

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señora Ebensperger, y señores Galilea, Lagos y Saavedra, que modifica la Carta Fundamental, en lo relativo al sistema político y electoral.

Antecedentes

Algunos hitos legislativos

Desde el retorno a la democracia, un debate permanente en la sociedad chilena ha sido el del perfeccionamiento del sistema democrático, pero en particular de sus componentes políticos y electorales. Durante años no hubo acuerdos en la materia entre los distintos sectores políticos.

Así a lo largo de estas más de tres décadas se han producido diversos hitos, en la medida que las coyunturas y “momentos” políticos lo han permitido.

Un hito inicial fue la reforma constitucional concordada durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos¹, que perfeccionaba nuestro sistema democrático. Así, la Ley N°20.568, de enero de 2012, estableció después de dos años de arduo debate, la inscripción automática y el voto voluntario.

Siguiendo esta línea, en marzo de 2015, la Presidenta Michelle Bachelet anunció al país su compromiso de liderar un proceso de reformas legales e institucionales dirigidas a mejorar la calidad de la democracia, el fortalecimiento de los partidos políticos, la equidad de género en la política y los niveles de transparencia. Las principales reformas políticas y electorales aprobadas durante este período incluyeron la reforma al sistema electoral binominal, el voto de chilenos en el extranjero, la iniciativa de fortalecimiento y transparencia de la democracia, la equidad de género, la reforma a los partidos políticos y el Proceso Constituyente.

¹ También, destacar la ley 19.672 de reforma constitucional que modifica el artículo 30 de la carta fundamental, con el fin de establecer el estatuto de los ex presidentes de la república, de abril de 2000, donde se suprimió la institución de senadores vitalicios y designados.

De esta manera, la Ley N°20.840, de abril de 2015, posibilitó la sustitución del sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo, buscando además fortalecer la representatividad del Congreso Nacional. Este cambio estableció, además, por primera vez, una medida de acción para promover la representación de las mujeres en el Parlamento, que señalaba que: “*ni los hombres ni las mujeres podrán superar el 60% del total de declaraciones de candidaturas a diputadas y diputados y senadoras y senadores según corresponda. El porcentaje es obligatorio y la sanción para el incumplimiento de la norma es el rechazo de las candidaturas declaradas*”².

Sin embargo, producto de la experiencia y de las distintas posiciones manifestadas en la sociedad nacional, es que en el contexto de la Ley N° 21.200, de diciembre de 2019 que modificó el capítulo XV de la Constitución Política de la República, para la realización de un plebiscito que consultaría a la ciudadanía acerca de la conformación o no de un órgano constituyente, se estableció la obligatoriedad para el plebiscito “de salida”, es decir, para aprobar o rechazar la propuesta que surgiera de esa instancia.

Adicionalmente, y como la obligatoriedad del voto fruto de la reforma antes citada era una obligación impuesta solo para ese plebiscito, el Congreso Nacional además tramitó, fusionadas, un conjunto de mociones parlamentarias, que concluyeron en la aprobación y promulgación de la Ley N°21.524, de diciembre de 2022, que modificó la carta fundamental para restablecer el voto obligatorio permanente, en las elecciones populares, con la excepción de las elecciones primarias.

Los momentos constituyentes

La Convención Constitucional de 2021

La Convención Constitucional surgida del plebiscito antes mencionado, estableció la creación de una “Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral”. De acuerdo al reglamento redactado por esa instancia constituyente establecía, en su artículo 62 que, a lo menos, eran materias de su competencia, las siguientes:

- Instituciones, organización del Estado y régimen político.
- Materias de ley y formación de la ley.
- Estado Plurinacional y libre determinación de los pueblos.

² [https:// www.bcn.cl/historiapolitica/mujeres en el congreso/historias de leyes?per=2006- &id=Historia L20840](https://www.bcn.cl/historiapolitica/mujeres_en_el_congreso/historias_de_leyes?per=2006- &id=Historia L20840)

- Buen gobierno, probidad y transparencia pública.
- Sistema electoral y organizaciones políticas.
- Seguridad pública, defensa nacional y rol de las Fuerzas Armadas en el régimen democrático contemporáneo, y
- Relaciones Exteriores, integración regional y cooperación transfronteriza.

El informe con las propuestas presentadas por los distintos convencionales y bancadas tenía una extensión de 1033 páginas, lo que por sí solo habla del interés por abordar, desde distintas perspectivas, las materias antes señaladas.

El Consejo Constitucional de 2023

Por su parte, la Ley N°21.533, de enero de 2023, modificó la Constitución Política de la República, con el objeto de establecer un nuevo procedimiento para la elaboración y aprobación de un texto constitucional. Al efecto, el 7 de junio de 2023, se constituyó un Consejo Constitucional, conformado por 50 integrantes. Con todo, en la discusión de esta reforma, se concordó en establecer una instancia previa y designada, denominada “Comisión Experta”. Su objetivo era proponer al Consejo Constitucional un anteproyecto de propuesta de nueva Constitución Política de la República, además de desarrollar un rol de colaboración en la armonización del texto final y la redacción de las normas transitorias. La Comisión Experta estaba constituida por 24 personas -12 nominadas por el Senado y 12 por la Cámara de Diputadas y Diputados-, de carácter paritario; es decir igual número de mujeres y hombres.

En particular, la propuesta realizada por la Comisión Experta al Capítulo 3 de la Estructura del Texto Constitucional, denominado “Representación política y participación” también se hizo cargo de diversas temáticas y preocupaciones políticas y electorales, agregando además mecanismos nacionales y regionales para garantizar la participación efectiva de la ciudadanía en estos aspectos.

Algunos de los aspectos que podemos destacar del texto elaborado por la Comisión Experta son:

- (i) La necesidad de que los partidos políticos que alcancen, al menos un 5% de los votos válidamente emitidos, a nivel nacional, en la elección de los miembros de la Cámara de Diputadas y Diputados respectiva, tendrán derecho a participar en la distribución de

escaños de dicha cámara y que el cálculo de porcentaje señalado se hará según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones;

(ii) Propuestas que apuntaban al redistritaje, haciendo más pequeños los distritos. Se precisaba así que la Cámara estaría compuesta por “miembros elegidos en distritos plurinominales”. En cada uno de los distritos se elegirán entre dos y seis escaños, de acuerdo con un sistema previamente establecido por la ley electoral. Además, se eliminaban 17 cupos de los diputados, pasando de 155 a 138;

(iii) Se obligaba a los partidos a instalar mecanismos de dirección y supervisión para prevenir infracciones de probidad y transparencia, y el cese de las funciones del diputado o senador que renunciara al partido político que hubiera declarado su candidatura.

Situación actual

Ambas propuestas constitucionales fueron rechazadas en sus respectivos plebiscitos de salida, dejando de esta manera aún una gran deuda en torno a la necesaria reforma al sistema político de nuestro país. Con todo, los dos procesos permitieron dar cuenta del amplio interés por debatir y avanzar en cambios o adecuaciones en estos temas y de esta manera poder dar respuestas a las demandas ciudadanas.

El Parlamento no ha sido el único espacio en donde se ha expresado y/o materializado la preocupación por estas materias. En el ámbito social, también existe un manifiesto interés por avanzar en estos tópicos. Un ejemplo reciente de ello es el Encuentro Nacional de la Empresa, Enade 2024³, donde los empresarios valoraron el anuncio del Presidente Gabriel Boric, en el sentido de avanzar en reformas al sistema político, entendidas por el sector empresarial como condición de estabilidad para el país.

Karen Thal, presidenta de ICARE, señaló en dicho evento que "es evidente que el estancamiento en muchos de estos ámbitos se debe a las dificultades para alcanzar acuerdos en el Congreso y las dificultades en el sistema electoral desde la reforma de 2015. Nuestra democracia requiere urgentes cambios para dar gobernabilidad y recuperar la confianza de la ciudadanía".

³<https://www.df.cl/empresas/industria/empresariado-destaca-aiiuiicio-de-reforma-al-sistema-politico-y-situa-el>

En definitiva, existe un interés y voluntad transversal por discutir y modificar algunos aspectos que hoy son identificados como problemáticos o que están en la base de otros problemas que afectan y deterioran la actividad política, parlamentaria y generan la desconfianza que hoy se evidencia de parte de los ciudadanos hacia la clase política. En ese sentido, es urgente poder salir de la ineficacia actual del sistema político. Acortar la brecha entre las expectativas ciudadanas y la efectividad de los gobiernos para llevar adelante sus programas es esencial para legitimar las instituciones y contribuir al futuro de nuestra democracia.

La introducción de un nuevo sistema electoral el año 2015 produjo significativos efectos de fragmentación partidista que se han acrecentado con el tiempo, especialmente en la Cámara de Diputados. Entre 1989 y 2013, el promedio de partidos políticos con parlamentarios electos era de 7,2, mientras que en la elección de 2021 existían 21 partidos políticos con representación parlamentaria. Hoy, en 2024, existen 25 partidos legalmente constituidos en el territorio nacional, y otros 6 en proceso de formación. Si bien la existencia de múltiples partidos no es ajena a nuestra historia y tradición republicana, el actual diseño legislativo no genera incentivos suficientes para la conformación de coaliciones que permitan lograr una gobernanza que se haga cargo de las demandas de la ciudadanía y que evite la polarización.

Adicionalmente, desde la implementación de nuestro sistema electoral actual ha aumentado la cantidad de parlamentarios que han sido elegidos con menos de un 5% de los votos válidamente emitidos. Así, por ejemplo, de acuerdo a cifras del SERVEL, el 2017 más de 31 diputados salieron elegidos con menos de un 5% de los votos, cifra que aumentó a un 52% en la elección de 2021.

Se hace necesario, a casi diez años de la implementación de dichos cambios, y producto de las lecciones obtenidas en este período, incorporar reformas al sistema electoral que permitan tener una orientación mayoritaria, aumentado la eficacia del Congreso y así acercar la política a la ciudadanía. Estas reformas deben incentivar la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, evitando la situación de bloqueo permanente entre ambos poderes, para lograr superar los desafíos derivados de tener un sistema electoral proporcional con un sistema presidencialista en el que es muy difícil obtener mayorías parlamentarias, según ha sido documentado en la Ciencia Política⁴.

Un sistema electoral mixto para la Cámara de Diputados, que tenga orientación mayoritaria e imponga umbrales mínimos para salir elegido es el idóneo para una democracia moderna. De esta manera, se lograría la combinación requerida entre gobernabilidad y representatividad. La existencia de umbrales mínimos de votación para acceder a representación parlamentaria existe en muchos países a nivel comparado. Así, por ejemplo:

Alemania - 5%

Portugal - 5%

Italia - 4%

Suecia - 4%

Turquía - 10%

Estos sistemas electorales, que combinan aspectos mayoritarios con representación proporcional, son usados en las democracias más robustas del mundo, como Alemania y Nueva Zelanda.

En consecuencia, y, atendiendo a todos los antecedentes antes mencionados, especialmente el desarrollo de los dos procesos constituyentes y, el trabajo entregado por la Comisión Experta, es que consideramos que para poder avanzar en la reforma al sistema político debemos partir con algunas de aquellas propuestas que suscitan mayor acuerdo transversal.

Por lo anterior, los senadores que suscriben, presentan el siguiente:

⁴ Mainwaring, S (1993). Presidentialism, Multipardism, and Democracy: The Difficult Combination, En Comparative Political Studies 26 (2) y Ackerman, B. (2007). La Nueva División de Poderes. Fondo de Cultura Económica.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único.- En el “Capítulo V: Congreso Nacional” de la Constitución Política de la República, introdúcese las siguientes modificaciones:

1 .- Agréguese un nuevo inciso segundo al artículo 47:

“El Consejo Directivo del Servicio Electoral deberá actualizar, cada diez años, la asignación de los escaños de diputados entre los distritos establecidos, de acuerdo con el procedimiento y en los plazos establecidos en la ley orgánica. En ningún caso dicha actualización podrá significar una modificación al número de diputados.”.

2 .- Agrégase el siguiente artículo 51 bis, nuevo:

“Artículo 51 bis. Solo los partidos políticos que alcancen al menos el cinco por ciento de los votos válidamente emitidos a nivel nacional, en la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, tendrán derecho a participar en la atribución de escaños en dicha Cámara. Esta regla no se aplicará al partido que tenga escaños suficientes para sumar como mínimo ocho parlamentarios en el Congreso Nacional, entre los eventualmente elegidos en dicha elección parlamentaria y los senadores que continúan en ejercicio hasta la siguiente elección. Los votos obtenidos por los partidos políticos que no obtengan escaños, conforme a las reglas anteriores, se asignarán a los partidos políticos del pacto que sí cumplan con los requisitos para integrar la Cámara de Diputados, de manera proporcional al número de votos obtenidos por ellos en el respectivo distrito electoral.

A los independientes que integren una lista de un partido se les aplicarán las reglas del inciso anterior.

El cálculo de los porcentajes señalados se hará según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.

No será procedente la declaración de las listas conformadas solamente por candidatos independientes.

La ley determinará los requisitos para formar y disolver un partido político y demás normas para que puedan llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se

sujeterá el financiamiento público para su funcionamiento ordinario y para las campañas electorales. Sus ingresos sólo podrán ser de origen nacional y en caso alguno podrán recibir aportes de cualquier naturaleza de personas jurídicas distintas del Fisco. Su contabilidad deberá ser pública.”

3 . Agrégase los siguientes incisos, nuevos, en el artículo 60, pasando el actual inciso noveno a ser decimocuarto:

“Cesará en su cargo el diputado o senador que renuncie al partido político que hubiera declarado su candidatura. Asimismo, quedará impedido de jurar el diputado o senador electo que desde el día de su elección incurriere en dicha causal.

Cesará también en el cargo el diputado o senador independiente que, elegido en la lista de un partido político, comience a militar en un partido distinto al que declaró su candidatura o renuncie al Comité Parlamentario del partido político que la haya declarado. En el primero de estos casos, el diputado o senador independiente quedará impedido de jurar.

El diputado o senador que se encuentre en alguna de las situaciones descritas en los dos incisos anteriores será reemplazado por el ciudadano que señale el partido político que hubiere declarado su candidatura.”.

4 .- Disposición transitoria.- Excepcionalmente, y solo para la elección parlamentaria del año 2025, podrán tener representación parlamentaria los partidos políticos que hayan obtenido al menos el cuatro por ciento de los votos válidamente emitidos a nivel nacional o tener escaños suficientes para sumar como mínimo cuatro parlamentarios en el Congreso Nacional, entre los eventualmente electos en dicha elección parlamentaria y los senadores en ejercicio que hubieren sido electos por dichos partidos políticos, que continúan en ejercicio hasta la siguiente elección.

Podrán obtener escaños de la forma señalada anteriormente, y solo para la elección parlamentaria del año 2025, los partidos políticos que, habiendo concurrido en una misma lista o pacto electoral, no hubieren alcanzado individualmente el umbral referido en el inciso anterior, en la medida que se fusionen con el partido político de la misma lista o pacto electoral que lo hubiere alcanzado. Para ello, deberán fusionarse con el partido

político de la misma lista o pacto electoral que lo hubiere alcanzado. También podrán ser parte de una federación de partidos políticos según se regule en la ley.

El proceso de fusión de los partidos políticos a que se refiere el inciso anterior se deberá iniciar, en todo caso, dentro de los treinta días posteriores a la fecha de la calificación realizada por el Tribunal Calificador de Elecciones.