

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Araya, señoras Carvajal y Rincón, y señores Huenchumilla y Saavedra, que modifica la Carta Fundamental, con el objeto de establecer la segunda votación en la elección de alcaldes, en el caso que indica.

1. Antecedentes

- a. Los días 26 y 27 de noviembre de 2024 se llevaron a cabo las elecciones nacionales de las autoridades regionales y locales del país. Se trató de un proceso inédito, toda vez que fue la primera elección de autoridades públicas - regionales y locales- con inscripción automática y voto obligatorio; la segunda elección de Gobernadores Regionales, y una nueva elección de autoridades locales, Alcaldes y Concejales, pero esta vez con voto obligatorio. Otro aspecto destacable fue que se trató del segundo proceso electoral precedido de elecciones primarias legales.
- b. El día 24 de noviembre de 2024 se realizó la segunda votación en 11 regiones del país con el objeto de escoger a sus respectivos Gobernadores Regionales. De acuerdo a nuestro sistema electoral, en aquellas regiones en que ninguno de los candidatos en competencia obtuvo, al menos, el 40% de los sufragios válidamente emitidos, las dos más altas mayorías relativas se enfrentarán para escoger de entre ambos al Gobernador Regional, siendo electo el candidato que obtenga el mayor número de preferencias.
- c. Para el año 2025 están programadas las elecciones de Presidente de la República, la renovación completa de la Cámara de Diputados y una parte del Senado. También será un proceso inédito, ya que por primera vez estas tres elecciones se realizarán con el sistema de voto obligatorio e inscripción automática, pudiendo estar precedidas también de elecciones primarias legales.

2. Mecanismos de elección de las autoridades unipersonales del país

- a. **Consideraciones previas:**

Revisaremos algunas consideraciones previas antes de pasar a detallar los mecanismos específicos de elección de las autoridades unipersonales elegidas por sufragio universal:

- En el país existen tres autoridades unipersonales que son electas por sufragio popular: el Presidente de la República, los Gobernadores Regionales y los Alcaldes.
- Existen otros representantes de la ciudadanía que también son electos mediante voto popular. Son autoridades electas para integrar órganos colegiados: el Congreso Nacional, donde se escogen Senadores y Diputados; el Consejo Regional, donde se eligen Consejeros Regionales, y el Concejo Municipal, para el cual se escogen Concejales.
- Existe diversidad de sistema electorales para la elección de cada una de estas autoridades.

b. Elección de Presidente de la República:

El artículo 26 de la Constitución Política de la República establece lo siguiente:

- El Presidente de la República será elegido en votación directa y **por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos.**
- Si a la elección de Presidente de la República se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, **se procederá a una segunda votación que se circunscribe a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.**
- Para efectos de calcular los votos válidamente emitidos, se descuentan los votos en blanco y los nulos, que se consideran como no emitidos.

c. Elección del Gobernador Regional: La ley N°21.073, regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, establece lo siguiente:

- El Tribunal Calificador de Elecciones **proclamará elegido al candidato**

que hubiere obtenido, al menos, el 40% de los sufragios válidamente emitidos.

- Si ninguno de los candidatos a gobernador regional hubiere obtenido el 40% de la votación, **se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.**

d. **Elección del Alcalde:** La ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue establecido por el DFL N°1, del Ministerio del Interior de 2006, modificado por la ley N°19.704, establece lo siguiente:

- Será escogido Alcalde el candidato que obtenga **la mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna, esto es, excluidos los votos en blanco y los nulos, según determine el tribunal electoral regional competente.**
- En caso de empate, el tribunal electoral regional respectivo, en audiencia pública y mediante sorteo, determinará al alcalde electo de entre los candidatos empatados.

3. Elección y representatividad de los Alcaldes en el país

- a. Frente a los casos de corrupción que se han conocido en los últimos años, cada vez más extendidos y frecuentes, se hace más necesario que nunca afianzar la confianza de la ciudadanía en las autoridades públicas, y particularmente, en los liderazgos locales.
- b. En razón de lo anterior, un alcalde elegido con una mayoría amplia de la población comunal posee un respaldo que le otorga mayor legitimidad para enfrentar los desafíos críticos de la comuna, fortalece su liderazgo y posición frente a la ciudadanía y otros actores políticos del nivel regional y central. Lo anterior, contribuye a construir un liderazgo legítimo y unificado, ayuda a mitigar tensiones y evita que las comunidades se polaricen, posibilitando una mayor capacidad para **cooperar y generar alianzas estratégicas** del alcalde con el Concejo Municipal, organizaciones e instituciones locales.

- c. Asimismo, una amplia representatividad fomenta una mayor rendición de cuentas, fortaleciendo el vínculo entre el alcalde y su base de apoyo. Esto impulsa un monitoreo más cercano y una demanda que las promesas de campaña se traduzcan en acciones concretas. Además, **facilita la toma de decisiones**, ya que el alcalde puede argumentar que cuenta con un respaldo popular sólido, incluso cuando estas decisiones sean difíciles o controvertidas. Los ciudadanos tienden a confiar más en las autoridades que gozan de amplio respaldo popular.
- d. La legitimidad y confianza de las autoridades electas, particularmente las autoridades locales, fortalece la democracia y fomenta la participación ciudadana. Esto es especialmente significativo en un sistema electoral con voto obligatorio.
- e. En definitiva, habiéndose establecido que es deseable que un alcalde cuente con un respaldo significativo, analizamos en el siguiente recuadro el nivel de representatividad de los alcaldes electos por los procesos llevados a cabo en los dos últimos periodos electorales:

ELECCIONES DE ALCALDES	2020-2021	2024
Promedio de porcentaje de votos obtenidos por los alcaldes electos	45,48%	50.49%
Porcentaje de alcaldes electos con menos del 40%	32.17%	31.3%
Porcentaje de alcaldes electos con menos del 35%	19.71%	16.52%
Porcentaje de alcaldes electos con menos del 30%	10.43%	6.38%

- f. Si bien el nivel de representatividad expresado en el porcentaje de votos promedio que obtienen los alcaldes electos es superior al 45%, es necesario observar lo que sucede con más detalle. En ambos periodos, más del 30% de los alcaldes fue elegido con menos del 40% de los votos válidamente emitidos, siendo por lo demás ésta la cantidad de votos necesaria para convertirse en Gobernador Regional. A mayor abundamiento, el año 2021 casi un 20% de los alcaldes fue electo con menos de un 35% de los votos válidamente emitidos, y cerca del 10% con menos de un tercio del electorado. Por su parte, en el presente año, los números no distan demasiado. Un 16,52% de los alcaldes ha sido electo con menos del 35% de los votos, y un 6,38%

con menos del 30%. Por último, **en ambos períodos encontramos 5 comunas cuyo alcalde fue elegido por menos de un 22% de los electores.**

4. Fundamentos de la reforma constitucional

- a. El artículo 4 de la CPR señala que nuestro país es una **república democrática**. A su turno, el artículo 5 establece que la soberanía reside en la Nación, su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y elecciones periódicas, y por las autoridades que establece la Constitución, dentro de las cuales se incluyen las **autoridades locales**.
- b. En la **democracia moderna**, la organización social está entregada a la deliberación política a través de los órganos y las autoridades elegidas mediante elecciones populares. Este principio de representación inspira el proceso de construcción de la voluntad soberana expresada en el proceso de creación, ejecución e interpretación de la ley a través de los **Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial**.
- c. Los elementos o principios esenciales de un **Sistema Democrático** son los siguientes:
 - Respeto irrestricto a la libertad, igualdad y dignidad de las personas (fundamento moral de la democracia).
 - **Elecciones periódicas de las autoridades.**
 - Gobierno de las mayorías y respeto a las minorías.
 - Respeto a las reglas del Estado de Derecho (reconocimiento y protección DDHH; división y equilibrio de los Poderes del Estado; independencia del Poder Judicial; monopolio legítimo de la fuerza; supremacía constitucional; responsabilidad de las autoridades).
- d. De esta forma, mientras mayor sea la representatividad de las autoridades públicas electas, gozarán de una legitimidad más reforzada, constituyendo formas más avanzadas de la **democracia representativa**.
- e. La fijación de un determinado porcentaje mínimo de votos para ser electo para un determinado cargo de elección popular, denominada "**mayoría obtenida**", es un estándar que favorece la legitimidad de la autoridad, y la gobernabilidad. Si ninguno de los contendores obtiene ese porcentaje requerido, debe realizarse una segunda

votación con las dos más altas mayorías relativas obtenidas en la primera votación.

f. En nuestro sistema institucional dos de las tres autoridades unipersonales electas por voto popular están sometida a este sistema de estándar mínimo, el Presidente de la República y el Gobernador Regional. El tercer cargo, el de Alcalde, no está sujeto a ningún umbral mínimo de votación, es decir, un Alcalde - la autoridad pública electa más cercana a la ciudadanía- puede ser elegido con cualquier porcentaje de votación. Una regla tan laxa genera un déficit de legitimidad en estas autoridades y un conjunto de asimetrías:

- **Una primera asimetría se presenta con las demás autoridades ejecutivas elegidas por votación popular.** El Presidente de la República debe obtener una mayoría sobre el 50% de los votos válidamente emitidos, y el Gobernador Regional debe obtener una mayoría superior al 40% de estos votos. En cambio, para el Alcalde no existe ningún umbral mínimo de votos.
- **La segunda asimetría deriva de la anterior;** si ninguno de los candidatos a Presidente de la República o a Gobernador Regional obtiene el porcentaje de votos requeridos para ser proclamado en el cargo al que postula, se debe proceder a una segunda votación (conocida como “segunda vuelta”), en la que compiten las dos primeras mayorías relativas obtenidas en la primera votación.
- **La tercera asimetría se genera entre los mismos Alcaldes.** En la elección de 2024 las primeras mayorías porcentuales parten en un 85,9% de los votos (Ranquil); 85,7% (Lago Ranco); 80,7% (Vitacura); 80,1% (San Esteban) y 75,7% (Renca). En cuanto al número de votos, los tres alcaldes más votados corresponden, en este orden, a las comunas de Maipú, Puente Alto y La Florida. Por otra parte, existen 5 alcalde Alcaldes elegidos con menos de un 22% de los votos válidamente emitidos, y un 6,38% de los municipios del país serán dirigidos por Alcaldes que alcanzaron un 30% o menos de los sufragios válidamente emitidos en la elección. Estas enormes diferencias generan una asimetría muy ostensible entre Alcaldes, circunstancia que no es deseable para fortalecer la colaboración y el asociativismo municipal.

g. La ausencia de un porcentaje mínimo de votos - “mayoría obtenida”- para ser electo Alcalde, debe ser corregida, **igualándolo al sistema de elección de las demás autoridades electas unipersonales en cargos Ejecutivos**, introduciendo la

segunda votación en caso que ninguno de los candidatos en concurso alcance la mayoría requerida. En cuanto al estándar, su fijación siempre es arbitraria; pero considerando que ya existe una regla establecida para la elección de la autoridad regional, por simetría, es razonable mantener la misma regla, esto es, el **40% de los votos válidamente emitidos**

5. Objetivos del presente proyecto de ley

- a) Fortalecer la democracia representativa, profundizando los instrumentos de participación ciudadana en la elección de sus autoridades locales, aumentando su legitimidad y la gobernabilidad institucional.
- b) En lo normativo, modificar la Constitución Política de la República, introduciendo una segunda vuelta (segunda votación) en las elecciones de Alcalde, en aquellas elecciones de primer turno en que ninguno de los participantes haya obtenido el 40% o más de los votos válidamente emitidos.

Proyecto de Reforma Constitucional que modifica el artículo 118 de la Constitución Política de la República, incorporando la segunda votación en la elección de alcaldes, cuando ninguno de los candidatos alcanza en la primera votación un 40% de los votos válidos

En base a todos estos antecedentes, vengo en someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de reforma constitucional a la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue aprobado por el Decreto N°100, de 2005, de la Segpres:

Artículo único: Modificase el artículo 118 de la Constitución Política de la República en el siguiente sentido:

- a) Reemplázase el inciso primero por el siguiente:

“Artículo 118.- La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo municipal.”.

- b) Agréganse los siguientes incisos segundo, tercero, cuarto y quinto nuevos; pasando el actual inciso segundo a ser inciso sexto, y así sucesivamente:

“El alcalde será elegido por sufragio universal en votación directa. Será electo el candidato a alcalde que obtuviere la mayoría de los sufragios válidamente emitidos y siempre que dicha mayoría sea equivalente, al menos, al cuarenta por ciento de los votos válidamente emitidos, en conformidad a lo que disponga la ley orgánica constitucional de municipalidades.

Si en la elección de alcalde ninguno de los candidatos que se presentaren obtuviere al menos cuarenta por ciento de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación que estará circunscrita a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas en la primera votación, y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios Esta nueva votación se verificará simultáneamente con la segunda votación de los gobernadores regionales, y en la forma que determine la ley.

Para los efectos de lo dispuesto en los dos incisos precedentes, los votos en blanco y los nulos se considerarán como no emitidos.

Los alcaldes durarán cuatros años en sus cargos y podrán ser reelegidos sucesivamente hasta por dos períodos.”.