribución de determinar el número de consejeros regionales que corresponde elegir a cada provincia en proporción a su población, siendo la resolución que el mencionado funcionario dicte apelable para ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente;

47.- Que el Tribunal declara constitucional la disposición precedente, pero previene la necesidad de establecer que el Tribunal Calificador de Elecciones, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 85 de la Constitución Política, debe conocer de las apelaciones de las resoluciones que emitan los Tribunales Electorales Regionales, modificándose la norma para que guarde así la armonía que le corresponde con los demás preceptos permanentes y transitorios del proyecto; debiendo indicarse además la o las partes que pueden deducir dicho recurso;

48.- Que el artículo 41 del proyecto establece que las causales de cesación en el cargo de los consejeros regionales serán declaradas, con la excepción de la que indica, por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier miembro del consejo;

49.- Que el Tribunal declara constitucional este artículo, con la prevención que es conveniente establecer el recurso de apelación para ante el Tribunal Calificador de Elecciones respecto de la resolución que dicte el Tribunal Electoral Regional;

50.- Que el inciso primero del artículo 45 del proyecto remitido establece las atribuciones del gobernador e incluye entre ellas las que el intendente pueda delegar;

51.- Que el Tribunal declara constitucional este artículo en el entendido que las atribucio-

nes que podrá delegar el intendente regional en el gobernador provincial son aquellas que la ley orgánica constitucional señale como susceptibles de ser delegadas, tal como lo preceptúa el inciso segundo del artículo 105 de la Constitución Política;

52.- Que el artículo 54 crea una comisión para que determine los organismos que tendrán derecho a participar en la elección de sus representantes por estimación al consejo económico y social provincial. El inciso tercero de esta disposición señala que actuará como secretario y ministro de fe de esta comisión el Conservador de Bienes Raíces cuya sede corresponda a la comuna capital de la provincia;

53.- Que el Tribunal declara constitucional el inciso tercero aludido, pero previene la necesidad de indicar cuál Conservador de Bienes Raíces deberá actuar como secretario de la comisión cuando haya más de uno en la misma sede;

54.- Que el artículo 59 del proyecto señala los miembros que serán elegidos en cada consejo económico y social provincial y su inciso segundo establece que el Tribunal Electoral Regional resolverá los reclamos que al efecto puedan interponerse;

55.- Que el Tribunal considera constitucional el inciso segundo del artículo en análisis, pero previene que es imprescindible establecer, de acuerdo al artículo 85 de la Constitución Política, el recurso de apelación para ante el Tribunal Calificador de Elecciones respecto de las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral Regional;

56.- Que el artículo 79 a) del proyecto expresa que para determinar los consejeros elegidos, se tendrá en cuenta el número de preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos. Además, permite que dos o más candidatos puedan acordar sumar sus votos, en cuyo caso la determinación de los electos se hará por el sistema de cifra repartidora;

57.- Que el Tribunal considera constitucional la disposición citada pero observa y previene la conveniencia de establecer la forma de dilucidar o dirimir los empates que en cantidad de votos de dos o más candidatos puedan producirse en los supuestos que contempla la norma;

58.- Que el artículo 90 del proyecto remitido contempla un recurso de reclamación en contra de las resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales;

59.- Que el Tribunal considera constitucional este artículo pero previene la necesidad de contemplar un recurso de reclamación semejante respecto de las resoluciones o acuerdos ilegales de los intendentes y de los consejos regionales;

C. NORMAS SOBRE LAS CUALES EL TRIBUNAL NO SE PRONUNCIA

60.- Que existen en el proyecto numerosas disposiciones que contienen referencias a normas indeterminadas respecto de las cuales el Tribunal se ve en la imposibilidad de pronunciarse. Estas disposiciones se señalan en la parte declarativa de esta sentencia.

Así por lo demás lo ha resuelto este Tribunal en sentencias anteriores (Roles 98, 102, 103 y 108) expresando que sobre las remisiones que un proyecto hace a otras disposiciones no se pronuncia sobre su constitucionalidad, porque al no estar incluidas en el texto de la ley cuyo control ejerce, entiende que no pueden tener rango de orgánicas constitucionales, sino de normas de otro orden de acuerdo a la naturaleza de cada una de ellas;

D. NORMAS QUE VERSAN SOBRE MATERIAS DE LEY ORDINARIA O COMUN

61.- Las normas del proyecto remitido que a continuación se señalan no son propias de ley orgánica constitucional según se desprende de la interpretación que deriva de tales normas, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a la Carta Fundamental y no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre ellas por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional, sino de ley común;

Artículo 20 letra f); artículo 24 letras i), j), k) y o); artículo 36 letras d) e i); artículo 60; artículo 61 inciso primero; artículos 62, 63, 64 y 65; artículo 66 incisos segundo y tercero; artículos 66 bis, 68, bis, 69, 70, 71, 74 y 75;

62.- Que las demás disposiciones sometidas a control de este Tribunal, son constitucionales.

Y de conformidad además con lo prescrito en los artículos 63; 74, inciso segundo; 84; 85; 102; 104; 105 y 114 de la Constitución Política de la República, y los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, de 19 de mayor de 1981,

SE DECLARA:

1. Las siguientes disposiciones del proyecto de ley remitido son inconstitucionales, y deben eliminarse de su texto:

- Artículo 20, letra a), la frase "y las de su organización interna";

- Artículo 20, letra c), la frase "de instituciones de la Administración Pública nacional";

- Artículo 25, inciso primero, la frase final "si el consejo no se pronunciare en el

citado plazo, se presumirá su acuerdo y registrá lo propuesto por el intendente";

- Artículo 27, inciso segundo, artículo 36, letra b), Octava Disposición transitoria;
- Artículo 36, letra k);
- Artículo 45, letra f);
- Artículo 48, letra b), Nº 2, la frase "en la forma que ellos lo determinen";
- Artículo 54, inciso primero, la frase de la parte final "Asimismo, la comisión determinará las normas que regularán los procesos electorales de cada estamento";
- Artículo 55, inciso tercero, la frase "en única instancia";
- Artículo 73;
- Artículo 78.

2. Las siguientes disposiciones son declaradas constitucionales, con las prevenciones que se señalan en los considerandos que se indican:

- Artículos 20, letra a); 24, letra q); 36, letra l); 45, letra i), y 91, inciso tercero, con la prevención del considerando 36 de esta sentencia;
- Artículos 29, inciso segundo; 41; 55; 59; 80; 81; 82; 84, y 85, con la prevención del considerando 37;
- Artículo 24, letra d), con la prevención del considerando 40;
- Artículo 24, letra l), con la prevención del considerando 43;
- Artículo 29, inciso primero, literal b), con la prevención del considerando 45;
- Artículo 29, inciso segundo, con la prevención del considerando 47;
- Artículo 41, con la prevención del considerando 49;
- Artículo 45, inciso primero, con la prevención del considerando 51;
- Artículo 54, inciso tercero, con la prevención del considerando 53;
- Artículo 59, inciso segundo, con la prevención del considerando 55;
- Artículo 79 a), con la prevención del considerando 57, y
- Artículo 90, con la prevención del considerando 59.

3. Sobre las siguientes normas del proyecto remitido el Tribunal no se pronuncia en razón de lo expuesto en el considerando 60 de esta sentencia:

- Artículos 16, letra b), la frase "en conformidad con la normativa aplicable";
- Artículo 16, letra f), la frase "en conformidad a la ley";
- Artículo 16, letra g), la frase "y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva";

- Artículo 17, letra c), la frase "con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia";
- Artículo 19, letra c), la frase "que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable";
- Artículo 19, letra d), la frase "en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley";
- Artículo 20, letra a), la frase "y los reglamentos supremos que las complementen";
- Artículo 20, letra h), la frase "de acuerdo con la normativa nacional correspondiente";
- Artículo 24, letra d), la frase "y demás normas legales sobre la administración financiera del Estado";
- Artículo 24, letra g), la frase "en conformidad a las leyes y a los reglamentos supremos correspondientes", y
- Artículo 24, letra m), la frase "según lo establezcan las leyes respectivas".

4. Las siguientes disposiciones del proyecto remitido versan sobre materias de ley ordinaria o común, por lo que el Tribunal no se pronuncia sobre ellas:

- Artículo 20, letra f);
- Artículo 24, letras i), j), k) y o);
- Artículo 36, letras d) e l);
- Artículo 60;
- Artículo 61; inciso primero;
- Artículo 62;
- Artículo 63;
- Artículo 64;
- Artículo 65;
- Artículo 66, incisos segundo y tercero;
- Artículo 66 bis;
- Artículo 68;
- Artículo 68 bis;
- Artículo 69;
- Artículo 70;
- Artículo 71;
- Artículo 74, y
- Artículo 75, y

5. Las demás disposiciones del proyecto remitido sometidas a control de este Tribunal, son constitucionales.

Los Ministros señor Jiménez, señora Bulnes y señor García disienten del fallo en cuanto son de parecer que, además de las trece normas del proyecto de ley en examen que son declaradas inconstitucionales en esta sentencia, merecen también declaración de inconstitucionalidad las siguientes otras normas del mismo proyecto relativas a la integración de los consejos regionales: el inciso primero, literal b) del artículo 29; el inciso segundo del mismo artículo 29; el artículo 30; y el artículo 79 a), teniendo presente para ello las siguientes razones:

PRIMERO.— Que el artículo 102 de la Constitución Política dispone: "El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomienda, la que regulará además su integración y organización".

SEGUNDO.— Que, en mérito a esta norma constitucional, es materia indiscutiblemente de ley orgánica constitucional lo concerniente a la integración de los consejos regionales, debiendo, por mandato de la misma Carta Fundamental, una ley de ese rango regular esa integración, lo cual no puede entenderse sino como la obligación de establecer con exactitud y precisión quiénes serán los integrantes de esos consejos.

TERCERO.— Que en el proyecto de ley enviado a este Tribunal para el examen de constitucionalidad que corresponde, se contemplan dos etapas sucesivas para llegar a establecer tal integración. Una primera, destinada a fijar el número de consejeros regionales y la distribución de ese número entre las provincias que forman parte de una región, y una segunda, destinada a determinar quiénes serán los consejeros elegidos en cada provincia para proveer así el número de consejeros que a la respectiva provincia le correspondan.

CUARTO.— Que para cumplir con la primera de las etapas antedichas, el proyecto de ley señala en su artículo 29: "El consejo regional estará integrado, además del intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas, de acuerdo con la siguiente distribución:

"a). Dos consejeros por cada provincia, independientemente de su número de habitantes, y

"b). Diez consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes y catorce en aquellas que superen esa cifra, los que se distribuirán entre las provincias de la región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional oficial, aplicándose el método del cociente o cifra repartidora.

"Para los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, el Director Regional del Servicio Electoral determinará, seis meses antes de la celebración de la elección respectiva, el número de consejeros regionales que corresponda elegir a cada provincia en proporción a su población. Dicha resolución será apelable ante el

Tribunal Electoral Regional correspondiente, dentro del plazo de diez días, debiendo éste emitir su fallo dentro de los quince días siguientes".

QUINTO.— Que, como puede observarse del examen del transcrito artículo 29, sus normas regulatorias no cumplen con la obligación que la Constitución Política indica en su artículo 102, ya que no conducen a precisar la distribución del número de consejeros regionales entre las respectivas provincias de una región. En efecto, el literal b) del artículo 29 encomienda al funcionario que tenga el cargo de Director Regional del Servicio Electoral en la correspondiente región, la misión de "determinar" el número de consejeros que provenirán de cada provincia de esa región, y, para que este funcionario efectúe tal determinación, la norma regulatoria le indica simultáneamente tres métodos, sistemas o criterios: el método del "cociente", el de "cifra repartidora" y el de que deberá hacerlo "en proporción a la población".

SEXTO.— Que estas tres indicaciones simultáneas resultan contradictorias, ya que responden a tres criterios diferentes que, al aplicarse, producen diferentes resultados. La metodología que corresponde al sistema de cociente es distinta a la que opera cuando se establece el de cifra repartidora, así como la que debe atenderse a una proporción a la población exige, asimismo, un cálculo distinto.

SEPTIMO.— Que esta indeterminación resulta aún más contradictoria, cuando se observa que, si se aplicara la regulación del proyecto de ley, en cada región podría darse un criterio distinto, ya que cada Director Regional del Servicio Electoral podría interpretar los criterios indicados por el proyecto eligiendo una diferente opción, todas con fundamento en el texto de la misma ley, produciendo de esta manera una falta absoluta de armonía en la integración de los consejos regionales.

OCTAVO.— Que frente a la exigencia contemplada en la Carta Fundamental, cuando preceptúa que la ley orgánica regulará la integración de los consejos regionales, resulta abiertamente violatoria de la norma constitucional que la determinación del número de los consejeros que elegirá cada provincia quede entregada a un funcionario que debe aplicar una metodología imprecisa y contradictoria.

NOVENO.— Que, además de la inconstitucionalidad resultante de lo ya expresado, el mismo artículo 29, en su inciso segundo, origina una nueva fuente de manifiesta inconstitu-

cionalidad al establecer que la resolución que dicte el Director Regional del Servicio Electoral "será apelable ante el Tribunal Electoral Regional". Independientemente de la falta de precisión de a quién correspondería deducir este recurso, al consignarse una apelación ante el Tribunal Electoral Regional e impedir con ello que exista el recurso de apelación de los fallos de éste ante el Tribunal Calificador de Elecciones, se vulnera irredargiblemente lo dispuesto en el artículo 85 de la Constitución Política que establece que las resoluciones de los Tribunales Electorales Regionales "serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones".

DECIMO.— Que, como derivación de lo expuesto en el numerando anterior, tal falta de apelación ante el Tribunal Calificador de Elecciones y el agotamiento de la apelación ante el Tribunal Electoral Regional que origina el artículo 29 del proyecto de ley, configura una situación de diversidad de resoluciones en los Tribunales Electorales sin que haya la posibilidad de establecer un criterio armónico y uniforme a nivel nacional, profundizándose de esta manera la inconstitucional situación ya alludida en el numerando séptimo de esta disposición.

UNDECIMO.— Que, para cumplir con la segunda de las etapas mencionadas en el numerando tercero de esta disposición, esto es, determinar quiénes son los consejeros elegidos en cada provincia, el proyecto de ley establece en su artículo 79 a): "Para determinar los consejeros elegidos, se tendrá en cuenta el número de preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos. Sin embargo, dos o más candidatos podrán acordar, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo 77 bis) y ante el respectivo director regional del Servicio Electoral, sumar sus votos, en cuyo caso la determinación de los electos se hará por el sistema de cifra repartidora".

DECIMOSEGUNDO.— Que, por el solo hecho de que el número de los consejeros que correspondió elegir a cada provincia haya quedado indeterminado por los vicios constitucionales que ya se han señalado, esta norma del artículo 79 a), destinada a precisar esos electos de un número no determinado, sería desde ya igualmente inconstitucional. Sin embargo, debe agregarse que, adicionalmente a lo anterior, en esta etapa se incurre una vez más en un incumplimiento de la exigencia constitucional del artículo 102 de la Carta Fundamental, al proporcionarse una regulación que no conduce a la determinación de los electos.

DECIMOTERCERO.— Que, en efecto, en el citado artículo 79 a) el proyecto se limita primera y exclusivamente a decir para determinar los electos "se tendrá en cuenta el número de preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos", dejando con esta regulación sin determinación alguna quiénes serán los electos en casos de empate entre candidatos.

DECIMOCUARTO.— Que, seguidamente, el mismo artículo 79 a) agrega que, al acordar los candidatos la suma de sus votos, "la determinación de los electos se hará por el sistema de cifra repartidora", dejando subsistentes las indeterminaciones en casos de empates entre candidatos y creando un impedimento para la determinación de los electos y para alcanzar la consiguiente integración de los consejos, sin perjuicio de lo expuesto ya en el numerando decimosegundo.

DECIMOQUINTO.— Que tratándose de materias de carácter electoral y de sistemas dirigidos a otorgar a las personas elegidas el carácter de integrantes de órganos públicos con atribuciones específicas en los gobiernos regionales, no caben aplicaciones ni interpretaciones por analogía, siendo ineludible el estricto apego a los preceptos orgánicos constitucionales requeridos por la Carta Fundamental para dar limpio título, autoridad e investidura regular a quienes deban tener tal carácter al tenor del artículo 78 de la Ley Suprema.

DECIMOSEXTO.— Que las irregularidades constitucionales referidas no pueden calificarse como omisiones del legislador, ya que no es éste el caso de que se haya silenciado una regulación o se la haya enunciado insuficientemente. El proyecto de ley en examen establece una regulación, pero las normas en ella contenidas conllevan la imposibilidad de que con su aplicación se produzca la integración de los consejos, creando un efectivo impedimento para determinar el número de consejeros por cada provincia y para determinar quiénes serán los electos. Resulta de todo ello una evidente inconstitucionalidad, al no haberse dado cumplimiento al mandato que el constituyente confiere al legislador orgánico en el artículo 102 de la Carta Fundamental, para que, con las regulaciones que establezca, se produzca la integración de los consejos regionales. Tan evidente es lo expresado que no puede dejar de constatarse que, para que las normas del proyecto pudieran conducir al objetivo que la Constitución Política les asigna y exige, necesitarían indispensablemente ser sustituidas o modificadas y no meramente complementadas.

DECIMOSEPTIMO.— Que, por todo lo expuesto, las normas indicadas y correspondientes al inciso primero, literal b) del artículo 29, en lo que concierne a la distribución del número de consejeros entre las provincias de la región, así como las del inciso segundo del mismo artículo, y las del artículo 79 a) no pueden sino ser declaradas inconstitucionales.

DECIMOCTAVA.— Que a las inconstitucionalidades mencionadas en el numerando anterior se agrega, obviamente y como consecuencia, la del artículo 30 del proyecto de ley que señala que "Los consejeros regionales que correspondan a cada provincia serán elegidos por los concejales mediante el procedimiento y el sistema electoral establecidos por el Capítulo VI de este Título", ya que justamente en esas normas existen inconstitucionalidades manifiestas, como ya ha sido señalado en los numerandos anteriores.

Los Ministros Jiménez, Bulnes y García disienten, asimismo, del fallo en cuanto estuvieron también por la declaración de inconstitucionalidad de la parte primera del artículo 45 del proyecto de ley en análisis, en consideración a los siguientes fundamentos:

a) Que el artículo 45 del proyecto de ley expresa: "El gobernador, además de las atribuciones que el intendente pueda delegarle, ejercerá las siguientes", que luego pasa a señalar:

b) Que el artículo 105 de la Carta Fundamental, relativo al gobierno provincial, señala: "En cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República", agregando luego en su inciso segundo: "Corresponde al gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La ley determinará las atribuciones que podrá delegarle el intendente y las demás que le corresponden".

c) Que, según se comprueba de la simple lectura del inciso segundo de la disposición constitucional precedentemente transcrita, el gobernador en su provincia gozará para el desempeño de su cargo de las atribuciones propias inherentes a él y de todas aquellas otras que le pueda delegar el intendente de la respectiva región, siendo, según el texto constitucional, denominador común y fuente de origen del goce y ejercicio de ambos tipos de atribuciones, que la ley correspondiente se las determine y otorgue.

d) Que es indudable que la referencia a la ley que hace la norma constitucional del inciso segundo del artículo 105 de la Carta Fundamental sobre las atribuciones del gobernador

son aquellas que se deben contener en la ley orgánica constitucional respectiva o en otras leyes del mismo carácter. Consiguientemente, la determinación de las atribuciones que deben contener esas normas legales implica inevitablemente que en ellas se precisen y especificen todas aquellas que pueda delegarle el intendente.

e) Que, a mayor abundamiento, al no establecerse en la ley tal precisión, podría el intendente delegar incluso aquellas atribuciones que el proyecto en examen le reconoce en sus artículos 23 al 27, con respecto a las cuales el mismo proyecto no agrega prohibición alguna de delegar, no obstante su naturaleza y carácter.

f) Que, en mérito a lo anterior, al no precisarse y determinar el proyecto de ley en estudio las atribuciones que el intendente pueda delegar al gobernador infringe el inciso segundo del artículo 105 de la Constitución Política, siendo por ello inconstitucional la expresión "además de las atribuciones que el intendente pueda delegarle" contenida en la primera parte del artículo 45 de dicho proyecto.

Los Ministros Jiménez y García disienten, asimismo, del fallo, en el sentido de considerar que la expresión "y los reglamentos supremos que las complementen" que forma parte del artículo 20, literal a) del proyecto en examen, adolece de inconstitucionalidad, en mérito a las siguientes razones:

a) Que el artículo 20 del proyecto en análisis se refiere a las atribuciones que se le otorgan al gobierno regional para el cumplimiento de sus funciones. Estas materias han sido calificadas por el órgano legislador y por este Tribunal como propias de la ley orgánica constitucional relativa a la administración del gobierno regional.

b) Que el literal a) del indicado artículo 20 prescribe que corresponde al gobierno regional: "Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes y las de su organización interna, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen".

c) Que, inequívocamente, el proyecto pretende que la ley orgánica del gobierno regional en lo relativo a las atribuciones de éste para el desempeño de las funciones que le son propias, pueda ser complementada, es decir, completada, perfeccionada o integrada, por un reglamento dictado por el Presidente de la República, al señalar la norma que esa complementación provendría de "reglamentos supremos".

d) Que conforme al artículo 32 número 8º de la Carta Fundamental, el Presidente de la República ejerce la potestad reglamentaria dic-

tando los correspondientes reglamentos en todas aquellas materias que no son propias del dominio legal, sin perjuicio de aquellos que tengan por objeto la ejecución o aplicación de la ley respectiva.

e) Que, como ya se ha señalado, la ley que regula la administración del gobierno regional es de naturaleza orgánica constitucional, la cual debe contener todo lo relativo a la materia que le corresponde regular y en caso alguno puede quedar subordinada a ser complementada, integrada o completada por un reglamento del Presidente de la República. Sería absurdo suponer que el constituyente hubiese reservado a la potestad reglamentaria y no a la ley orgánica desarrollarla parte de la normativa constitucional que expresamente ha encomendado a esa ley al disponer en el artículo 102 de la Carta Fundamental que "la ley orgánica constitucional respectiva" fijará las atribuciones y regulará la integración y organización de los consejos regionales.

f) Que, si se aceptare el criterio de que una ley orgánica constitucional puede prescribir que debe ser complementada o completada por un reglamento que dicte el Presidente de la República, significaría que se estarían delegando en ese órgano constitucional materias que no pueden ser objeto de delegación, conforme el artículo 61 de la Constitución Política que señala que las materias "que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales" no se pueden delegar.

g) Que, consiguientemente, con respecto al literal a) del artículo 20 del proyecto en examen, adicionalmente a la inconstitucionalidad de que adolece y que ha sido declarada en el fallo, debe ser reconocida la inconstitucionalidad de su expresión "y los reglamentos supremos que las complementen".

La Ministra señora Bulnes concurre a la sentencia sobre la constitucionalidad de la expresión "y los reglamentos supremos que las complementen" que forma parte del literal a) del artículo 20 del proyecto de ley en análisis, en el entendido de que se trata de reglamentos que regulan cómo se ejecuta la ley orgánica constitucional y en caso alguno de reglamentos que agreguen otras atribuciones a los consejos regionales.

Los Ministros señor Jiménez y señora Bulnes disienten también del fallo en cuanto en éste se califica con el carácter de norma orgánica constitucional el artículo 15 del proyecto de la ley en examen. En atención a la materia que dicho artículo regula, estuvieron por calificarlo como norma propia de ley ordinaria o común. Para lo anterior, tienen en consideración que, siendo la Carta Fundamental un todo orgánico y sistemático y habiendo el constituyente tratado materias que inciden o se

relacionan con el concepto de sede o ubicación territorial o domicilio de algunos órganos constitucionales como propios de regulación por normas ordinarias o comunes, esta misma debe ser la calificación que se debe dar al artículo 15 que versa sobre la sede de funcionamiento de los gobiernos regionales.

Los Ministros Jiménez y García disienten por otra parte también del fallo, en cuanto en éste se califican como normas de ley común, los artículos 60 y 63 del proyecto de ley, que contemplan, respectivamente, la existencia de las secretarías regionales ministeriales y las atribuciones de dichas secretarías, normas que, a juicio de los disidentes, son propias de ley orgánica por corresponder a la estructura del gobierno regional del que forma parte el consejo regional.

El Ministro García disiente del fallo en cuanto en éste se califica como norma de ley común el artículo 68 bis del proyecto, el cual a su entender es norma de ley orgánica ya que genera una obligación permanente de proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los gobiernos regionales, sin los cuales no podría llevarse a cabo la organización de aquéllos y cuya regulación es materia de la legislación orgánica constitucional que exige el artículo 102 de la Carta Fundamental.

Los Ministros Cereceda y García previenen que, de conformidad con la argumentación que han sostenido en anteriores fallos del Tribunal, no está impedido éste de calificar como normas de carácter orgánico constitucional disposiciones del proyecto de ley enviado y que no han sido calificadas como tales en el oficio con que lo ha remitido la Cámara de Diputados. Agregan que, en tal sentido, las disposiciones cuarta y sexta transitorias del proyecto en examen son normas de ley orgánica constitucional, por tratar materias propias de ésta, de conformidad con el artículo 102 de la Constitución Política.

El Ministro García, por su parte, agrega que, consiguientemente con la prevención anterior y con los fundamentos de la disidencia que ha compartido y que ha señalado la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 29 del proyecto, resulta a su juicio igualmente inconstitucional la disposición sexta transitoria del mismo proyecto, que constituye una derivación de dicho artículo 29.

Redactó la sentencia el Ministro señor Cereceda, y las disidencias y prevenciones sus autores.

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 N° 155.

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

Sentencia sobre el proyecto que modifica la ley de Gobierno y Administración Regional

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

VISTOS:

Que por oficio N° 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 N° 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:

1°. Que el proyecto de ley en examen tiene por finalidad modificar la ley N° 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 1° de su artículo 82;

2°. 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 algunas 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;

3°. 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 en dicha sentencia;

4°. Que, no obstante lo expresado, en el N° 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 15 días después de la instalación de todos los concejos, a las nueve 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 acto respectivo. 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."

5°. 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 Trigésimatercera transitoria de la Constitución Política, interpretada por la ley N° 19.174, dispone que las primeras elecciones de los miembros de los consejos regionales "se celebrarán quince días después de la instalación de todos los concejos";

6°. Que, si bien es cierto que las normas del nuevo artículo 76 a) serán aplicables también a todas las futuras elecciones de concejeros, para las cuales no rige el imperativo de la indicada disposición transitoria, no es menos cierto que, al no haber extinguido el proyecto de ley la aplicación de la citada última oración de esta norma para la primera elección de concejeros y al hacerse posible por ello sobreparar para esa primera elección el plazo constitucional de quince días, su texto entra en pugna con la citada disposición trigésima tercera 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 una 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 correspondiera, las normas sobre procedimientos que regulan los artículos 143 y siguientes de dicha ley."

8º. Que en el transcrita 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 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 se 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 correspondieran a las que pueden darse en las elecciones de consejeros regionales y cuáles serían las sanciones penales a que podrían quedar afectas;

10. Que no sería óbice el que en virtud de una ley se hicieran aplicables penas o se hicieran referencias a conductas establecidas, unas u otras, en un cuerpo legal distinto y separado de aquella. Sin embargo, esta remisión a otras normas sólo resultaría válida en materia penal, si las conductas sancionadas tuvieran una exacta e indubitable común descripción y las penas fueren precisamente determinadas por la referencia legal correspondiente, de manera que no fuere factible que las situaciones pudieran prestarse a desentendimientos ni confusiones;

11. Que, en el caso del citado artículo 85 a), se crea una fuente de indeterminaciones de conductas sancionadas, dadas las diferentes características de los actos electorales y las di-

versas 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;

12. 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 todo lo cual el transcrita 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 regirán "en lo que correspondiera";

13. 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 las 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 presente 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 al 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 corres-

ponda, 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 constitucional anterior, no hay una prohibición expresa o directa a la existencia de las 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 correspondiera, 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, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y parlamentarios. En sus artículos 131 a 138, ambos inclusivos, 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 remiñda 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 delictivos, 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 materia 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 contenidos 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.

Sentencia que resuelve cuestión de constitucionalidad suscitada durante tramitación del proyecto de ley que modifica planta del personal de la Contraloría General de la República

SANTIAGO, treinta de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

VISTOS:

Con fecha 11 de noviembre en curso, el señor Vicepresidente de la República, en conformidad a lo dispuesto en el Nº 2º del artículo 82 de la Carta Fundamental, formuló requerimiento a este Tribunal para que resolviera la cuestión de constitucionalidad surgida durante la tramitación del proyecto de ley que modifica la planta de personal de la Contraloría General de la República.

A juicio del Ejecutivo, la calificación como materia de ley orgánica constitucional conferida al proyecto, está en desacuerdo con claras disposiciones constitucionales, en virtud de las cuales cabe estimar que la materia a que se refiere, es propia de ley ordinaria o común.

Los argumentos del requerimiento para sostener que la ley aprobada por el Congreso

no debe tener el carácter de ley orgánica constitucional, son los siguientes:

La ley ordinaria o común constituye la regla general en nuestro derecho. Las leyes orgánicas constitucionales son aquellas que están expresamente previstas en la Constitución y por su carácter excepcional no pueden ser extendidas a otros aspectos, debiendo, por el contrario, interpretarse en forma restrictiva, conforme se infiere de la naturaleza extraordinaria de las mismas.

En este caso especial, el Ejecutivo estima que se ha elevado a rango orgánico una materia propia de ley común con lo cual se rompe la naturaleza especial que tiene la ley bajo la vigencia de la Constitución de 1980. El requerimiento analiza, enseguida, las innovaciones que en materia de ley introdujo la Carta vigente a la de 1925.

Sostiene el requirente que extender el ámbito propio de una ley orgánica implica contrariar dos elementos fundamentales de la Constitución. Por una parte, significa vulnerar el principio de competencia que caracteriza a las leyes orgánicas, en cuya virtud éstas se definen única y exclusivamente de acuerdo a las materias que expresamente la Constitución reserva a éstas y, por la otra, implica eludir la restricción del ámbito competencial que la Constitución estableció para la ley.

El Ejecutivo señala que el artículo 60 de la Constitución Política de la República, en su Nº 14, precisa que son materias de ley las demás que la propia Carta señala como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, siendo ésta la calidad que asiste al proyecto de ley en estudio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 62, inciso cuarto, Nº 2 del texto constitucional.

El requerimiento señala que otras disposiciones revelan con precisión que, cuando el constituyente ha deseado que determinados aspectos sobre el personal sean regulados por ley de carácter especial, así lo ha dicho expresamente, citando al efecto algunos ejemplos sobre el particular.

Con relación a la Contraloría General de la República la Constitución no exige expresamente que las materias de personal o la creación o supresión de cargos se regulen mediante ley orgánica constitucional. Los artículos 87, 88 y 89 especifican que requieren ley de ese carácter, "la organización, el funcionamiento y las atribuciones" de este organismo. Por lo demás, señala el requerimiento, la planta del personal de la Contraloría General de la República ha sido modificada con anterioridad por las leyes Nº 18.899, en su artículo 66, y Nº 19.056, en su artículo 5º, ambas aprobadas con el carácter de ley simple. Por consiguiente, agrega, el criterio de aprobar una modificación de igual na-

turalidad que las anteriores: mediante una ley orgánica constitucional, se opone a la interpretación reiterada del legislador restando con ello, la coordinación y permanencia del sistema jurídico.

A juicio del Ejecutivo, considerar que la planta de la Contraloría es propia de ley orgánica, en base a una interpretación amplia de los conceptos "organización" y "funcionamiento", exorbita el ámbito preceptivo que la Constitución encarga a la ley orgánica regular. Si la planta de la Contraloría es materia de ley común, ello no afecta, en modo alguno, al funcionamiento de la Contraloría ni tampoco pone en peligro su independencia, pues ella está garantizada en la propia preceptiva constitucional.

El requerimiento acompaña un informe en derecho del profesor Jorge Precht Pizarro, que se tuvo presente en la vista de la causa.

El H. Senado de la República, contestando el requerimiento señala que la duda acerca de si correspondía estimar al proyecto objeto de autos como ley orgánica constitucional fue dilucidada mediante la aprobación del informe que acompaña, evacuado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de esa Corporación la que, por mayoría de votos estimó que dicho proyecto tenía tal carácter.

Se hace constar que la H. Cámara de Diputados no dio respuesta al requerimiento objeto de esta sentencia.

Por resolución fundada de 20 de noviembre pasado el Tribunal amplió el plazo de diez días de acuerdo al inciso quinto del artículo 82 de la Constitución, tiene para fallar esta clase de requerimiento, por otros diez días.

Por resolución de fecha 23 de noviembre pasado el Tribunal ordenó traer los autos en relación,

CONSIDERANDO,

1º.- Que la cuestión de constitucionalidad sometida a la resolución de este Tribunal dice relación con el carácter que debe dársele al proyecto de ley que modifica las plantas de personal de la Contraloría General de la República en el sentido de si sus normas pertenecen al campo de la ley orgánica constitucional o al propio de la ley ordinaria o común;

2º.- Que de los antecedentes que se han adjuntado a este requerimiento aparece claro que el Congreso Nacional aprobó como de rango orgánico constitucional el citado proyecto, teniendo para ello especialmente presente el informe evacuado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del H. Senado, en donde la mayoría de sus miem-

bros fundamentó su decisión principalmente, entre otras consideraciones, en determinada jurisprudencia de este Tribunal;

3º.- Que esta jurisprudencia es la contenida en la sentencia de 8 de septiembre de 1986, relativa a la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y en la de 24 de septiembre de 1985, sobre el Tribunal Calificador de Elecciones. Respecto de la primera se dice que las disposiciones que fijan la planta del personal del Servicio Electoral el Tribunal las estimó propias de ley orgánica constitucional y respecto de la segunda, se sostiene que dentro del proyecto del Tribunal Calificador de Elecciones se introdujeron disposiciones relativas a la planta de su personal, sin que su constitucionalidad haya sido objetada por este Tribunal;

4º.- Que si bien lo anterior es exacto, las razones por las cuales el Tribunal Constitucional procedió de esa manera son diferentes a las de la interpretación que hace el citado informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado;

5º.- Que para obrar de la manera dicha en el considerando segundo de esta sentencia, respecto del Servicio Electoral, este Tribunal tuvo en consideración el carácter especialísimo del artículo 18 de la Constitución Política en cuanto dispone que será materia de ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento del sistema electoral público y la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la Constitución. Como las plantas de este Servicio no estaban previstas en la Carta Fundamental obvio resultaba que tenían que ser reguladas por una ley orgánica constitucional, no por el hecho de que formaran parte de la "organización y funcionamiento" del Servicio, sino porque estaban consideradas por la Constitución dentro de la globalidad estructural del sistema electoral mismo;

6º.- Que idénticas razones tuvo este Tribunal para no objetar el artículo que fijó la planta del Tribunal Calificador de Elecciones, al estimar que no había duda alguna de la vinculación que existía entre los artículos 18 y 84 de la Constitución, que hace que dicho Tribunal sea un organismo esencial dentro del sistema electoral público y deba ser su ley orgánica la que contenga todo lo no previsto de él en la propia Constitución Política;

7º.- Que queda claro entonces, que los conceptos de "organización" y "funcionamiento" no cubren el aspecto de las plantas del personal ya que mientras las primeras acepciones se refieren a la estructura de un ente administrativo público, con la segunda se indica al personal permanente que sirve en dichas estructuras;

8º.- Que si bien el inciso final del artículo 88 de la Constitución dispone que "En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional" no corresponde, por lo dicho en el considerando anterior, incluir en una ley de este carácter la fijación de la planta de su personal;

9º.- Que la conclusión anterior se deduce también de la naturaleza que en nuestro ordenamiento jurídico tienen las leyes orgánicas constitucionales que han sido incorporadas a la Carta Fundamental, restrictivamente y en forma muy excepcional, para regular, en lo medular, ciertas instituciones básicas con el propósito de dar estabilidad al sistema de gobierno y evitar el riesgo de que mayorías ocasionales lo puedan alterar;

10.- Que es por ello que cuando la Constitución encarga a la ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento de un Poder del Estado o de un organismo autónomo, no puede el legislador orgánico abarcar o incursionar en todos los detalles que ello supone y tenga que limitarse a delinear la estructura básica o fundamental de aquellas instituciones para lograr un expedito funcionamiento en la práctica. Además ha sido el propio constituyente el que se ha encargado de advertir que no todo lo relacionado con la organización o funcionamiento de alguna entidad pública queda bajo el ámbito de la ley orgánica constitucional, pues ha reservado a la competencia de la ley común y a la iniciativa del Presidente de la República, en su artículo 60, Nº 14 en relación con el artículo 62, inciso cuarto, Nº 2 de la Constitución, la facultad de crear nuevos servicios públicos o empleos reniados sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones. Y así, por lo demás, se ha hecho con la propia Contraloría General de la República al modificar sus plantas por leyes de carácter simple signadas con los números 18.899 de 30 de diciembre de 1989, en su artículo 66 y 19.056 de 8 de abril de 1991, en su artículo 5º;

11.- Que el profesor señor Manuel Damián comentando el ámbito y límites de la ley orgánica constitucional básica de la administración pública, dice que "la ley no puede incursionar en un desarrollo amplio de las estructuras y demás elementos de organización administrativa, porque básico es, semánticamente, lo que sustenta o es el apoyo fundamental de una cosa. Son, pues, los cimientos en que escribirán los elementos orgánicos de la Administración los que deben ser establecidos

en esta ley. El ejercicio de las potestades legislativas ordinarias y reglamentarias, en sus respectivos dominios, completarán el edificio". Este comentario hecho a propósito de la ley de Bases de la Administración Pública es perfectamente válido en lo que respecta a la organización de otras entidades públicas reguladas también por una ley de carácter orgánico constitucional;

12.- Que a mayor abundamiento debe señalarse que cuando el constituyente quiso que la ley orgánica constitucional regulara específicamente la planta de personal de un determinado órgano lo dijo expresamente en la preceptiva relativa al Tribunal Constitucional. No lo hizo, en cambio, cuando se refirió a la organización y funcionamiento de los tribunales de justicia (artículo 74 de la Constitución), del Banco Central (artículo 97 de la Constitución), de los consejos de desarrollo regional (artículo 102 de la Constitución) y de las municipalidades (artículo 108 de la Constitución), lo que indica claramente que no fue su intención incluir a las plantas del personal en las respectivas normativas, porque de haberlo hecho se le habría otorgado una extrema rigidez a un aspecto eminentemente técnico que hubiere entrabado la flexibilidad con que dichas plantas deben adecuarse para el eficaz desempeño de las instituciones señaladas precedentemente. Lo mismo ocurre con las plantas de las Fuerzas Armadas y Carabineros, ya que si bien la Constitución dispone que la incorporación a ellas deberá hacerse en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, su fijación no pertenece al campo propio de aquella ley;

Y VISTO, lo dispuesto en los artículos 60 Nº 14, 62 inciso cuarto Nº 2º, 63, 88 y demás disposiciones citadas de la Constitución, así como lo previsto en los artículos 38 al 45 de la ley Nº 17.997, de 19 de mayo de 1981,

Se resuelve la cuestión de constitucionalidad planteada y se acoge el requerimiento declarando que el proyecto de ley en análisis, en cuanto modifica la planta de personal de la Contraloría General de la República, es materia de ley común.

Regístrese, comuníquese y archívese. Rol Nº 160.

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

CONSEJO DE ETICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL

Sentencia recaída en denuncia contra diario La Tercera de la Hora

En Santiago, a once de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

Con fecha 16 de junio de 1992, don José Ignacio Montes I. y doña Ana María Valdivieso L., estudiantes de la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica de Chile, interpusieron denuncia ante el Consejo, en contra del diario "La Tercera de la Hora", por faltas a la ética contenidas en la publicación del suplemento "La Escalera" del día 14 del mismo mes.

ANTECEDENTES:

I.- De acuerdo a la denuncia, en la noche del sábado 30 de mayo, un fotógrafo y un estudiante de periodismo —compañero de los denunciados— les solicitó que posaran para producir un artículo sobre jóvenes y alcoholismo, que aparecería en el suplemento "La Escalera" del diario denunciado.

Señalan los denunciados que se hizo un compromiso verbal en el sentido de que las caras de los fotografiados aparecerían cubiertas, o en todo caso, se elegiría una foto en la que ellas no fueran reconocidas. El editor del suplemento mencionado estaba presente en el momento en que se tomaron las fotografías, y de acuerdo a los denunciados, conocía el compromiso contraído.

Antes de publicarse el suplemento, tomaron conocimiento de que sus rostros saldrían claramente identificables en la publicación, por lo que concurren a plantear el problema al Director del medio, el que les ofreció una recitación, lo cual no los dejó conformes. Señalan además que solicitaron devolución de los negativos, lo que no ocurrió, informándoseles que habían sido destruidos.

Solicitan al Consejo de Ética un pronunciamiento, que sirva para evitar en el futuro situaciones similares.

II.- Con fecha 3 de julio, el Director del diario "La Tercera de la Hora" contesta la denuncia, señalando que no ha habido actuaciones contrarias a las normas éticas. De acuerdo a lo que señala en su respuesta, las fotografías

fueron captadas con asentimiento de los interesados, y que incluso el fotógrafo les advirtió que saldrían sus rostros, a lo cual los recurrentes contestaron que no se preocuparían;

Indica, además, que el estudiante a cargo del reportaje sólo informó del acuerdo al editor cuando el suplemento ya estaba impreso, por lo que sólo cabía efectuar una aclaración en el cuerpo del diario, el mismo día; y que a mayor abundamiento se hizo otra aclaración en el suplemento mismo, el domingo 28 de junio.

Por lo anterior, concluye que no ha existido el ánimo de aprovechar de modo ilegítimo las imágenes de los recurrentes, y que tampoco estos hechos configuran un ataque a su honor, ya que los lectores estaban advertidos de que sólo habían posado como modelos, a través de la aclaración, posteriormente reiterada.

En definitiva, solicita que se rechace el reclamo mencionado. Acompaña a su respuesta copia de las publicaciones aludidas.

III.- Conociendo la denuncia y la respuesta anteriormente reseñadas, el Consejo ordenó al señor Fiscal investigar acerca de la circunstancia de si existía o no compromiso previo, que vinculara al medio, de evitar que fueran reconocidas las personas que posaron para la fotografía.

En cumplimiento de lo anterior se interrogó por separado a Felipe Gerditzen, Natalia Ramírez y Juan Carlos Campos, quienes se presentaron voluntariamente a declarar ante el Fiscal. Señalaron que afirmaban expresamente que el editor del suplemento "La Escalera" estaba en conocimiento del acuerdo de que se protegería el anonimato de quienes aparecerían en las fotografías.

Señalan que este hecho lo reafirma la circunstancia de que el propio editor aparece en una de las fotografías y que los propios autores del reportaje también posaron, lo que de ninguna forma habrían hecho si pensaran que iban a ser identificados.

Asimismo, el Fiscal entrevistó telefónicamente al editor del suplemento, quien reiteró que no conocía tal acuerdo, y que el problema de la identificación le fue planteado solamente cuando ya estaba impreso el suplemento y lo único que cabía era hacer una aclaración.

IV.- Expuestos los hechos por las partes y analizados los antecedentes, el problema se puede plantear en los siguientes términos:

- Si existió un acuerdo previo para que no pudieran ser identificadas las personas que posaron para unas ilustraciones destinadas a un artículo de prensa;

- Si existiendo dicho acuerdo constituye una falta a la ética el no haberlo respetado.

- Si al margen de existir o no acuerdo, constituye una falta a la ética la publicación de fotografías ilustrativas -no reales- para acompañar un reportaje, sin especificar esta característica.

CONCLUSIONES:

Primero: Que en relación al primer punto señalado, esto es, de si existió efectivamente un acuerdo previo entre los responsables del suplemento "La Escalera" y los reclamantes para que las fotografías en que aparecieran estos últimos no fuesen identificables, este Consejo estima que en este caso no se dan los antecedentes suficientes para considerar debidamente acreditado el hecho. Tal circunstancia no permite dar por acreditada la existencia de un acuerdo entre las partes.

Segundo: Que, sentada la conclusión anterior, resulta inoficioso especular acerca de la eventual concurrencia de una falta a la ética, consistente en haberse roto unilateralmente un acuerdo para no hacer reconocibles a las personas que sirvieron de modelo a las fotografías.

Tercero: Que en relación al último punto propuesto, este Consejo estima que constituye una obligación ineludible de todo medio de comunicación proteger la dignidad y el buen nombre de las personas, debiendo informar siempre y en todo caso de manera veraz, ya sea a través de su material escrito o gráfico, de suerte que el lector, auditor o televidente no incurra, en lo posible, en apreciaciones erróneas o equívocas.

Considera este Consejo que es obligación de todo medio de comunicación, al reproducir fotos o escenas simbólicas, que se dé a conocer esta circunstancia con claridad, mediante una leyenda o explicación adjunta.

Cuarto: La omisión del medio, consistente en no advertir a sus lectores que el material fotográfico presentado era trucado y no auténtico, implica una falta a la ética informativa, falta que en este caso es de gravedad menor atendida la aclaración que el diario hizo en la edición del mismo día, y en el mismo suplemento, en su ejemplar del día domingo 28 de junio, circunstancia que refleja la inexistencia de mala intención.

Con estos antecedentes, el Consejo resuelve:

Amonestar privadamente al diario "La Tercera de la Hora" por la infracción a la ética informativa, al presentar a sus lectores mate-

rial gráfico simbólico con modelos reconocibles, sin advertir al público en el mismo texto del artículo, de que no se trata de fotografías auténticas.

Resolución pronunciada por los Consejeros don Arturo Fontaine Aldunate, don Gonzalo Vial Correa, doña María José Lecaros Méndez, don José Luis Cea Egaña y don Luis Ortiz Quiroga, actuando como secretario el Fiscal Miguel González Pino. Redacción del consejo Rol N° 7.

Sentencia recaída en denuncia contra programa periodístico difundido en Canal Megavisión

En Santiago, a 30 de septiembre de 1992.

Con fecha 25 de agosto de 1992 el fiscal de este Consejo de Ética presentó una denuncia contra el canal de televisión "Megavisión", pidiendo se le sancione por haber cometido falta a la ética informativa.

ANTECEDENTES

I.- La denuncia señala que con fecha 23 de agosto recién pasado, en el programa "A eso de...", difundido por el canal de televisión Megavisión, se presentó una cinta magnetofónica con la grabación de una conversación telefónica privada entre el senador don Sebastián Piñera y don Pedro Pablo Díaz.

El contenido de la cinta mencionada, de acuerdo a lo señalado en el mismo programa, corresponde a una conversación privada, la que fue interceptada por terceros, y luego presentada y difundida por el canal de televisión señalado. No existiendo autorización de los involucrados ni orden judicial que lo justifique, es posible concluir que se trata de una cinta obtenida mediante la interceptación ilegal de una comunicación telefónica.

Agrega que la difusión del contenido de la cinta tuvo propósitos informativos, por lo que su calificación desde el punto de vista ético cae dentro de la esfera de atribuciones de este Consejo. La obtención por medios ilícitos o ilegales de información y su posterior difusión constituyen faltas a la ética informativa.

Por lo anterior, concluye solicitando al Consejo de Ética que sancione la conducta en la que incurrió el Canal de Televisión Megavisión, al difundir información obtenida en forma ilícita, de conformidad a lo dispuesto en su instrumento constitutivo, con la pena de amonestación pública, sanción que deberá ser di-

fundida en el propio medio afectado y en los demás que estime el Consejo.

II.- Con fecha 27 de agosto, el Presidente de la Asociación Nacional de la Televisión A.G. (ANATEL), don Jorge Navarrete, dirige una comunicación a este Consejo, en la que señala que el Directorio de dicha entidad acordó someter los hechos ocurridos en el programa mencionado, en los aspectos en que pudiesen estar envueltos principios de ética informativa, a la consideración de este Consejo, adjuntando copia de una declaración pública en el mismo sentido.

En la misma fecha, don Carlos Paul Lamas, Presidente, y don Jaime Martínez Williams, secretario, por la Federación de Medios de Comunicación Social de Chile F.G., se dirigen a este Consejo, señalando que esa Federación considera que en la transmisión del programa aludido existe un serio problema ético, respecto del cual se hace indispensable el juicio de este Consejo, por lo que esperan su pronunciamiento.

III.- Con fecha 14 de septiembre, el Director General de la Red Televisiva Megavisión S.A. respondió a los cargos formulados con diversas consideraciones:

I.- Competencia del Consejo: plantea que la competencia de este Consejo ha sido derogada tácitamente, a raíz de la reforma de estatutos de la ANATEL, mediante la que dicha asociación estableció mecanismos propios para conocer este tipo de cuestiones. Sin embargo, señala que no se hará cuestión de lo anterior y se contestarán los cargos.

2.- Indica que la conversación difundida contiene un acuerdo, entre un senador de la República y precandidato a la Presidencia y un tercero, para perjudicar la imagen de una precandidata presidencial, mediante la manipulación de un programa de televisión, a través de un periodista que participa permanentemente en ese programa, y de quien en esta conversación se señala que está de acuerdo en participar en esa maniobra. Este acuerdo atenta contra la ética informativa del Canal de Televisión.

3.- Deja constancia a continuación que Megavisión no tuvo participación alguna en la obtención de la información, esto es, de la grabación de la conversación telefónica que se dio a conocer.

4.- En cuanto al contenido de la conversación, ésta se refiere a asuntos públicos, realizada por un personaje público, y destinada a influir en la opinión pública. Por lo anterior, es parcial calificarla de privada sólo por el aspecto material del medio a través del cual se realizó. En definitiva, es más propio calificar un acto por su fin y objeto primero que por el medio empleado, y por lo tanto el carácter de la conversación es público.

Apoya su argumentación además en el contenido de la Ley de Abusos de Publicidad, en la parte que delimita el ámbito de la vida privada, señalando que de acuerdo a los criterios de esa ley, la conversación difundida tiene carácter público. A este respecto puntualiza que la conducta de Megavisión no cae bajo el ámbito del artículo 22 de la mencionada ley, ya que éste castiga al que graba y difunde, y no sanciona al que sólo difunde una grabación no autorizada.

5.- Reitera la importancia y repercusión pública de la conversación difundida, señalando que el acuerdo contenido en la conversación es grave, y que está destinado a interferir la libertad de expresión de un medio de comunicación.

6.- Afirma Megavisión que si la información estaba a disposición del Canal, no habría sido ético silenciarla, lo que además habría significado quedar en la indefensión frente a la intrusión indebida en un programa del canal contenida en la conversación.

El que la información hubiera sido obtenida en forma ilícita, no significa necesariamente que sea ilícita su difusión. Y si esto fuera así, también sería ilícita la difusión realizada posteriormente por los demás medios.

Rechaza la posibilidad de haber dado a conocer la conversación en un círculo más restringido, ya que quienes se dedican a la actividad pública deben responder ante la ciudadanía de sus actos.

7.- A continuación analiza paso a paso la conducta del canal respecto del programa aludido, señalando que la grabación fue dada a conocer por un invitado al programa; que ni el Director responsable ni el conductor del programa tenían conocimiento previo de lo que iba a suceder; y que lo que sucedió fue totalmente sorpresivo, no obstante lo cual, al menos se tomó una medida, que fue no acceder a que el invitado permaneciera en la segunda parte del programa.

8.- Termina señalando otros precedentes respecto del mismo tema, destacando el respecto a la ética informativa en el conjunto de las transmisiones del canal y concluyendo que no existe culpabilidad de Megavisión, solicitando en consecuencia la absolución.

Acompaña a su respuesta cintas contenidas de la grabación del programa denunciado. Posteriormente, a solicitud del Consejo, se envió grabación del programa correspondiente al domingo siguiente al que ocurrieron los hechos.

III.- CONSIDERANDO:

1.- Que, en cuanto a la competencia de este Consejo para conocer los aspectos éticos de la transmisión del programa televisivo a que se

refiere la denuncia del Fiscal, no sólo no hay en el reglamento de ANATEL disposición alguna que pueda entenderse como revocatoria de esa competencia, sino que, por el contrario, según consta del proceso, tanto la propia ANATEL como la Federación de Medios de Comunicación de que es integrante aquélla, solicitaron por escrito la intervención del Consejo para que se pronuncie sobre los aspectos éticos del programa aludido.

2.- Que Megavisión no ha denunciado a este Consejo la falta de ética que se habría cometido en su contra a través de un acuerdo entre el senador don Sebastián Piñera y el señor Pedro Pablo Díaz para vulnerar la independencia de dicho Canal, acuerdo a que alude en los "aspectos formales" de su contestación a la denuncia, y que no se encuentra acreditado ante este Consejo. Por otra parte, no se procedió de oficio, ya que el Presidente de Megavisión eligió públicamente otros medios para cautelar la independencia del Canal, los que inhibieron a este Consejo para actuar por propia iniciativa en ese punto.

3.- Que el asunto que corresponde dilucidar a este Consejo puede expresarse así:

a) si el programa "A la hora de..." efectuado por Megavisión el domingo 23 de agosto del presente año y repetido al día siguiente, tiene o no contenidos contrarios a la ética;

b) si, en caso afirmativo, pudo el Canal impedir que esos contenidos ilícitos llegaran al público; y

c) si es o no ilícita la reproducción textual de la conversación telefónica Piñera-Díaz que efectuaron otros medios audiovisuales y escritos al informar sobre el episodio del domingo 23 de agosto.

4.- Que el estudio de estas cuestiones lleva a analizar la posible colisión de dos principios éticos fundamentales que este Consejo está obligado a respetar y, en la medida de sus posibilidades, a hacer cumplir.

5.- Que uno de los mencionados principios éticos es la plena libertad de informar acerca de todo lo que las personas tienen derecho a saber, libertad que se complementa con el derecho de las personas a ser plenamente informadas. Este principio universal adquiere más vigor y urgencia, por así decirlo, en un régimen democrático que encuentra su fundamento en la opinión y decisión libres de los ciudadanos.

6.- Que el otro principio ético es el de la inviolabilidad del aspecto privado e íntimo de la persona. Según el Diccionario de la Real Academia, la acepción "privado" significa "particular y personal de cada uno", en tanto que "intimidad" se define en el léxico como "zona espiritual íntima y reservada de una persona o de un grupo, especialmente de una familia". La

intimidad es inviolable como es inviolable la persona misma, ya que constituye el recinto espiritual en que se refugia la última e irreducible libertad de la persona.

7.- Que una conversación telefónica, como que consiste en una expresión propia y reservada de la persona, es siempre privada por naturaleza y en consecuencia inviolable, a menos que los que intervienen en ella consentan en que se haga pública. En efecto, el resguardo interior de la libertad de las personas exige que sólo ellas determinan los deslindes de su intimidad y reserva. No es lícito éticamente, por consiguiente, que terceros no autorizados irrumpieran en ese recinto privado, cualquiera que sea la materia de la conversación.

8.- Que la conversación telefónica sostenida entre el senador don Sebastián Piñera y don Pedro Pablo Díaz tiene evidente y trascendental interés público, pero estas características no la despojan de su carácter privado ni habilitan a nadie para divulgarla sin la debida autorización.

9.- Que, contrariamente a lo que sostiene Megavisión, dicha conversación no es un acto de carácter público sino privado, si bien lo conversado es materia de interés público.

10.- Que, con arreglo a las premisas anteriores, resulta evidente la ilicitud moral de la difusión de la conversación telefónica Piñera-Díaz, aunque Megavisión no haya tenido participación alguna en la obtención de la cinta grabada.

11.- Que, dada la gravedad del contenido de la grabación difundida, Megavisión se pregunta, en su escrito de contestación a la denuncia, si hubiera sido lícito "silenciar la información", pregunta que plantea la aparente colisión entre los principios éticos mencionados en los considerandos 3, 4 y 5.

12.- Que, pese a las apariencias, no se habla "silencio" a la información, al no entrar al conocimiento público la cinta grabada. En efecto, no se habría "silenciado" porque tal información no existía. Al llegar la cinta grabada al programa "A la hora de...", ella era un simple dato conjetural; una grabación sin origen ni fuente identificables y una conversación respecto de la cual no había certidumbre de que correspondiera a un diálogo entre los señores Piñera y Díaz. Sólo durante el programa, vino a reconocerse el hecho real de la conversación aludida, pero a costa de haberse exhibido detalles personalísimos del diálogo, de haber perjudicado a terceros en sus intereses públicos y privados, y de haber provocado desdoro innecesario a los que participaron en la conversación. La grabación llegada casualmente a Megavisión debía servir de punto de partida para una investigación periodística a fondo, para un reportero minucioso que permitiera

formular la información responsable que el país necesitaba, sin develar crudamente la conversación privada. En otras palabras, en el estado en que se inició la transmisión televisiva se presentaba el derecho y el deber de trabajar e investigar mucho sobre el tema, pero no estaba a la vista nada que informar. De ahí que no existiera en ese momento información que silenciar.

13.- Que, por tanto, no se produce colisión entre el derecho de la información y la inviolabilidad de la conversación telefónica privada entre los señores Piñera y Díaz.

14.- Que la transmisión sorpresiva de la conversación telefónica Piñera-Díaz, en el programa de televisión tantas veces aludido, obedeció al propósito expreso del Presidente del Canal, don Ricardo Claro, de ventilar ante las cámaras lo que en dicha conversación le pareció una amenaza a la independencia de Megavisión y de llevar al mismo tiempo al periodista y panelista don Jorge Richards, aludido en la conversación, a que explicara ante las cámaras su actitud. En el programa, el señor Claro declaró que no le constaba que las voces correspondieran efectivamente a las de los señores Piñera y Díaz. Dijo asimismo que había recibido la cinta grabada ese mismo día de manos de un desconocido. A partir de la intervención del señor Claro en apoyo de la independencia del Canal, el programa periodístico "A la hora de..." cambió de naturaleza y se transformó en un espectáculo de gran sensacionalismo y tensión, en el cual se divulgó la grabación, se colocó en situación confusa al conductor y a los panelistas, y se creó un clima moral en que todo lo imprimible podía ocurrir. La parte del programa en que se desarrollaron estos hechos no se comparte con el uso racional y prudente del enorme poder social de un canal de televisión.

15.- Tampoco parece adecuado que un problema profesional entre un canal de televisión y un periodista a su servicio, se haya ventilado en condiciones de sorpresa y publicidad a escala masiva, que colocaban al periodista afectado en obvia inferioridad.

16.- Que la realización de un programa periodístico en directo no sólo exige la selección cuidadosa de los invitados, sino que obliga a los responsables directos del programa a operar con extrema sensibilidad y agilidad aun frente a los hechos imprevisibles e imprevisibles. El conductor y el director de un programa están en una batalla siempre expuesta a sorpresas y la elevada responsabilidad de su función les impone un cuidado extremo en el manejo del poder abrumador de la televisión.

17.- Que al Consejo le asiste la convicción de que el conductor del programa "A la hora de..." y sobre todo su director tuvieron el tiempo y los medios de impedir que llegara al pú-

interrumpir esa transmisión una vez comenzada, evitando que continuara por muchos minutos el sensacionalismo insólito del espectáculo que siguió a la revelación de la conversación Piñera-Díaz.

18.- Que, por consiguiente, la transmisión del programa "A la hora de..." por Megavisión el día 23 de agosto se aparta de la ética, a juicio de este Consejo, en la transmisión textual de la grabación de la conversación telefónica Piñera-Díaz y de los episodios que se desarrollaron en el programa a partir de que empezó a difundirse dicha grabación.

19.- Que esta falta de ética sufre una lamentable reiteración agravante por el hecho de que el Canal retransmitió al día siguiente el mismo programa, hecho que por sí mismo es constitutivo de una infracción a la ética.

20.- Que Megavisión afirma que todos los medios de comunicación que difundieron la grabación habrían incurrido en un ilícito. A juicio del Consejo, es preciso distinguir entre la información entregada por los medios escritos y audiovisuales, sin reproducir textualmente la conversación telefónica Piñera-Díaz, y los que reprodujeron textualmente dicha conversación. Los primeros ejercieron simplemente su derecho a informar, en tanto que los segundos faltaron a la ética, con menor gravedad, y sólo respecto a la mencionada reproducción textual.

IV. POR TANTO SE RESUELVE:

a) Rechazar la alegación de incompetencia mencionada como "aspectos formales" por Megavisión.

b) Amonestar públicamente a Red Televisiva Megavisión S.A., por las faltas a la ética periodística cometidas en la transmisión y reproducción de su programa "A la hora de...", correspondiente al domingo 23 de agosto del presente año.

c) Hacer presente que también han fallado a la ética aquellos medios escritos y audiovisuales que, al informar como era su derecho acerca de lo ocurrido, reprodujeron textualmente la conversación telefónica Díaz-Piñera.

d) Oficiar a los señores Presidentes de ANATEL y de la Federación de Medios de Comunicación para que obtengan de Megavisión y de los demás medios audiovisuales y escritos la reproducción íntegra de este fallo.

Sentencia pronunciada por los consejeros señores Arturo Fontaine Aldunate, José Luis Cea Egaña, Luis Ortiz Quiroga, María José Lecaros Menéndez y Gonzalo Vial Correa. Redacción del presidente del Consejo señor Arturo Fontaine Aldunate.

*Sentencia recaída en caso del
Diario Austral de Osorno*

En Santiago, a once de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

Con fecha 16 de junio de 1992, don Sergio Villar Lasheras, abogado, domiciliado en Sarmentillo 1730 de Osorno, presentó denuncia ante este Consejo de Ética en contra de "El Diario Austral" de aquella ciudad, dirigido por don Carlos Noli Aguirre, por violación a la ética periodística y comercial, ocurrida en publicaciones efectuadas los días 28 y 30 de septiembre de 1991, consistente la primera en un aviso publicitario contratado por el denunciante, y la segunda en una columna de la página editorial titulada "Desde el Volcán".

ANTECEDENTES

1.- Señala el denunciante que contrató para su publicación en dicho diario un aviso que contenía la frase "¡El mejor D.C. para Osorno!", refiriéndose a su precandidatura para concejal. Empero, agrega que tal frase apareció publicada como "¿El mejor D.C. para Osorno?", cambiando así su sentido desde uno de admiración, seguridad y confianza a otro de duda, sospecha o burla.

Añade que la intencionalidad del cambio la deduce de que, dos días después, en la columna "Desde el Volcán", anónimamente en el mismo diario se hacía burla de la baja votación que había obtenido en las elecciones internas del Partido Demócrata Cristiano, pese a la que sería una "onerosa campaña publicitaria". Puntualiza el denunciante que trató, en tres oportunidades, de entrevistarse con el Director del periódico nombrado, quien se negó a recibirlo.

Por todo lo anterior, el señor Villar solicita al Consejo se sancione al Director y al medio de comunicación señalados, acusándolos concretamente de las siguientes conductas violatorias de la ética periodística:

Primero: tergiversar con intención dolosa el aviso que le fue confiado y pagado para su publicación;

Segundo: tratar con ello de inferir perjuicio a uno de sus avisadores, y lograr efectivamente dicho objetivo, abusando de su confianza;

Tercero, propalar comentarios burlescos basados en los efectos lesivos causados a su avisador por el aviso dolosamente enmendado;

Cuarto, publicar noticias falsas, sin fundamento, sobre el costo de su campaña publicitaria; y

Quinto: esquivar responsabilidades, negándose a dar explicaciones por aquellas equivocadas publicaciones.

2.- Respondiendo a esta denuncia, el 1º de julio de 1992 el Director del medio expuso que el señor Villar no contrató con él la mencionada publicación, lo que por lo demás no está dentro de su ámbito profesional.

Precisa el Director que el denunciante le envió una carta, cuya copia acompaña en su contestación, para que fuera publicada como aclaración, lo que no hizo por los términos ofensivos e injuriosos en que estaba redactada.

Agrega que el señor Villar concurrió a reclamar del aviso ante el Gerente Comercial del diario, el cual le manifestó que se trataba de un error involuntario de un funcionario, procedió a devolverle el dinero pagado por el aviso y le proporcionó las explicaciones del caso. Informado de lo obrado por el Gerente, declara el Director que se excusó de atender al denunciante.

En cuanto al comentario aparecido en la columna "Desde el Volcán", el Director afirma que en él no se hizo burla del denunciante, tratándose de una nota política como las que se realizan normalmente en los diarios. Señala igualmente que calificar aquella de "onerosa campaña" no significa ofender ni injuriar al nombrado, sino que referirse a quien fue el único precandidato que contrató publicidad para su postulación.

Sobre la base de los antecedentes expuestos, el denunciado estima aclarada la situación que motiva esta sentencia.

CONSIDERANDO:

1.- Que examinadas las publicaciones en cuestión se puede comprobar que, el día 28 de septiembre de 1991, se publicó en la página A5 del "El Diario Austral" de Osorno un aviso publicitario, el cual, en su parte medular, dice lo siguiente: "Vota por Sergio Villar L. / Candidato al Municipio / seis años regidor y alcalde / Capacidad y experiencia / ¿El mejor D.C. para Osorno? / Sergio Villar L.."

2.- Que de acuerdo con lo expuesto por las partes y sin que en el punto exista discrepancia entre ellas, el aviso debió haber dicho "¡El mejor D.C. para Osorno!".

3.- Que el día 30 de septiembre del mismo año, esta vez en la página A3 de aquel diario y en la columna "Desde el Volcán", fueron publicadas tres notas periodísticas, la tercera de las cuales tuvo por título "¿Qué pasó?", y cuyo texto se transcribe a continuación:

"Una sorpresa resultó la baja votación obtenida por el ex alcalde Sergio Villar en las elecciones internas de la D.C. para ser concejal. El ex edil desplegó una onerosa campaña publicitaria, se presentó como "El Mejor" ante sus camaradas e incluso pagó

avisos en la prensa. Así y todo, sólo convalidó apenas a 33 militantes. Como es lógico de suponer, el potencial candidato quedó fuera de carrera."

4.- Que el otro antecedente que se ha tenido a la vista por ese Consejo es la carta que el señor Villar envió al Director del diario el 2 de octubre de 1991, refiriéndose a los hechos reseñados, misiva en la que se vierten expresiones tales como la siguiente: "Reconozco haber hecho mal en esta propaganda. Se la confió a Ud. Con maldad y con hipocresía, usó el espacio que le pagué para su vil e inesperado ataque. He visto mucha bajeza, pero su actitud es nueva para mí".

En lo demás, aquella carta se refiere al aviso y al comentario ya descritos, explicando que la campaña publicitaria se habría limitado a doce avisos radiales, al aviso en el diario y a una pintura mural. Finaliza allí el Sr. Villar reclamando del Director las explicaciones públicas que, según él, le debe.

5.- Que expuestos los hechos por las partes y analizados los antecedentes por este Consejo, obrando en todo con sujeción a las normas que rigen sus actuaciones, puede concluir que los problemas que le incumben resolver son, en síntesis, los enumerados enseguida:

Primero, si es o no contraria a la ética la publicación del ya referido aviso publicitario, sustituyendo en él los signos de exclamación por los de interrogación;

Segundo, si incurrió o no en falta a la ética el Director con su conducta frente al denunciante una vez detectado el error en la publicación referida;

Tercero, si existe falta a la ética en el comentario publicado con posterioridad al aviso erróneo; y

Cuarto, si de las dos publicaciones se puede inferir la existencia de una campaña específica en contra del denunciante, destinada a causarle o no perjuicio en su candidatura.

6.- Que con los antecedentes reseñados no queda establecido, en concepto del Consejo, que la publicación alterada del aviso se deba a una maniobra deliberada por parte del diario, de manera que se desestima que se haya usado o pretendido emplear la publicidad para consumar un ataque;

7.- Que, sin embargo, el asunto fue puesto oportunamente en conocimiento de la dirección del periódico, la cual debió haber efectuado la aclaración respectiva, aun cuando no hubiera publicado la carta aclaratoria por estimarla inadecuada. Este Consejo no duda en afirmar que para rectificar un error, una vez detectado, es innecesario el requerimiento del interesado. No haber obrado así puede reputarse contrario a la obligación ética de reparación que recae

sobre el Director por la publicación tergiversada.

8.- Que, en cambio, hay falta a la ética en el comentario posterior, porque si bien la crítica política, aunque sea dura, no constituye falta, igualmente nítido es que resulta inexcusable omitir la corrección o rectificación de un aviso con su sentido esencial alterado, sin que las explicaciones verbales y otras actitudes de reparo privado puedan reputarse equivalentes a una declaración rectificatoria publicada en el mismo diario.

9.- Que, en fin, de los hechos relatados no puede inferirse que exista en los denunciados el propósito de realizar una campaña en contra de la persona afectada.

Por lo anterior, el Consejo resuelve:

Amonestar públicamente al Director y a "El Diario Austral" de Osorno, por no haber rectificado oportunamente y a través del mismo medio el error publicitario cometido.

*Sentencia pronunciada por los consejeros señores Arturo Fontaine Aldunate, Presidente; José Luis Cea Egaña, María José Lecaros Méndez, Luis Ortiz Quiroga y Gonzalo Vial Correa. Redacción del consejero señor José Luis Cea Egaña.
Rol Nº 7.*

Sentencia recaída en caso de entrevista difundida en programa noticioso del Canal de Televisión Nacional de Chile

EN SANTIAGO, a nueve de diciembre de 1992.

Con fecha 5 de octubre de 1992, don Jorge Navarrete Martínez, Director Ejecutivo de Televisión Nacional de Chile, solicita el pronunciamiento de este Consejo, respecto de la entrevista periodística a una persona vinculada a la Dirección de Inteligencia del Ejército, transmitida en la edición central del programa de noticias "24 Horas" del martes 23 de septiembre de 1992.

ANTECEDENTES

1.- Señala la presentación que dicha entrevista ha "generado una intensa polémica pública -incluyendo declaraciones de instituciones, autoridades y personas diversas- y, también, ha motivado diligencias en procesos judiciales ya en marcha, y el inicio de otros nuevos".

Agrega que no quiere referirse a las acciones a cargo de los Tribunales de Justicia, pero en cambio lo hace a propósito de las declaraciones de instituciones o personas, citando en

particular el Comunicado Oficial del Ejército de Chile difundido el 24 de septiembre.

2.- Añade dicho Director que, a la fecha, no se han presentado reclamos ante el Consejo, por particulares ni por el Fiscal del mismo, lo que, actuando ese Director en defensa de la credibilidad y prestigio del medio que es su patrimonio moral, así como de la honorabilidad de sus trabajadores, somete el caso voluntariamente al conocimiento del Consejo.

3.- El peticionario adjuntó posteriormente los siguientes antecedentes adicionales: Grabación en vídeo; transcripción literal de la entrevista; comunicados y declaraciones aparecidos en la prensa; copia del comunicado del Ejército de fecha 24 de septiembre; y copia del informe y documentos anexos enviados por Televisión Nacional al Consejo Nacional de Televisión.

4.- A solicitud del Consejo, el señor Fiscal puso, mediante carta la fecha 19 de octubre, en conocimiento del Departamento de Relaciones Públicas del Ejército de Chile la solicitud del Canal, a fin que expusiera lo que estimara pertinente, en relación a posibles faltas a la ética informativa que pudieran afectar a dicha Institución. Tal comunicación no ha tenido respuesta hasta la fecha de la presente sentencia.

5.- A solicitud del Consejo, asimismo, se formularon las siguientes dos consultas al Director de Televisión Nacional:

Primera, si previa la emisión de las declaraciones del entrevistado N.N. se consultó a algún personero del Ejército. La respuesta a esta pregunta fue negativa;

Segunda, cuál fue el monto de los "gastos razonables", a los que alude el Director de Televisión Nacional de Chile en su Informe al Consejo Nacional de Televisión, que se autorizó a pagar al mencionado N.N.. A esta pregunta, el Director respondió diciendo que fue el abogado contratado por Televisión Nacional de Chile a quien se autorizó para incurrir en gastos razonables a fin de cumplir su misión, no especificando tal cuantía.

CONSIDERANDO:

1.- Que ha sido el Director de Televisión Nacional de Chile, quien voluntariamente y con el objeto de aclarar posibles faltas a la ética, ha solicitado a este Consejo un pronunciamiento respecto de la entrevista periodística a una persona vinculada a la Dirección de Inteligencia del Ejército, entrevista que, como ya se puntualizó, fue transmitida en la edición central del programa de noticias "24 horas" del martes 23 de septiembre de 1992.

2.- Que sobre la base de los hechos expuestos y analizados los antecedentes, los problemas que incumben resolver a este Consejo pueden ser planteados en los siguientes términos:

- Si es éticamente correcto dar una información manteniendo en secreto el nombre y posible identificación de la fuente;

- Qué resguardos es necesario adoptar respecto de ese tipo de fuentes de información;

- Qué características debe reunir este tipo de información y cuáles han de evitarse en ella, atendiendo a la importancia de los hechos, para que el mensaje informativo llegue al público del modo más claro posible; y

- Si por algún otro concepto en la entrevista aludida se faltó o no a la ética informativa.

3.- Que el propósito del Consejo de Ética es velar, en primer término, por la plena existencia y desarrollo de las libertades de opinión y de información y, en ese espíritu, procurar que los medios de comunicación social las ejerzan con sujeción a los principios éticos que, lejos de restringirlas, las fortalezcán;

4.- Que este Consejo considera que, informativamente, es un imperativo ético, como principio, mantener el más estricto secreto respecto de la identidad de la fuente informativa si ésta es la condición que ella exige para declarar, en particular, cuando la materia sobre la que se informa sea de relevante interés público;

5.- Que las entrevistas y demás notas periodísticas que utilizan el secreto de la fuente informativa, exigen adoptar prudentes precauciones tanto respecto del tema a tratar, la relación que se establece con la fuente, cuando del modo como se configura la información.

6.- Que en cuanto a las precauciones respecto del tema, cabe mencionar al menos las siguientes:

- Cuidar que el medio informativo no se haga cómplice -por la fuente- de una acción ilícita o ajena a su función; y

- Omitir, de lo dicho por la fuente, todos los elementos que, aunque verdaderos, no sean relevantes a la información, como asimismo, aquellos que violen o puedan violar la reserva propia de las personas o de las instituciones tanto respecto de su identidad como de su actividad.

7.- Que a la luz de lo expuesto en el considerando precedente este Consejo estima que el Canal dió, en el programa ya señalado, datos que parecen, en el caso examinado, irrelevantes respecto de lo medular de la información, tales como nombres de personas, lugares o imágenes.

8.- Que en cuanto a las precauciones habituales, esta vez respecto de la fuente informativa, son recomendables las siguientes:

- Conocer adecuadamente dicha fuente y confiar en ella, puesto que el periodista se hace responsable frente al público de las afirmaciones de ésta; y

- Confirmar la información con otras fuentes, requisito éste tanto más exigible cuanto

más delicada sea la materia que se difunda y menos se confíe en la fuente informativa.

9.- Que en relación con lo expuesto en el considerando antecedente este Consejo estima que el Canal adoptó medidas, entre las que cabe destacar las tres siguientes: Haber procurado confirmar lo dicho por N.N. con otra fuente; pedir que el entrevistado diera su nombre y carnet de identidad al abogado del Canal; y evitar que en la difusión de la entrevista se identificara la fuente.

10.- Que, sin embargo, este Consejo considera insuficientes aquellas medidas al tenor de lo que se desprende del Informe del Canal al Consejo Nacional de Televisión, en relación tanto al conocimiento y credibilidad de la fuente cuanto a la corroboración de la misma.

11.- Que a igual conclusión cabe llegar en punto a las medidas adoptadas por el Canal para proteger el anonimato de la fuente informativa, puesto que distorsionar su imagen y voz no asegura que, a través de otros medios, puede ser ella finalmente descubierta.

12.- Que en lo que guarda relación con el pago de gastos u honorarios, este Consejo estima que tal situación debe ser evitada por todos los medios posibles.

13.- Que finalmente, en cuanto a las precauciones habituales frente al tipo de información, al Consejo le parece indispensable evitar toda forma de sensacionalismo en el modo en el que se configura el mensaje informativo, así como en las notas periodísticas posteriores con las cuales se completa la información. Especial cuidado ha de tenerse en el cumplimiento de lo recién expuesto a propósito de la televisión, porque el uso en ella de una imagen que no contenga elementos informativos de relevancia puede desinformar, al centrar la atención del público en aspectos no esenciales al mensaje informativo.

14.- Que aplicado lo expuesto en el considerando anterior al examen de lo obrado por el Canal, el Consejo da por supuesto el proverbial celo informativo que ha inspirado la labor del mismo. Pese a ello, este Consejo no puede dejar de manifestar que, en algunos aspectos puntuales tanto en la entrevista, como y con mayor énfasis, en las notas informativas posteriores a ella, aparecen ribetes que, sin ser sensacionalistas, pueden ser considerados excesivos y, en ese sentido, desinformativos.

15.- Que para este Consejo lo anterior adquire particular importancia, por tratarse de materias delicadas desde el punto de vista de la institución involucrada como por las consecuencias informativas que ellas tienen para un sereno proceso jurídico y democrático.

Por lo anterior, el Consejo resuelve:

- Que Televisión Nacional de Chile, en el programa "24 horas" que motiva esta sentencia, cumplió con el deber de informar de un hecho de interés público, motivo por el cual su proceder es éticamente correcto; y

- Recomendar a los medios informativos que cuando realicen el tipo de informaciones examinadas en la presente sentencia, adopten las debidas precauciones respecto del tema a tratar, la relación que se establezca con la fuente y el modo como se configura la información, a fin de evitar la difusión de mensajes que, sin caer en el sensacionalismo pudieren, sin embargo, reputarse excesivos.

Resolución pronunciada por los Consejeros don Arturo Fontaine Aldunate, doña María José Lecaros Menéndez, don José Luis Cea Egaña y don Luis Ortiz Quiroga, actuando como secretario el Fiscal Miguel González Pino, Redacción de los consejeros María José Lecaros y José Luis Cea.

RoI Nº 9.