



m.o.o.

Santiago, 10 de marzo de 2015

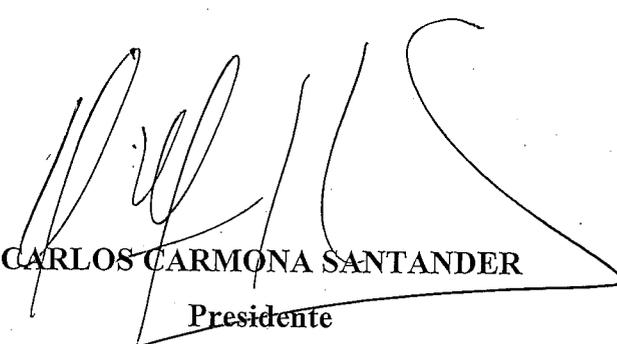
**OFICIO N° 142-2015**

Remite resolución.

**EXCELENTISIMO SEÑOR  
PRESIDENTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS:**

Remito a V.E. copia de las resoluciones dictadas por esta Magistratura con fecha 10 de marzo en curso, en el proceso Rol N° 2777-15-CPT, sobre requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de Senadores en relación al proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, correspondiente al Boletín N° 9326-07, a los efectos que indica. Asimismo, acompaño copia del requerimiento.

Saluda atentamente a V.E.

  
CARLOS CARMONA SANTANDER

Presidente

  
MARTA DE LA FUENTE OLGUÍN

Secretaria



A S.E. EL  
PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS  
DON ALDO CORNEJO GONZALEZ  
HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS  
PEDRO MONTT S/N°  
VALPARAISO



Santiago, diez de marzo de dos mil quince.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

1°. Que, por resolución de 5 de marzo de 2015, este Tribunal acogió a tramitación el requerimiento de inconstitucionalidad deducido por 12 señores Senadores de la República, respecto de las normas que indican del proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representación del Congreso Nacional (Boletín 9326-07);

2°. Que examinado el requerimiento a efectos de pronunciarse sobre su admisibilidad, se verifica que se ha dado cumplimiento a los requisitos exigidos por el artículo 93, inciso cuarto, de la Constitución Política de la República y que, en la especie, no concurre ninguna de las causales de inadmisibilidad establecidas en el inciso segundo del artículo 66 de la Ley Orgánica Constitucional de esta Magistratura.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 3°, e inciso cuarto, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

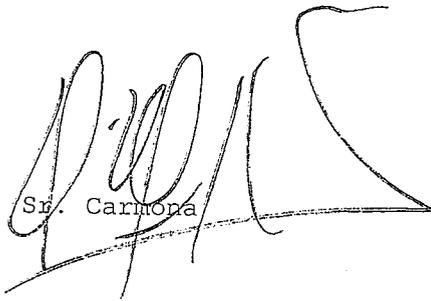
1) Que se declara admisible el requerimiento deducido a fojas uno.

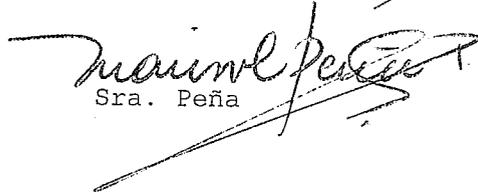
2) Póngase el presente requerimiento en conocimiento de la señora Presidenta de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados, enviándoles copia del mismo y de la presente resolución, para que, en su calidad de órganos constitucionales interesados, dentro del plazo de cinco días contados desde la fecha de la comunicación, formulen las observaciones y acompañen los antecedentes que estimen pertinentes.



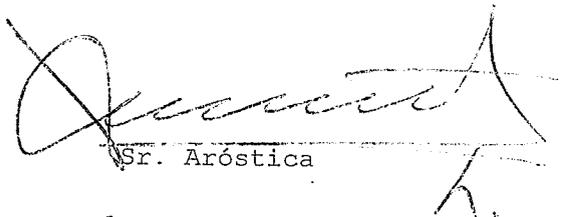
Comuníquese y notifíquese.

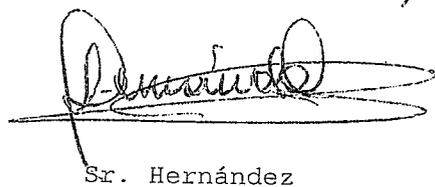
Rol 2777-15-CPT.

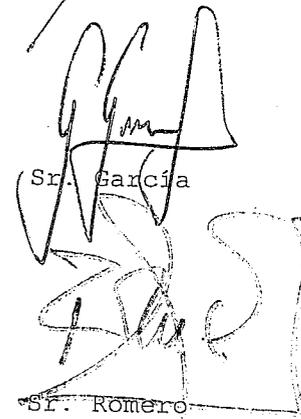
  
Sr. Carmona

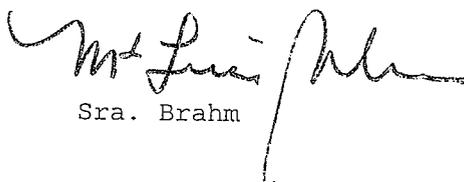
  
Sra. Peña

  
Sr. Fernández

  
Sr. Aróstica

  
Sr. Hernández

  
Sr. García

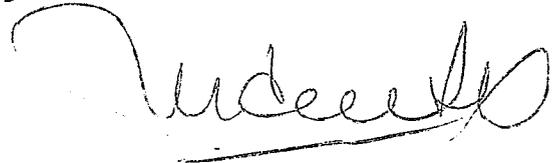
  
Sra. Brahm

  
Sr. Romero

  
Sr. Letelier

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Francisco Fernández Fredes, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.





Santiago, diez de marzo de dos mil quince.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

1°. Que, por resolución de esta misma fecha, este Tribunal declaró admisible el requerimiento de inconstitucionalidad deducido por 12 señores Senadores de la República, respecto de las normas que indican del proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representación del Congreso Nacional (Boletín 9326-07).

En la misma resolución, esta Magistratura ordenó que el presente requerimiento se pusiera en conocimiento de la señora Presidenta de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados para que, en su calidad de órganos constitucionales interesados, dentro del plazo de cinco días contados desde la fecha de la comunicación, formularen las observaciones y presentaren los antecedentes que estimen pertinentes;

2°. Que esta Magistratura estima que puede contribuir a la mejor resolución de este proceso constitucional el oír también a aquellas instituciones y organizaciones representativas de los intereses involucrados en el asunto que debe resolver este Tribunal, que deseen acompañar información y/o exponer sobre la materia jurídico-constitucional de autos, en la forma y oportunidad que se determinarán en la presente resolución;

3°. Que conforme a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 37 de Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, este Tribunal "podrá decretar las medidas que estime del caso tendientes a la



*más adecuada sustanciación y resolución del asunto de que conozca".*

**Y TENIENDO PRESENTE** lo dispuesto en el artículo 37 y demás normas pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

1) Fórmese cuaderno especial y agréguese a él las presentaciones que formulen por escrito las instituciones y organizaciones representativas de los intereses involucrados en el asunto jurídico-constitucional que debe resolver este Tribunal -conforme al requerimiento que rola a fojas 1 y siguientes-, en las que se hagan valer observaciones o se acompañen antecedentes relacionados con la misma materia, y que sean ingresadas en la Secretaría del Tribunal hasta el día lunes 16 de marzo de 2015, a las 12.00 horas.

2) Cítase a una audiencia pública a celebrarse el día miércoles 18 de marzo de 2015 en la cual podrán ser oídas -a la hora y por el tiempo que se indicará en su oportunidad- las instituciones y organizaciones aludidas que deseen exponer sobre cuestiones relacionadas con el conflicto jurídico-constitucional de autos -conforme al requerimiento que rola a fojas 1 y siguientes-, y que así lo soliciten por escrito, dentro del mismo plazo fijado en el punto resolutivo 1) precedente.

3) A fojas 313, estése al mérito de lo resuelto precedentemente.

Comuníquese por oficio y notifíquese por carta certificada; fíjese en un lugar visible de la Secretaría y publíquese en la Página Web del Tribunal.



Roll 2777-15-CPT.

Sr. Carmona

Sra. Peña

Sr. Fernández

Sr. Aróstica

Sr. García

Sr. Hernández

Sr. Romero

Sra. Brahm

Sr. Letelier

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Francisco Fernández Fredes, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.

*[Handwritten signature]*



ORIGINAL



000001

TC 24/ENE/2015 17:08

*uno*

**EN LO PRINCIPAL:** Solicitan del Excelentísimo Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad del proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representación del Congreso Nacional (Boletín 9326-07) y en especial de los artículos 1 número 3) letra b) (referido al artículo 3 bis de la ley 18.700); número 8) (referido al artículo 179 de la Ley 18.700); número 9) (referido al nuevo artículo 179 bis de la ley 18.700); número 14) (en cuanto al nuevo artículo 25° transitorio de la ley 18.700); artículo 3 número 2) (referido al artículo 6° de la ley 18.603), y el artículo 4° número 3) (referido al nuevo artículo tercero transitorio de la ley 20.640) por contravenir los artículos 15, 18, 19 N° 2, 19 N°15, 19 n° 26 y 67 incisos 3 y 4 de la Constitución Política de la República.

**EN EL PRIMER OTROSÍ,** acompañan documentos que indican.

**EN EL SEGUNDO OTROSÍ,** acreditan cumplimiento de las exigencias pertinentes contempladas en la Constitución y en la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional y la personería.

**EN EL TERCER OTROSÍ,** solicitan alegatos.

**EN EL CUARTO OTROSÍ,** designan representante de los requirentes con sujeción a la ley mencionada, fijando domicilio y otorgan patrocinio y poder

### EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los requirentes Allamand Zavala, Andrés; Chahuán Chahuán, Francisco; Coloma Correa, Juan Antonio; Espina Otero, Alberto; García Huidobro Sanfuentes, Alejandro; García Ruminot, José; Larraín Fernández, Hernán; Orpis Bouchón, Jaime; Pérez Varela, Víctor; Prokurica Prokurica, Baldo; Van Ryselberghe Herrera, Jacqueline; Von Baer Jahn, Ena, todos Senadores de la República, que representamos más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio del Senado, según se acredita en la forma indicada en el segundo otrosí, recurrimos a V.E. en virtud de la facultad que nos confiere el inciso cuarto del artículo 93 de la Constitución Política de la República, en relación al numeral 3.° del mismo artículo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica Constitucional N° 17.997, solicitamos que V.E. declare la inconstitucionalidad del proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representación del

Congreso Nacional (Boletín 9326-07) y en especial de los artículos 1 número 8) (referido al artículo 179 de la Ley 18.700); número 9) (referido al nuevo artículo 179 bis); artículo 3 número 2) (referido al artículo 6° de la ley 18.603), por contravenir los artículos 15, 18, 19 N° 2, 65 inciso 3°, 67 incisos 3 y 4 de la Constitución Política de la República:

**1. Capítulo primero: La contravención del números 8) del artículo 1° del proyecto de ley en relación al principio de la igualdad del voto o sufragio.**

El proyecto boletín 9326-07 establece una nueva conformación de las Cámaras de la siguiente manera:

- Se establece que en el artículo 178 de la ley 18.700 que, para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, habrá veintiocho distritos electorales, cada uno de los cuales elegirá el número de diputados que se indica en el artículo siguiente (que es el artículo 179).
- El proyecto establece en su numeral 8) del artículo 1° una reforma al artículo 179 donde se indica transitoriamente la conformación de los nuevos distritos y con los Diputados que ese elegirán en cada uno de ellos, sumando un total de 155. A su vez, el inciso final de dicha normas prescribe que el número de Diputados que se elegirá por distrito se actualizará en los plazos y en la forma que prescribe el artículo 179 bis.
- El número 9) del artículo 1° del proyecto de ley introduce un nuevo artículo 179 bis en virtud del cual se establece que corresponderá al Consejo Directivo del Servicio Electoral actualizar, cada diez años, la asignación de los 155 escaños de diputados entre los 28 distritos establecidos en el artículo anterior, de acuerdo con un procedimiento establecido en el mismo artículo.
- Dicho artículo 179 bis adquiere plena operatividad en virtud del número 14) del artículo 1° del proyecto de ley el cual introduce un nuevo artículo 25 transitorio a la ley 18.700 que prescribe que la facultad del Consejo Directivo del Servicio Electoral a que se refiere el artículo 179 bis se ejercerá por primera vez el año subsiguiente al del censo oficial del año 2022. En este sentido, este artículo 25 transitorio nuevo hacen operativo el redistritaje y la asignación de escaños propuestos por el artículo 179 por las elecciones de los años 2017 y 2021.
- El proyecto fija las nuevas circunscripciones y los Senadores se elegirán en cada

una de ellas en el numeral 10) del artículo 1º del proyecto de ley. El proyecto prescribe un Senado formado por 50 miembros y en donde cada región constituirá una circunscripción.

### **1.1 Inconsistencia sobre la igualdad del voto o sufragio en la cámara de Diputados**

El número 8) del artículo primero establece un nuevo distritaje de la siguiente manera:

8) *Sustitúyase el artículo 179 por el siguiente:*

*"Artículo 179.- Los distritos electorales serán los siguientes:*

*1er distrito, constituido por las comunas de Arica, Camarones, Putre y General Lagos, que elegirá 3 diputados.*

*2º distrito, constituido por las comunas de Iquique, Alto Hospicio, Huara, Camiña, Colchane, Pica y Pozo Almonte, que elegirá 3 diputados.*

*3er distrito, constituido por las comunas de Tocopilla, María Elena, Calama, Ollagüe, San Pedro de Atacama, Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda y Taltal, que elegirá 5 diputados.*

*4º distrito, constituido por las comunas de Chañaral, Diego de Almagro, Copiapó, Caldera, Tierra Amarilla, Vallenar, Freirina, Huasco y Alto del Carmen, que elegirá 5 diputados.*

*5º distrito, constituido por las comunas de La Serena, La Higuera, Vicuña, Paihuano, Andacollo, Coquimbo, Ovalle, Río Hurtado, Combarbalá, Punitaqui, Monte Patria, Illapel, Salamanca, Los Vilos y Canela, que elegirá 7 diputados.*

*6º distrito, constituido por las comunas de La Ligua, Petorca, Cabildo, Papudo, Zapallar, Puchuncaví, Quintero, Nogales, Calera, La Cruz, Quillota, Hijuelas, Los Andes, San Esteban, Calle Larga, Rinconada, San Felipe, Putaendo, Santa María, Panquehue, Llaillay, Catemu, Olmué, Limache, Villa Alemana y Quilpué, que elegirá 8 diputados.*

000004

*Cueto*

7° distrito, constituido por las comunas de Valparaíso, Juan Fernández, Isla de Pascua, Viña del Mar, Concón, San Antonio, Santo Domingo, Cartagena, El Tabo, El Quisco, Algarrobo y Casablanca, que elegirá 8 diputados.

8° distrito, constituido por las comunas de Colina, Lampa, Títil, Quilicura, Pudahuel, Estación Central, Cerrillos y Maipú, que elegirá 8 diputados.

9° distrito, constituido por las comunas de Conchalí, Renca, Huechuraba, Cerro Navia, Quinta Normal, Lo Prado, Recoleta e Independencia, que elegirá 7 diputados.

10° distrito, constituido por las comunas de Providencia, Ñuñoa, Santiago, Macul, San Joaquín y La Granja, que elegirá 8 diputados.

11° distrito, constituido por las comunas de Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, La Reina y Peñalolén, que elegirá 6 diputados.

12° distrito, constituido por las comunas de La Florida, Puente Alto, Pirque, San José de Maipo y La Pintana, que elegirá 7 diputados.

13° distrito, constituido por las comunas de El Bosque, La Cisterna, San Ramón, Pedro Aguirre Cerda, San Miguel y Lo Espejo, que elegirá 5 diputados.

14° distrito, constituido por las comunas de San Bernardo, Buin, Paine, Calera de Tango, Talagante, Peñaflor, El Monte, Isla de Maipo, Melipilla, María Pinto, Curacaví, Alhué, San Pedro y Padre Hurtado, que elegirá 6 diputados.

15° distrito, constituido por las comunas de Rancagua, Mostazal, Graneros, Codegua, Machalí, Requínoa, Rengo, Olivar, Doñihue, Coinco, Coltauco, Quinta de Tilcoco y Malloa, que elegirá 5 diputados.

16° distrito, constituido por las comunas de San Fernando, Chimbarongo, San Vicente, Peumo, Pichidegua, Las Cabras, Placilla, Nancagua, Chépica, Santa Cruz, Lolol, Pumanque, Palmilla, Peralillo, Navidad, Litueche, La Estrella, Pichilemu, Marchigüe y Paredones, que elegirá 4 diputados.

17° distrito, constituido por las comunas de Curicó, Teno, Romeral, Molina, Sagrada Familia, Hualañé, Licantén, Vichuquén, Rauco, Talca, Curepto,

000005

*Cinco*

*Constitución, Empedrado, Péncahue, Maule, San Clemente, Pelarco, Río Claro y San Rafael, que elegirá 7 diputados.*

*18° distrito, constituido por las comunas de Linares, Colbún, San Javier, Villa Alegre, Yervas Buenas, Longaví, Retiro, Parral, Cauquenes, Pelluhue y Chanco, que elegirá 4 diputados.*

*19° distrito, constituido por las comunas de Chillán, Coihueco, Pinto, San Ignacio, El Carmen, Pemuco, Yungay, Chillán Viejo, San Fabián, Ñiquén, San Carlos, San Nicolás, Ninhue, Quirihue, Cobquecura, Treguaco, Portezuelo, Coelemu, Ránquil, Quillón, Bulnes, Cabrero y Yumbel, que elegirá 5 diputados.*

*20° distrito, constituido por las comunas de Talcahuano, Hualpén, Concepción, San Pedro de la Paz, Chiguayante, Tomé, Penco, Florida, Hualquí, Coronel y Santa Juana, que elegirá 8 diputados.*

*21er distrito, constituido por las comunas de Lota, Lebu, Arauco, Curanilahue, Los Álamos, Cañete, Contulmo, Tirúa, Los Ángeles, Tucapel, Antuco, Quilleco, Alto Biobío, Santa Bárbara, Quilaco, Mulchén, Negrete, Nacimiento, San Rosendo y Laja, que elegirá 5 diputados.*

*22° distrito, constituido por las comunas de Angol, Renaico, Collipulli, Ercilla, Los Sauces, Purén, Lumaco, Traiguén, Victoria, Curacautín, Lonquimay, Melipeuco, Vilcún, Lautaro, Perquenco y Galvarino, que elegirá 4 diputados.*

*23er distrito, constituido por las comunas de Temuco, Padre Las Casas, Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Cholchol, Teodoro Schmidt, Freire, Pitrufuquén, Cunco, Pucón, Curarrehue, Villarrica, Loncoche, Gorbea y Toltén, que elegirá 7 diputados.*

*24° distrito, constituido por las comunas de Valdivia, Lanco, Mariquina, Málil, Corral, Panguipulli, Los Lagos, Futrono, Lago Ranco, Río Bueno, La Unión y Paillaco, que elegirá 5 diputados.*

*25° distrito, constituido por las comunas de Osorno, San Juan de la Costa, San Pablo, Puyehue, Río Negro, Purránque, Puerto Octay, Fresia, Frutillar, Llanquihue, Puerto Varas y Los Muermos, que elegirá 4 diputados.*

*26° distrito, constituido por las comunas de Puerto Montt, Cochamó, Maullín,*

000006

*Sei*

*Calbuco, Castro, Ancud, Quemchi, Dalcahue, Curaco de Vélez, Quinchao, Puqueldón, Chonchi, Queilén, Quellón, Chaitén, Hualaihué, Futaleufú y Palena, que elegirá 5 diputados.*

*27° distrito, constituido por las comunas de Coihaique, Lago Verde, Aisén, Cisnes, Guaitecas, Chile Chico, Río Ibáñez, Cochrane, O'Higgins y Tortel, que elegirá 3 diputados.*

*28° distrito, constituido por las comunas de Natales, Torres del Paine, Punta Arenas, Río Verde, Laguna Blanca, San Gregorio, Porvenir, Primavera, Timaukel, Cabo de Hornos y Antártica, que elegirá 3 diputados.”*

*El número de diputados que se elegirá por distrito se actualizará en los plazos y en la forma que prescribe el artículo 179 bis.”*

En el caso de la elección de diputados, el proyecto de reforma al sistema electoral establece una modificación del artículo 179 de la ley 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, asignando a cada uno de los distritos que establece el número de diputados que le corresponderá elegir. Este número de diputados que se asigna en forma ad-hoc en virtud del nuevo texto del artículo 179 es de carácter temporal, toda vez que el inciso final de dicho artículo le da carácter transitorio, señalando que el número de diputados se actualizará en los plazos y en la forma que establece el artículo 179 bis el cual será analizado en el siguiente capítulo. A su vez, el número 14) del artículo 1° del proyecto de ley introduce un nuevo artículo 25 transitorio que establece que la facultad del Consejo Directivo del Servicio Electoral a que se refiere el artículo 179 bis se ejercerá por primera vez el año subsiguiente al del censo oficial del año 2022. De esta forma, es éste artículo 25 transitorio el que hace operativo el artículo 179 bis actualizando el número de escaños por distrito a partir de esa fecha.

Ahora bien, y a juicio de los requirentes, pese a que en el Mensaje del proyecto se afirma que “*el número variables de diputados se determina en atención al número de electores, propendiendo al mayor logro posible del principio de igualdad del voto*”, es posible advertir significativas diferencias en el número de electores por diputado, las que no se fundan en razones geopolíticas ni de integración nacional.

1. Algunas de estas diferencias se producen en relación a las zonas extremas del

000007

siete

país de baja densidad poblacional. De esta forma, en el nuevo distrito 13 (de la RM) son necesarios 117.187 electores para elegir un diputado, ello significa 3,88 veces más electores que en el distrito 27 (XI región) donde son necesarios 30.179 electores. Aun cuando puede ser discutible desde una perspectiva política el nivel de desviación tolerable, en este caso la relación máxima queda determinada por regiones extremas de poca población.

2. La inconsistencia, sin embargo, se expresa en que, aún excluyendo los territorios electorales de las regiones de menos de 200.000 electores, que corresponde a las regiones extremas, persiste una relación electores y escaños de hasta 2,6 veces entre ciertos distritos. Asimismo, pese a que en el Mensaje se afirma que el incremento de parlamentarios tiene por objetivo avanzar en la igualdad del voto, no se aprovecha efectivamente este fuerte aumento para corregir la actual situación de desigualdad diagnosticada.

3. En el siguiente cuadro se analiza la relación entre el número de electores y escaños en cada uno de los nuevos distritos propuestos en el proyecto de reforma al sistema electoral:

NUEVOS DISTRITOS PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS (Orden según tamaño de electores)							
Nuevo Distrito	Región	Distritos Antiguos	Territorio *	N° Diputados	Electores 2013	Electores Por Dip.	Veces sobre distrito promedio
8	RM	16 y 20	Pudahuel, Maipú	8	924.049	115.506	1,319
10	RM	21, 22 y 25	Santiago, Providencia, San Joaquín	8	908.487	113.561	1,297
9	RM	17, 18 y 19	Conchalí, Recoleta, Cerro Navia	7	810.901	115.843	1,323
12	RM	26 y 29	La Florida, Puente Alto	7	790.029	112.861	1,289
7	V	13, 14 y 15	V Región Costa	8	760.668	95.084	1,086
20	VIII	43, 44 y 45	VIII Región Centro	8	744.588	93.074	1,063
6	V	10, 11 y 12	V Región Cordillera	8	712.383	89.048	1,017
14	RM	30 y 31	San Bernardo, Melipilla	6	663.878	110.648	1,264
11	RM	23 y 24	Las Condes, Peñalolén	6	643.632	107.272	1,225
13	RM	27 y 28	La Cisterna, San Miguel	5	585.936	117.187	1,338
23	IX	50, 51 y 52	IX Región Sur	7	543.614	77.659	0,887
5	IV	7, 8 y 9	IV Región	7	538.805	76.972	0,879
17	VII	36, 37 y 38	VII Región Norte	7	527.595	75.371	0,861
21	VIII	46 y 47	VIII Región Sur	5	458.758	91.752	1,048
19	VIII	41 y 42	VIII Región Norte (Nuble)	5	435.622	87.124	0,895
3	II	3 y 4	II Región	5	419.001	83.800	0,957
15	VI	32 y 33	VI Región Norte	5	399.980	79.996	0,914
26	X	57 y 58	X Región Sur	5	375.902	75.180	0,859
24	XIV	53 y 54	XIV Región	5	324.037	64.807	0,740
16	VI	34 y 35	VI Región Sur	4	299.614	74.904	0,865
25	X	55 y 56	X Región Norte	4	293.216	73.304	0,837
18	VII	39 y 40	VII Región Sur	4	281.933	70.483	0,805
22	IX	48 y 49	IX Región Norte	4	268.864	67.216	0,788
2	I	2	I Región	3	222.024	74.008	0,845
4	III	5 y 6	III Región	5	221.606	44.321	0,506
1	XV	1	XV Región	3	173.855	57.952	0,662
28	XII	60	XII Región	3	153.628	51.209	0,585
27	XI	59	XI Región	3	90.538	30.179	0,345
Total				155	13.573.143	87.569	

\*: En la RM se detallan las comunas principales de los actuales distritos

De esta forma, en opinión de estos requirentes es posible identificar los siguientes casos en los que se infringe gravemente el principio de igualdad del voto, en forma no tolerable y sin que se observe un criterio razonable que justifique estas diferencias que redundan en el menoscabo del valor sustantivo del voto de los electores de determinados territorios electorales.

- a. El nuevo distrito 2 de la I región elegiría 3 diputados teniendo más electores<sup>1</sup> (222.024 electores) que el nuevo distrito 4 de la III Región (221.606 electores) que elegiría 5 diputados. En ambos casos hay un aumento de un diputado respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos. Claramente el incremento **no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.**
- b. Los nuevos distritos 16, 18, 22 y 25 que corresponden a las regiones VI sur (299.216 electores), VII sur (281.933 electores), IX norte (268.864 electores) y X norte (293.216 electores), elegirían 4 diputados cada uno, teniendo en todo los casos más electores que el nuevo distrito 4 de la III Región (221.606 electores) que elegiría 5 diputados y **cuyo incremento no respeta la igualdad del voto.**
- c. Los nuevos distritos 9 (Conchalí, Recoleta y Cerro Navia con 810.901 electores) y 12 (La Florida y Puente Alto con 790.029 electores) de la Región Metropolitana elegirían 7 diputados, teniendo más electores que los nuevos distritos 6 (V Región Cordillera con 712.383 electores), 7 (V Región Costa con 760.668 electores) y 20 (VIII Región centro con 744.588) que elegirían 8 diputados. En todos estos casos los nuevos distritos tienen un aumento en el número de diputados respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos, sin embargo, **el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.**
- d. Los nuevos distritos 11 (Las Condes y Peñalolén con 643.632 electores) y 14 (San Bernardo y Melipilla con 663.878 electores) de la Región Metropolitana elegirían 6 diputados, teniendo más electores que los nuevos distritos 5 (IV Región con 538.805 electores), 17 (VII Región norte con

---

<sup>1</sup>La cifras de electores corresponden al último padrón electoral definitivo elaborado por el Servicio Electoral para las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2013

000009

*Muere*

527.595 electores) y 23 (IX Región sur con 543.614 electores) que elegirían 7 diputados. En todos estos casos los nuevos distritos tienen un aumento en el número de diputados respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos, sin embargo, **el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.**

- e. El nuevo distrito 13 (La Cisterna y San Miguel con 585.936 electores) de la RM elegirían 5 diputados, teniendo más electores que los nuevos distritos 5 (IV Región con 538.805), 17 (VII Región norte con 527.595 electores) y 23 (IX Región sur 543.614 electores) que elegirían 7 diputados. En todos estos casos los nuevos distritos tienen un aumento en el número de diputados respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos, sin embargo, **el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.**

En estadísticas se usa el denominado coeficiente de variación para medir la relación de variabilidad o dispersión de una serie de datos respecto de su valor promedio. El coeficiente de variación se calcula como el porcentaje de la desviación estándar de la serie de datos respecto de su promedio. En el caso del proyecto aprobado por el parlamento el coeficiente de variación de los electores por diputados asciende a 26%. Este es un valor alto que indica una fuerte dispersión en torno a la media.

Lo anterior demuestra que el nuevo artículo 179 que introduce el proyecto de ley, contiene **una asignación de diputados arbitraria, fuera de lo tolerable, que carece de fundamentos y que no se ajusta al principio de la igualdad del voto.**

El análisis precedente se ha realizado sobre la base a los electores de cada nuevo distrito, en el entendido que el cumplimiento del voto igualitario debe valorarse respecto de las personas que efectivamente gozan del derecho a sufragio. El criterio aprobado por ambas cámaras, expresado en el nuevo artículo 179 bis, se sostiene en que el número de escaños debe determinarse en relación al número de habitantes, ya que los parlamentarios son representantes de toda la población que vive en el territorio respectivo.

Si se analiza la igualdad del voto en base a la población, se incrementan algunas

000010

diez

diferencias respecto a distritos correspondientes a zonas extremas del país. Así, en el nuevo distrito 12 son necesarios 154.088 habitantes para elegir un diputado, ello significa 5,05 veces más que en el distrito 27 (XI Región) donde son necesarios 30.497 habitantes. Si no se consideran los distritos de las regiones extremas de menos de 200.000 habitantes, la relación en veces de habitantes del mayor al menor alcanza a 3,03 veces.

Los requirentes ponen a disposición del excelentísimo Tribunal Constitucional una revisión de la relación entre el número de habitantes (sobre la base del último censo oficial de población del años 2002) y escaños en cada uno de los nuevos distritos propuestos en el proyecto de reforma al sistema electoral:

NUEVOS DISTRITOS PARA LA CAMARA DE DIPUTADOS (Orden según tamaño de habitantes)							
Nuevo Distrito	Región	Distritos Antiguos	Territorio *	N° Diputados	Habitantes Censo 2002	Habitantes Por Dip.	Veces sobre distrito promedio
8	RM	18 y 20	Pudahuel, Maipú	8	1.125.859	140.707	1,443
12	RM	26 y 29	La Florida, Puente Alto	7	1.078.616	154.088	1,580
9	RM	17, 18 y 19	Conchalí, Recoleta, Cerro Navia	7	911.183	130.169	1,335
20	VIII	43, 44 y 45	VIII Región Centro	8	863.800	107.975	1,107
10	RM	21, 22 y 25	Santiago, Providencia, San Joaquín	8	827.857	103.482	1,061
6	V	10, 11 y 12	V Región Cordillera	8	781.774	97.722	1,002
7	V	13, 14 y 16	V Región Costa	8	758.078	94.760	0,972
14	RM	30 y 31	San Bernardo, Malipilla	8	737.058	122.843	1,260
11	RM	23 y 24	Las Condes, Peñalolén	6	718.963	119.827	1,229
13	RM	27 y 28	La Cisterna, San Miguel	5	661.850	132.370	1,357
5	IV	7, 8 y 9	IV Región	7	603.210	86.173	0,884
17	VII	38, 37 y 38	VII Región Norte	7	597.019	85.288	0,875
23	IX	50, 51 y 52	IX Región Sur	7	588.537	84.077	0,862
21	VIII	46 y 47	VIII Región Sur	5	513.879	102.776	1,054
3	II	3 y 4	II Región	5	493.984	98.797	1,013
19	VIII	41 y 42	VIII Región Norte (Ñuble)	5	483.883	96.777	0,992
15	VI	32 y 33	VI Región Norte	5	450.702	90.140	0,924
26	X	57 y 58	X Región Sur	5	400.688	80.138	0,822
24	XIV	53 y 54	XIV Región	5	358.396	71.279	0,731
16	VI	34 y 35	VI Región Sur	4	328.925	82.481	0,846
25	X	55 y 56	X Región Norte	4	316.051	79.013	0,810
18	VII	39 y 40	VII Región Sur	4	311.078	77.770	0,797
22	IX	48 y 49	IX Región Norte	4	290.998	70.250	0,720
4	III	5 y 6	III Región	5	254.336	50.867	0,522
2	I	2	I Región	3	238.950	79.650	0,817
1	XV	1	XV Región	3	189.644	63.215	0,648
28	XI	60	XI Región	3	150.826	50.275	0,516
27	XI	59	XI Región	3	91.492	30.497	0,313
Total				155	15.116.435	97.525	

\*: En la RM se detallan las comunas principales de los actuales distritos

De esta forma, es posible identificar los mismos casos en que se infringe el principio de igualdad del voto al considerar habitantes, sin que se observe un criterio razonable que justifique estas diferencias:

- a. El nuevo distrito 2 de la I región elegiría 3 diputados teniendo similar número de habitantes (238.950 habitantes<sup>2</sup>) que el nuevo distrito 4 de la III

<sup>2</sup>Las cifras corresponden al último Censo Oficial de población del año 2002.

Región (254.336 habitantes) que elegiría 5 diputados. En ambos casos hay un aumento de un diputado respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos. Claramente el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.

- b. Los nuevos distritos 16, 18, 22 y 25 que corresponden a las regiones VI sur (329.925 habitantes), VII sur (311.078 habitantes), IX norte (280.998 habitantes) y X norte (316.051 habitantes), elegirían 4 diputados cada uno, teniendo en todo los casos más habitantes que el nuevo distrito 4 de la III Región (254.336 habitantes) que elegiría 5 diputados y cuyo incremento no respeta la igualdad del voto.
- c. Los nuevos distritos 9 (Conchalí, Recoleta y Cerro Navia con 911.183 habitantes) y 12 (La Florida y Puente Alto con 1.078.615 habitantes) de la Región Metropolitana elegirían 7 diputados, teniendo más habitantes que los nuevos distritos 6 (V Región Cordillera con 781.774 habitantes), 7 (V Región Costa con 758.078 habitantes), 20 (VIII Región centro con 863.800) y 10 (Santiago, Providencia y San Joaquín con 827.857), que elegirían 8 diputados. En todos estos casos los nuevos distritos tienen un aumento en el número de diputados respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos, sin embargo, el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.
- d. Los nuevos distritos 11 (Las Condes y Peñalolén con 718.963 habitantes) y 14 (San Bernardo y Melipilla con 737.058 habitantes) de la Región Metropolitana elegirían 6 diputados, teniendo más habitantes que los nuevos distritos 5 (IV Región con 603.210 habitantes), 17 (VII Región norte con 597.019 habitantes) y 23 (IX Región sur con 588.537 habitantes) que elegirían 7 diputados. En todos estos casos los nuevos distritos tienen un aumento en el número de diputados respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos, sin embargo, el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.
- e. El nuevo distrito 13 (La Cisterna y San Miguel con 661.850 habitantes) de la RM elegirían 5 diputados, teniendo más habitantes que los nuevos distritos 5 (IV Región con 603.210), 17 (VII Región norte con 597.019 habitantes) y 23 (IX Región sur 588.537 habitantes) que elegirían 7 diputados. En todos estos casos los nuevos distritos tienen un aumento en el número de

diputados respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos, sin embargo, el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.

Es por esto que los requirentes consideran que las diferencias anotadas en la distribución de los 155 escaños, tanto en relación a los electores como a los habitantes, son claras, adolecen de una innegable gravedad y no se justifican en los criterios de distinción declarados en el proyecto de ley. En efecto, estas diferencias no obedecen a evitar reducir en términos absolutos la representación actual de los distintos territorios ni a razones geopolíticas o de integración respecto de las zonas extremas. Tampoco afectan exclusivamente a la Región Metropolitana debido a su gran población, ya que se producen también entre regiones distintas a la metropolitana. El problema se genera especialmente en la asignación de los nuevos escaños en los que aumenta la Cámara de Diputados, la que se hace en base a criterios arbitrarios y en abierta contradicción a los principios que se señalan en el propio mensaje presidencial y al precepto constitucional del voto igualitario.

### **1.2 Análisis al caso concreto del principio de la igualdad del voto en la Constitución de 1980 para el número 8) del artículo 1° propuesto a la luz del artículo 15 de la Constitución Política**

La Constitución de 1980 entregó al legislador orgánico constitucional la competencia para definir el sistema electoral aplicable a las elecciones parlamentarias. En este sentido, se apartó de la Constitución de 1925 que establecía que, en estas elecciones, se emplearía un procedimiento que diera por resultado una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos. En efecto, dicha Carta fundamental establecía en su artículo 25: "*En las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.*" Lo anterior se ve reforzado por las reformas constitucionales introducidas los años 2005 y 2014 a través de las leyes N°20.050 y N°20.725, por las que se eliminaron las referencias al número de senadores que se eligen en cada circunscripción y al número total de integrantes de la Cámara de Diputados.

En consecuencia, en esta materia es aplicable la libertad de configuración del legislador, quien es el llamado a evaluar la conveniencia política del número de

representantes, las distintas fórmulas de asignación de escaños, la definición de los territorios electorales, entre otros aspectos relacionados con el sistema de elección de los diputados y senadores. Sin embargo, **la deliberación y decisión política del legislador debe desarrollarse dentro del marco establecido por la Constitución.**

El artículo 15 de la Constitución establece las características que debe contener el sufragio en las votaciones populares y que establecen un marco irrenunciable al legislador a quien está encomendada la regulación del sistema electoral. Dicha norma prescribe que el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario. En consecuencia, **el legislador orgánico tiene como límite respetar el principio de igualdad del voto**, el que además se fundamenta en la igualdad ante la ley (artículo 19 N°2) y en el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1° inciso 5).

El principio de la igualdad de voto se garantiza a través del "cuidado en la distribución de las circunscripciones electorales con el fin de lograr, por ejemplo, una relación igual entre la población (o el electorado) y el número de diputados que deben ser elegidos en relación con la proporción nacional [o local]. Por lo tanto, el postulado de la igualdad del voto es hoy, sin duda, el más importante de todos los principios del derecho electora" (Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.). Tal igualdad implica no sólo que todos electores dispongan de la misma cantidad de votos (uno en nuestro caso), sino que también que para la elección de representantes y cuerpos colegiados por diferentes territorios, el número de votos necesarios para la elección de un representante sea similar. Si no existiera esta garantía, tal como lo ha dicho el profesor Alan Bronfman "la regulación electoral podría asignar idéntica representación parlamentaria a territorios con población dispar y, por esta vía, menoscabar el valor sustantivo de un voto que en lo formal es igual." (Bronfman, Alan (2013), "Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de los Diputados en Chile", *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*).

Lo anterior se puede lograr de dos formas: La primera, con territorios donde todos ellos elijan el mismo número de representantes o escaños, como en el sistema binominal actual, pero con la condición de que los territorios sean similares en el número de electores y con un procedimiento para corregir las diferencias naturales que se producen con el tiempo, condiciones que el actual sistema binominal

vigente no cumple. La segunda, es considerar un número variable de escaños por territorio asignándolos en función de la proporción de los electores que cada uno tiene. Ello significa igualar el número de electores por escaño, opción por la que parecería haber optado el proyecto de ley.

La democracia representativa se funda en la igualdad política, por lo que la afectación de la igualdad del voto, en el sentido que el sufragio de unos vale más que el de otros al momento de asignar los escaños, impacta en la legitimidad y confianza en las instituciones democráticas. Así, de acuerdo al jurista Alan Bronfman, "si la configuración de los territorios electorales se aleja del principio una persona un voto se socavan las bases de legitimidad de la democracia representativa en la misma proporción en que se tolera dicho alejamiento" (Ob. Cit.)

En el Mensaje Presidencial del proyecto de reforma del sistema electoral se declara expresamente que "la diferencia de valor del voto en Chile, según el lugar donde se emite, es demasiado alta y obstaculiza la igualdad del voto. No se puede emprender una reforma sin reducir significativamente esta desigualdad inaceptable en cualquier democracia". En consecuencia, el incremento del número de diputados y senadores se fundamenta en el "esfuerzo de igualación del valor del voto (...) para no verse obligados al imposible de disminuir la representación de algunos territorios escasamente poblados".<sup>3</sup>

De esta forma, la igualdad del voto sería uno de los principios rectores de la reforma al sistema electoral, por lo que se esperaría que el número de electores por escaño –considerando los 35 adicionales que se proponen- sea similar en cada uno de los nuevos territorios electorales.

En opinión de estos requirentes, es la forma arbitraria en que se asignan los escaños de Diputados de acuerdo a los nuevos distritos que propone el proyecto de ley, la cual se aparta de manera flagrante del principio constitucional de la igualdad del voto.

### **1.3 Análisis al caso concreto del principio de la no discriminación arbitraria consagrado en el artículo 19 N° 2 en la Constitución de 1980 para el número 8) del artículo 1° propuesto a la luz del artículo 19 N° 2 de la Constitución Política.**

---

<sup>3</sup>Boletín N° 9326-07.

En la visión de los requirentes, el reconocimiento del principio de igualdad del voto no se traduce necesariamente en una correspondencia matemática absoluta entre el número de electores y escaños, ésa es la razón por la cual la Carta Fundamental habla de sufragio igualitario y no de sufragio igual. **Las diferencias son admisibles en la medida en exista un criterio razonable para establecerlas.** Si bien se trata de una decisión de mérito que corresponde al legislador, ello no lo releva de la obligación de invocar una justificación razonable para dicha distinción.

En este sentido, el núcleo fundamental de la igualdad se encuentra en el artículo 19 N° 2 de la carta fundamental. Esta garantía justamente es una igualdad "en la ley" pues se constituye en un mandato para el legislador al momento de diseñar las normas jurídicas. En palabras del Tribunal Constitucional, *"La igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición. Así, se ha concluido que la razonabilidad es el cartabón o estándar de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad."*<sup>4</sup>

El Tribunal Constitucional ha señalado que la garantía de la igualdad jurídica no obsta a que la legislación contemple ciertas diferencias, en la medida en que *"la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo."*<sup>5</sup> Si bien queda sentado que el legislador en el ejercicio de sus atribuciones puede establecer regímenes diferenciados, ello no puede revestir el carácter de arbitrarios, para lo cual se debe *"analizar su fundamentación o razonabilidad y la circunstancia de que se aplique a todas las personas que se encuentran en la misma situación"*.<sup>6</sup> Por lo tanto, si bien el estándar no es la igualdad absoluta, lo que es rechazado por el constituyente es desigualdad basada en la arbitrariedad. De esta forma, el tribunal constitucional ha dicho que las distinciones *"no podrán ser arbitrarias ni indebidas, por lo que deben fundamentarse en presupuestos razonables y objetivos y su finalidad como sus*

<sup>4</sup>STC Rol N° 1254-08 de 15 de octubre de 2008.

<sup>5</sup>STC Rol N° 755-07 de 31 de marzo de 2008.

<sup>6</sup>STC Rol N° 755-07 de 31 de marzo de 2008.

*consecuencias deben ser adecuadas, necesarias, proporcionadas.”<sup>7</sup> Así, “lo que la Constitución prohíbe no es hacer diferencias, sino hacer diferencias arbitrarias. No se prohíbe dar trato igual a situaciones diferentes, sino hacerlo arbitrariamente; esto es, sin un fin lícito que lo justifique; lo prohibido es hacerlo sin razonable justificación.”<sup>8</sup>*

En definitiva, el análisis de constitucionalidad de la nueva propuesta debe hacerse bajo la lupa de la arbitrariedad. En esto el Tribunal Constitucional ha sido claro y categórico cuando dice que *“por discriminación arbitraria ha de entenderse toda diferenciación o distinción realizada por el legislador o cualquier autoridad pública que aparezca como contraria a la ética elemental o a un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos, que no tenga justificación racional o razonable. Por discriminación arbitraria se ha entendido siempre una diferencia irracional o contraria al bien común”<sup>9</sup>.*

Los requirentes desean expresar al Excelentísimo Tribunal que en la actualidad, sin bien existe una importante desigualdad del voto, la asignación de escaños no es arbitraria pues se fija un criterio común para cada distrito, que es la elección de 2 Diputados para cada uno de ellos. Con el proyecto aprobado, nos encontramos ante la situación que no pareciera existir un criterio estándar de razonabilidad en la asignación de escaños, lo que transforma dicha asignación en arbitraria.

En consecuencia, en el caso de la elección de diputados, donde no existe a diferencia del Senado y de los Consejos Regionales, ninguna consideración en la Constitución a los territorios y a su representación, la regla general debiera ser la aplicación del principio de igualdad del voto y de la proporcionalidad de la población, de manera de que exista un número similar de electores respecto de cada uno de los escaños, regla que sólo se podría relativizar en un mínimo “tolerable” el caso de las zonas extremas del país. El diseño de la asignación de escaños, por tanto, debe estar establecido de manera tal que respete el criterio de la razonabilidad y la no arbitrariedad. En otras palabras, que exista un criterio que obedezca a fundamentos lógico y que no contradiga la razón. Allá donde no hay explicación racional existe el capricho y, por ende, la arbitrariedad. Donde hay arbitrariedad, se violenta la Constitución

En el Mensaje del proyecto de reforma al sistema electoral aplicable a la elección

<sup>7</sup>STC Rol N° 1469-09 de 4 de noviembre de 2009.

<sup>8</sup>STC Rol N° 807-07 de 4 de octubre de 2007.

<sup>9</sup>STC Rol N° 811-07 de 31 de enero de 2008.

de parlamentarios se aborda la igualdad del voto como uno de los principales objetivos que inspira la reforma, como el principio de representación de la Cámara de Diputados y como fundamento del incremento del número de parlamentarios que se propone.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de escaños entre los 28 nuevos distritos que se realiza en forma transitoria en el nuevo artículo 179 de ley N°18.700, vulnera la dimensión sustantiva del principio de la igualdad del voto consagrado en los artículos 15, 19 N°2 y 1° inciso 5° de la Constitución, ya que se advierten significativas diferencias entre los distintos territorios electorales en el número de electores y habitantes por diputado.

#### **1.4 Reservas de constitucionalidad**

En las páginas 90 y siguientes del segundo informe de la Comisión de Constitución Legislación y justicia se aprecia la opinión de algunos señores Senadores donde se hizo expresa reserva de constitucionalidad sobre este tema.

Es el caso de la intervención del Senador Hernán Larraín recogida en parte del informe de fecha 05-01-15:

*El Senador "...recalcó que no encuentra justificada la composición y distribución de escaños que se han definido para la Cámara de Diputados. Recordó que nuestro orden constitucional ha establecido que el sufragio en las votaciones populares tiene como característica el ser personal, igualitario, secreto y voluntario. Lo anterior, supone que el legislador, cuando establece un sistema electoral, tiene como límite el respetar el principio de la igualdad del voto. Lo anterior, explicó, significa que el número de los votos necesarios para elegir a un representante debe ser similar.*

*Explicó que el principio antes mencionado es recogido en el Mensaje que da origen al proyecto de ley en estudio. Agregó que la diferencia del valor del voto en Chile, según el lugar donde se emite, es demasiado alta y obstaculiza la igualdad del mismo. Preciso que no se puede emprender una reforma sin reducir significativamente esta desigualdad. Reiteró que el ordenamiento constitucional establece la igualdad del voto.*

*Hizo presente que el Tribunal Constitucional ha planteado que se pueden hacer,*

en materia de igualdad jurídica, algún tipo de diferencias, pero en lo fundamental, ellas no podrán ser arbitrarias, ni indebidas, por lo que deben fundamentarse en presupuestos razonables y objetivos y su finalidad como sus consecuencias deben ser adecuadas, necesarias, y proporcionadas. Lo que la Constitución prohíbe no es hacer diferencias, sino hacer diferencias arbitrarias. No se prohíbe dar trato igual a situaciones diferentes sino hacerlo arbitrariamente, esto es, sin un fin lícito que lo justifique. Lo prohibido es hacerlo sin una razonable justificación.

Destacó que al analizar el proyecto de ley, en lo que respecta a la fórmula de composición de la Cámara de Diputados, que es la que ha aprobado la mayoría de la Comisión, se observan desigualdades arbitrarias, que no corresponden bajo ningún concepto a una diferenciación que se pudiera justificar, por lo tanto debieran ser corregidas.

Advirtió que ello es lo que ha planteado reiteradamente en la Comisión. Subrayó que el aumento de parlamentarios que se propone es excesivo, pero en todo caso, así y todo lo que se ha hecho, es instalar un sistema que tiene en la asignación de nuevos Diputados, inconsistencias graves y arbitrarias...

...Manifestó que en 10 distritos se produce el problema planteado. Detalló que en el nuevo distrito 2, en la primera región, que cuenta con 222.024 electores, elige 3 Diputados, mientras que en el nuevo distrito 4, con 221.000 electores elige 5 Diputados. Lo anterior es sinónimo de una violenta alteración de la igualdad del voto y no existe una justificación razonable, sino que obedece a una razón política.

Añadió que hay 4 distritos que eligen 4 Diputados y que tienen una cantidad de electores que fluctúa aproximadamente entre los 270.000 y los 300.000. Ellos son los nuevos distritos 16, 18, 22 y 25, que eligen 4 Diputados, mientras que el nuevo distrito 4, con menos electores, elige 5 Diputados. Finalmente, expresó que hay distritos que eligen 5 Diputados, como es el caso del distrito 13, con 585.000 electores, versus los distritos 5, 17 y 23 que con menos población, eligen 7 Diputados.

Subrayó que del análisis hecho se desprende lo que se ha querido manifestar. Advirtió que se está diseñando un sistema electoral a la medida de los intereses políticos de la mayoría gobernante. Lo anterior es particularmente injusto, porque uno de los cuestionamientos que se le ha hecho al sistema binominal es que favorece a un sector político determinado, y se ha demostrado que eso no es efectivo.

*Por lo anterior, formuló expresa reserva de constitucionalidad respecto de las normas que configuran la composición de la Cámara de Diputados”*

### **1.5 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional relevante para la materia**

Los requirentes traen a colación la prevención constitucional de Prevención Constitucional ley de Elección Directa CORES. Rol N° 2466-13-CPR.

*Los señores Ministros Hernán Vodanovic Schnake (Presidente Subrogante), Carlos Carmona Santander, Gonzalo García Pino y Domingo Hernández Emparanza concurren a la calificación de constitucionalidad del artículo 29 que el artículo primero del proyecto de ley sometido a examen introduce en la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, con la siguiente prevención:*

*1°. Que el mandato constitucional del artículo 113 inciso segundo parte final del texto fundamental sostiene que “la misma ley establecerá la organización del consejo regional, determinará el número de consejeros que lo integrarán y su forma de reemplazo, cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados”. Por tanto, el sistema electoral aplicable en la elección de los consejeros regionales debe respetar dos principios: equidad territorial y proporcionalidad poblacional, ambos al interior de una región;*

*2°. Que el principio de equidad territorial para configurar el método electivo de los consejeros regionales, es un medio coherente con la finalidad del gobierno y la administración de las regiones. Lo anterior, porque en su administración “se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo” aplicando criterios como el de solidaridad “al interior de ellas” (artículo 115 de la Constitución). Por tanto, si las decisiones públicas regionales buscan tal armonía territorial, resulta natural concebirla desde el origen del órgano que adopta tales acuerdos;*

*3°. Que la **proporcionalidad poblacional obedece a principios aún más relevantes**. Primero, al hecho de que “Chile es una república democrática” (artículo 4° de la Constitución), a que su modo organizativo del poder regional lo adopta bajo el método electivo directo de los consejeros y bajo los criterios generales de una votación popular, esto es, que “el sufragio será personal;*

igualitario, secreto y voluntario" (artículo 15, inciso 1º, de la Constitución). Lo anterior, no implica más ni menos que adoptar el principio de "una persona, un voto" en cada elección. De esta manera, los sistemas electorales deben respetar el principio de igualdad electoral en la ley, no sólo para otorgarle un voto a cada persona sino para que las consecuencias del resultado electoral obedezcan al mismo principio. Ello no es más que exigir la aplicación de un criterio de "trato igualitario" al interior del sistema electoral, de conformidad con el artículo 19 N° 2 de la Constitución;

4º. Que el proyecto de ley, en su artículo 29, divide las modalidades de aplicar los principios electivos: equidad territorial y proporcionalidad poblacional en literales diferentes a objeto de escoger la mitad del Consejo Regional por una vía y el resto por el otro principio. Con ello, aparentemente, cumple con el mandato del artículo 113 de la Constitución en un análisis estático;

5º. Que el criterio del "trato igualitario", matizado por el principio territorial, lleva a la evidente conclusión de reconocer que las regiones deben organizar sus circunscripciones provinciales adaptando sus sensibilidades territoriales. Lo anterior, sumado a una loca geografía naturalmente desproporcionada, impide configurar regiones que respeten irrestrictamente el principio de "una persona, un voto". Pero el mandato constitucional es de equidad y debe respetarse "siempre" y el desajuste territorial no puede olvidar que el Estado de Chile está al servicio de las personas. De esta manera, hay una desproporción tolerable y que está en el rango y autonomía del legislador. Pero, ¿hasta dónde es tolerable? ¿Qué desproporción termina afectando el principio de igualdad de las personas en su representación regional?;

6º. Que, en esta perspectiva general, el legislador se ha movido dentro de un rango razonable para distribuir las circunscripciones provinciales al interior de cada región, con salvedades significativas como son los ejemplos de las Regiones de Antofagasta y Metropolitana. En tales casos, esta ley se ha situado en un extremo interno de la constitucionalidad al ordenar equilibrios territoriales que son superiores 4 y 3 veces, respectivamente, entre la circunscripción menor y la mayor de cada región. Con ello, la desproporción de consejero regional por habitante es muy significativa, máxime si introduce adecuadamente el censo poblacional como criterio de actualización. No es del caso examinar completamente cada una de las regiones ni atribuir al número menor de consejeros a elegir parte del efecto de la desproporción. Por ahora, se trata de constatar que se trata de un ejercicio

*aritmético al interior de cada región, que aislando los casos emblemáticos de baja densidad poblacional (Provincias de Antártica, Isla de Pascua, Parinacota y Palena) y que no compara una región con otra. Sólo prevenir que la matización que origina el principio de equidad territorial explica diferencias pero no puede llegar a justificar una desproporción poblacional tan relevante que llegue a afectar la representación de determinadas circunscripciones o provincias al interior de una región y pueda vulnerar el mandato del artículo 113 de la Constitución.*

En este sentido, los requirentes destacan que el Tribunal constitucional acepta que dentro de la autonomía del legislador existan márgenes de desproporción tolerables pero dicha desproporción debe tener un límite. ¿Cuál límite? Sin duda uno que se oponga a la arbitrariedad.

Del análisis del voto de prevención del Excelentísimo Tribunal, los requirentes desean poner énfasis en dos circunstancias: la primera de ellas es que, tal como lo dice el considerando número 3º de la prevención recién transcrita, la proporción de la población obedece a principios de suma relevancia al estar íntimamente ligada al concepto de la igualdad del voto establecido en el artículo 15 de la Carta Fundamental. Incluso por sobre la representación territorial. Esta circunstancia toma aún más relevancia en este caso, pues en la representación que debe tener la Cámara de Diputados no hay una exigencia equilibrar los principios de proporcionalidad territorial con proporcionalidad poblacional. En definitiva, es la proporcionalidad la que debe servir de base para el establecimiento concreto y preciso de lo que la Constitución exige en cuanto a igualdad del voto. Esa es la jurisprudencia reciente que ha sentado el Excelentísimo Tribunal Constitucional.

La segunda circunstancia en la cual los requirentes desean hacer poner énfasis es que el Tribunal dijo en la prevención transcrita que *“los sistemas electorales deben respetar el principio de igualdad electoral en la ley, no sólo para otorgarle un voto a cada persona sino para que las consecuencias del resultado electoral obedezcan al mismo principio. Ello no es más que exigir la aplicación de un criterio de “trato igualitario” al interior del sistema electoral, de conformidad con el artículo 19 N° 2 de la Constitución”*. Es decir, dentro de amplia libertad que se le da al legislador orgánico, debe existir “en la ley” una configuración que no implique una desigualdad injusta, arbitraria, o carente de razonabilidad.

En el proyecto aprobado por el Congreso, y de acuerdo al extenso análisis que los requirentes ponen a disposición del Tribunal en cuanto a los nuevos distritos y en

cuanto al número de escaños que elige cada uno, queda de manifiesto que, de acuerdo a la doctrina que se ha fijado en cuanto al contenido del estándar que impone el artículo 19 N° 2 del texto fundamental, el número de escaños propuesto en relación al distritaje contenido en el numeral 8) del artículo 1° no se ajusta a la Constitución, produciéndose de manifiesto una vulneración a los artículo 15 y 19 N° 2 del texto fundamental.

#### **1.6 Análisis y Constitucionalidad de nuevo artículo 25 transitorio de la ley 18.700.**

En relación estrecha con el punto anterior, los requirentes solicitan al Tribunal Constitucional el examen del nuevo artículo 25° transitorio introducido por el numeral 14) del artículo 1° del proyecto de ley, pues la norma que le entrega vigencia a la operatividad plena al nuevo artículo 179:

Dice el numeral 14) *Agrégase el siguiente artículo 25 transitorio:*

*“Artículo 25.- La facultad del Consejo Directivo del Servicio Electoral a que se refiere el artículo 179 bis se ejercerá por primera vez el año subsiguiente al del censo oficial del año 2022.”.*

El nuevo artículo 25 transitorio establece que la facultad del Consejo Directivo del Servicio Electoral a que se refiere el artículo 179 bis se ejercerá por primera vez el año subsiguiente al del censo oficial del año 2022.

Lo anterior implica que la fórmula de carácter permanente de asignación proporcional de los escaños a los distritos contenida en el artículo 179 bis sólo empezaría a regir a partir del año 2024. Por tanto la asignación ad-hoc de escaños a los distritos contenida en el artículo 179 tendría vigencia sólo para las elecciones parlamentarias de los años 2017 y 2021.

Si como hemos señalado la asignación ad-hoc del artículo 179 es considerada inconstitucional, debería considerarse también inconstitucional este nuevo artículo 25 transitorio que la otorga validez por dos elecciones parlamentarias. De considerarse así, la vigencia del artículo 179 bis con la asignación proporcional de escaños a distritos a prorrata de sus habitantes, que respeta el principio de la igualdad del voto empezaría a regir de inmediato.

### **1.7 Petición concreta al excelentísimo Tribunal Constitucional**

En el Mensaje del proyecto de reforma al sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios se aborda la igualdad del voto como uno de los principales objetivos que inspira la reforma, como el principio de representación de la Cámara de Diputados y como fundamento del incremento del número de parlamentarios que se propone.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de escaños entre los 28 nuevos distritos que se realiza en forma transitoria en el nuevo artículo 179 de ley N°18.700, vulnera la dimensión sustantiva del principio de la igualdad del voto consagrado en los artículos 15, 19 N°2 y 1° inciso 5° de la Constitución, ya que se advierten significativas diferencias entre los distintos territorios electorales en el número de electores y habitantes por diputado.

El reconocimiento del principio de la igualdad del voto no obsta a que el legislador pueda establecer ciertas diferencias en la medida en que exista una justificación razonable para dicha distinción. En el proyecto de ley se hace referencia a diversas consideraciones que pueden sintetizarse en asegurar la representación e integración de las zonas de baja densidad poblacional.

Pese a lo anterior, las diferencias no se circunscriben a una sobre representación de las zonas extremas y una sub representación de los centros urbanos del país, sino que se producen entre regiones que no se encuentran estas situaciones, sin que se observe un criterio razonable que justifique estas diferencias que redundan en el menoscabo del valor sustantivo del voto de los electores de determinados territorios electorales.

En consecuencia, las diferencias en la asignación de escaños entre los distritos constituyen una discriminación arbitraria, que además infringe el principio de la igualdad del voto, con el consecuente perjuicio a la calidad de la democracia representativa y a la legitimidad de las instituciones políticas.

Requerimos al Tribunal Constitucional para que declare inconstitucional y suprima del texto establecido en el numeral 8) del artículo 1° que establece un nuevo artículo 179 que se incorpora a la ley 18.700 la expresión "que elegirán diputados" en todas las veces que se menciona para cada uno de los 28 distritos que se

detallan. Ello por estar en infracción en relación a los artículos 15 y 19 N°2 de la Constitución política de la República. Además, y para hacer coherentes todos los nuevos artículos propuestos por el Honorable Congreso Nacional, es que Requerimos al Tribunal Constitucional para que declare inconstitucional y suprima el nuevo artículo 25 transitorio que se incorpora a la ley 18.700. Ello por estar en infracción en relación al artículo 15 y 19 N°2 de la Constitución Política.

## **2. Capítulo II. La inconstitucionalidad de la fórmula propuesta por la letra b) del numeral 9) del artículo 1º del proyecto de ley**

El Congreso Nacional ha aprobado en el numeral 9) del artículo 1º del proyecto de ley la introducción de un artículo 179 bis del siguiente tenor

*9) Agrégase el siguiente artículo 179 bis:*

*“Artículo 179 bis.- Corresponderá al Consejo Directivo del Servicio Electoral actualizar, cada diez años, la asignación de los 155 escaños de diputados entre los 28 distritos establecidos en el artículo anterior, de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

*a) Los 155 escaños se distribuirán proporcionalmente entre los 28 distritos en consideración a la población de cada uno de ellos, en base a los datos proporcionados por el último censo oficial de la población realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas. Dicha proporcionalidad consistirá en distribuir a prorrata los cargos entre los distritos electorales, de acuerdo a la fórmula dispuesta en el artículo 109 bis de esta ley.*

*b) No obstante lo anterior, ningún distrito podrá elegir menos de 3 ni más de 8 diputados. En el caso que, en virtud del cálculo dispuesto en la letra a), uno o más distritos superen dicho límite, los cargos excedentes volverán a distribuirse en forma proporcional a la población entre los distritos que no hubieren alcanzado el tope.*

*c) Para los efectos de proceder a la actualización indicada, el Consejo Directivo del Servicio Electoral se constituirá especialmente el tercer día hábil del mes de abril del año subsiguiente al de la realización del último censo oficial. En caso que el año de esta actualización coincidiera con aquel en que se celebran elecciones de diputados, el Consejo Directivo del Servicio Electoral se constituirá*

*especialmente el tercer día hábil del mes de abril del año inmediatamente anterior a dicha elección.*

*d) El Consejo Directivo del Servicio Electoral tendrá un plazo de diez días para decidir la nueva distribución de escaños. Adoptado el acuerdo, éste se publicará en el Diario Oficial y se notificará a la Cámara de Diputados, todo ello dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.*

*Dentro de los cinco días siguientes a la publicación señalada, cualquier ciudadano podrá recurrir ante el Tribunal Calificador de Elecciones objetando la forma en que el Consejo Directivo del Servicio Electoral aplicó las letras a) y b) de este artículo.*

*Requerido, el Tribunal dispondrá de diez días para resolver si confirma o modifica el acuerdo del Consejo Directivo del Servicio Electoral. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.*

*En cualquier caso, con o sin recurso, la determinación definitiva de la asignación de escaños deberá publicarse en el Diario Oficial en los primeros diez días del mes de febrero del año de que se trate."*

El nuevo artículo 179 bis de la ley 18.700 que se incorpora en virtud de N° 9 del artículo 1° del proyecto de ley, contiene una fórmula de carácter permanente para la determinación de los diputados que elegirá cada distrito. Se establece en su inciso primero que corresponderá al Consejo Directivo del Servicio Electoral actualizar, cada diez años, la asignación de los 155 escaños de diputados entre los 28 distritos establecidos en el artículo anterior, de acuerdo con un procedimiento.

La primera parte del procedimiento contenida en la letra a) del inciso primero, señala que los 155 escaños se distribuirán proporcionalmente entre los 28 distritos en consideración a la población de cada uno de ellos, en base a los datos proporcionados por el último censo oficial de la población realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas. Agrega que dicha proporcionalidad consistirá en distribuir a prorrata los cargos entre los distritos electorales, de acuerdo a la fórmula dispuesta en el artículo 109 bis de la misma ley 18.700 y que describe el algoritmo matemático de asignación proporcional conocido como de Cifra Repartidora y que fue creado por el jurista belga Victor D'Hondt .

Al respecto debemos señalar que la fórmula de cifra repartidora o método D'Hondt

es sin duda uno de los mejores métodos para la asignación proporcional de los diputados a los distritos, en este caso en proporción a los habitantes. Constituye por tanto un mecanismo que procura inequívocamente la mayor igualdad del voto. Es además un mecanismo de habitual uso para los mismos efectos en muchas democracias del mundo.

Por otra parte, la asignación que recae en el Consejo Directivo del Servicio Electoral, consiste solamente en la aplicación de una fórmula matemática, usando la información actualizada de los habitantes que periódicamente van entregando los censos población. El proyecto de ley no contempla, por tanto, una determinación discrecional por parte del Consejo Directivo del Servicio Electoral, ni delega en este la asignación de los escaños. La asignación queda entregada por la ley al resultado de la aplicación de una fórmula matemática de prorrateo proporcional, y que el Consejo Directivo debe calcular periódicamente con la nueva información disponible y oficial de habitantes por distrito. La fórmula sólo va a alterar el número de diputados, en la medida que la proporción de habitantes de los distritos haya cambiado y esa actualización es la correcta mirada desde el principio de la igualdad del voto, ya que la aplicación de este requiere de modificaciones sistemáticas a la luz de los cambios de población en los distintos territorios que suceden con el devenir del tiempo.

## **2.1 La inconstitucionalidad de la letra b) del nuevo artículo 179 bis**

La cuestión de constitucionalidad surge, en opinión de estos requirentes, en la segunda parte del procedimiento contemplado en el inciso primero del nuevo artículo 179 bis ya citado, específicamente en su letra b), cuando se señala: "No obstante lo anterior, ningún distrito podrá elegir menos de 3 ni más de 8 diputados. En el caso que, en virtud del cálculo dispuesto en la letra a), uno o más distritos superen dicho límite, los cargos excedentes volverán a distribuirse en forma proporcional a la población entre los distritos que no hubieren alcanzado el tope."

El establecimiento de mínimos y máximos anula completamente la proporcionalidad que logra el método de D'Hondt y por tanto introduce una nueva discrecionalidad en la repartición de los escaños en proporción a la población de los distritos, incumpliendo así el principio de la igualdad del voto lo que se traduce en una pugna manifiesta con lo contenido en el artículo 15 de la constitución.

Cabe señalar al respecto que resulta especialmente preocupante el mínimo de 3

diputados por distritos, ya que considerando la existencia de 28 distritos haría que 84 diputados fueran asignados en forma fija a los territorios, lo que representa un 54,2% del total. La mayor parte de los diputados quedaría así asignada en forma fija a los distritos territoriales y sin ninguna consideración a la igualdad del voto y la menor parte se distribuiría en proporción a la población.

Ni en el artículo 47 de la Constitución Política, ni en ninguna de sus disposiciones se establece una representación territorial de la Cámara de Diputados, ni aún respecto a parte de ella, ni ninguna consideración a tratar a los territorios en condiciones de igualdad. Cuando el constituyente ha querido considerar los territorios en la representación lo ha señalado expresamente y en el caso de la Cámara de Diputados esto no sucede.

En virtud de lo anterior la asignación de los diputados a los territorios debería hacerse única y exclusivamente sobre la base del principio de la igualdad del voto y no en base a ningún otro criterio que lo pueda transformar arbitrario en virtud del estándar fijado en el artículo 19 número 2) de la Carta Fundamental.

Los requirentes insisten en la prevención constitucional citada en el capítulo primero de esta presentación. El Tribunal ya dijo que *“los sistemas electorales deben respetar el principio de igualdad electoral en la ley, no sólo para otorgarle un voto a cada persona sino para que las consecuencias del resultado electoral obedezcan al mismo principio. Ello no es más que exigir la aplicación de un criterio de “trato igualitario” al interior del sistema electoral, de conformidad con el artículo 19 N° 2 de la Constitución”*; En este sentido, de aplicar la fórmula tal como la establece la letra b) del nuevo artículo 179 bis contenido en el número 9) del artículo 1° del proyecto de ley, se producirá una situación totalmente contraria al concepto de “trato igualitario” que debe mantenerse al interior del sistema electoral en virtud del mencionado número 2° del artículo 19 de la Carta Fundamental. Como ya se dijo, esto pues el establecimiento de mínimos y máximos anula completamente la proporcionalidad que logra el método de D’Hondt y por tanto introduce una nueva discrecionalidad no exigida por la Carta fundamental debido a que no existe la consideración a los territorios en la conformación de la Cámara de Diputados.

**2.2 Cuestiones de constitucionalidad advertidas en la discusión en la Sala del Senado en relación al número 9) del artículo 1) del proyecto de ley.**

En la sesión 84° de la Sala del Senado del 13 de Enero 2015 el Senador Señor Juan Antonio Coloma advierte sobre el problema de constitucionalidad que tiene este artículo.

*El señor COLOMA.- Señora Presidenta, el debate se halla referido al artículo 179 bis, que establece la forma de actualizar la asignación de los escaños de Diputados.*

*A mi juicio, aquí se evidencia de forma palmaria la inconstitucionalidad que encierra el redistritaje que acabamos de votar.*

*¿Qué debería plantear un artículo que pretende actualizar, cada cierto tiempo, determinada disposición? El intento de reflejar en la representatividad los cambios que se produzcan con relación al número de votantes. Este principio uno podría calificarlo de correcto.*

*Sin embargo -y aquí apunto al asunto de fondo-, si uno aplicara hoy los criterios que se sugieren para actualizar el sistema en diez años más, la distribución obtenida sería completamente distinta.*

*Entonces, no calza disponer que "Los 155 escaños se distribuirán proporcionalmente entre los 28 distritos en consideración a la población de cada uno de ellos".*

*Y posteriormente, se agrega: "No obstante lo anterior, ningún distrito podrá elegir menos de 3 ni más de 8 diputados. En el caso que (...) uno o más distritos superen dicho límite, los cargos excedentes volverán a distribuirse en forma proporcional a la población".*

*Además, se faculta al Consejo Directivo del Servicio Electoral para materializa esto.*

*¿Dónde radica el punto, señora Presidenta? En que el resultado hoy sería muy diferente si se aplicaran esas normas; en que la distribución cambia si uno aplica la proporcionalidad de la población.*

*Entonces, esto es lo más palmario que he visto para demostrar -y estoy argumentando en función del Tribunal Constitucional- lo absurdo que resulta el*

redistributaje, toda vez que la regla de actualización generaría hoy día un resultado completamente distinto.

Yo entendería una norma de esta naturaleza si, de alguna manera, mantuviera lo que hay ahora. Pero es tan claro lo ilógico que resulta esta distribución que el artículo 179 bis es absolutamente contradictorio con el precepto anterior, que hablaba del redistributaje.

Señora Presidenta, estas cosas no pueden pasar desapercibidas, sin más, como un comentario anecdótico.

A mí me parece que, desde una perspectiva única, si uno pudiera desagregar el artículo 179 bis de lo establecido en el anterior, tendría sentido, se lo podría considerar. Porque uno pensaría: "En realidad, hay una proporcionalidad". Y se podría decir: "Que ningún distrito sea más chico que tanto, ni más grande que tanto y si hay alguno que excede el límite, se repiensa".

Eso es correcto.

Me gustaría, sí, recibir alguna explicación de quienes formularon esta norma por parte del Gobierno -todavía no oímos su voz-, a los efectos de saber cuál es la lógica para que esa distribución resulte distinta. No sé si existe precedente en algún momento de la historia, en alguna instancia, en algún país, en algún hemisferio. No sé dónde pueda haber una norma de actualización dé un resultado distinto de lo actual.

Aquí quiero ser reflexivo. Estoy tratando de obtener una aplicación, de modo de saber por qué se valida lo primero.

Entonces, para efectos del Tribunal Constitucional, si esto se valida -y, por cierto, se remarca, porque se busca generar un apego a la norma constitucional-, lo anterior no tendría ningún sentido, ya que se descartaría exactamente en sí mismo.

### **2.3 Petición concreta al excelentísimo Tribunal Constitucional**

En virtud de los argumentos que se han esgrimido, por los cuales se estima que la letra b) del nuevo artículo 179 introduce un criterio que degeneraría en una

asignación arbitraria de escaños al contravenir el artículo 15 en relación al artículo 19 N° 2 de la Constitución, es que requerimos al Tribunal Constitucional para que declare inconstitucional y suprima la letra b) del texto de del inciso primero del nuevo artículo 179 bis que se incorpora a la ley 18.700 en virtud del numeral 9) del proyecto de ley.

### **3. Capítulo III: La inconstitucionalidad de las normas contenidas en la letra b) del número 1) del artículo 1° del proyecto de ley y el número 3) del artículo 4° del proyecto de ley en relación al artículo 19 N° 15 de la Constitución política**

El proyecto boletín 9326-07, aprobado por el Congreso Nacional establece una modificación a la ley 18.700 en relación a respetar una "cuota de género" al momento de inscribir las candidaturas a la elección de Diputados y Senadores. Además, establece un nuevo artículo transitorio que restringe la aplicación de las primarias a un porcentaje determinado.

#### **3.1 Análisis de constitucionalidad de la letra b) del número 1 del artículo 1° del proyecto de ley en relación al artículo 19 N° 15 y 26 de la Constitución Política**

Dice la norma en examen:

*b) Intercálase el siguiente inciso quinto, nuevo, pasando los actuales incisos cuarto y quinto a ser sexto y séptimo, respectivamente:*

*"De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito."*

El artículo 19 N° 15 de la Carta Fundamental establece en la segunda parte de su inciso 5° que *una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos*

*que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo.*

Esta parte del inciso 5º se introdujo a través de una reforma constitucional la cual se materializó a través de la ley 20.414 y se encuentra dentro del capítulo que reconoce las garantías fundamentales reconocidas a todas las personas. El constituyente consideró de primerísimo orden dotar al sistema político de un procedimiento, dentro del derecho de asociación y del estatuto de los partidos políticos, que establece las primarias vinculantes. Dicho procedimiento se encuentra encargado al legislador orgánico.

Es importante señalar que, a juicio de los requirentes, el legislador no puede regular este procedimiento limitando el libre ejercicio de los derechos pues de acuerdo al artículo 19 N° 26 de la carta fundamental, ésta asegura a todas las personas *la seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.* De esta manera, con la forma en que se encuentra redactada la norma los partidos políticos pierden toda la autonomía para poder ejercer el derecho a decidir sus candidatos por vía de primaria pues la ley está estableciendo un requisito que impide el libre ejercicio de las primarias.

Es de primerísima importancia dejar claro al excelentísimo Tribunal, que los requirentes no están cuestionando la constitucionalidad del mecanismo de cuotas de género, sino el modo en que la materialización de ese principio, afecta, en el proyecto, la posibilidad cierta de que sean los ciudadanos los que elijan libremente a sus candidatos al parlamento a través de primarias vinculantes.

En efecto, para hacer compatible la idea de la cuota de género con la garantía de la libertad de asociación en cuanto a la aplicación misma del procedimiento de las primarias, hoy establecido en nuestra Constitución, existen múltiples formas. Una de ellas podría ser que la cuota se exigiera dentro de la plantillas de candidatos que participan de una primaria o que la cuota se aplicara en cada distrito respecto de la primaria particular u otra fórmula respecto de la cual no existiera una regulación limitatoria en el libre ejercicio del derecho contemplado dentro de la garantía de la libre asociación.

Sin embargo, asociar la cuota de género con una limitación de llevar candidaturas a una primaria, originalmente concebida como voluntaria y libre, hace, en la especie, irreconocible el derecho de los partidos políticos de aspirar con completa libertad a un mecanismo de primarias vinculantes, lo que hace que este artículo se encuentre en pugna con la norma contenida en el numeral 15° del artículo 19 en relación al numeral 26° del mismo artículo.

### **3.2 Análisis de constitucionalidad del numeral 3) del artículo 4° del proyecto de ley en relación al artículo 19 N° 15 y 26 de la Constitución Política**

El Congreso Nacional aprobó la incorporación de un nuevo artículo tercero transitorio a la ley N° 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes:

3) *Agrégase el siguiente artículo tercero transitorio:*

*“Artículo tercero.- El partido político que decidiera someterse al sistema de elecciones primarias contemplado en los artículos 3° y siguientes de la presente ley para los períodos electorales parlamentarios de los años 2017, 2021, 2025 y 2029 sólo podrá someter a dicho procedimiento hasta el cuarenta por ciento del total de candidaturas a diputado o senador que pueda declarar en la elección definitiva, vayan o no en pacto electoral*

La argumentación que los requirentes ofrecemos al Excelentísimo Tribunal Constitucional es similar a la norma contenida en la letra b) del numeral ) del artículo 1° del proyecto de ley por cuanto se introduce una limitación que derechamente contraviene el derecho a que los candidatos —en este caso al parlamento— se determinen libremente mediante el ejercicio de primarias vinculantes. En efecto, la redacción del epígrafe pertinente en el artículo 19 N° 15 de la Carta Fundamental (“Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo”) indica que el uso del sistema de primarias corresponde a una decisión de los partidos y que no es susceptible de seccionamientos porcentuales como se pretende en la norma que nos ocupa.

Asimismo, si se mantuviera tales criterios porcentuales, se afectaría no sólo el derecho del respectivo partido de utilizar este mecanismo, sino el de sus militantes, que sólo podrían participar en parte de la generación de candidatos, sin que haya una modalidad equivalente en el resto de éstos.

En este sentido, además, la introducción de dicho criterio es arbitrario. No hay razón que justifique al legislador orgánico a introducir un criterio que limite el ejercicio de las primarias máxime cuando el constituyente no ha establecido criterio alguno para limitar su ejercicio. En opinión de los requirentes, es perfectamente compatible concebir jurídicamente un mecanismo que contenga una "cuota de género" sin que eso implique privar a través de un criterio arbitrario como el que muestra el artículo aprobado, del mecanismo de primarias vinculantes.

Los requirentes desean traer a colación los argumentos esgrimidos a través de los cuales la falta de razonabilidad determina la existencia de una arbitrariedad y que vulnera por tanto el artículo 19 N° 2.

### **3.3 Reserva de constitucionalidad**

En la sesión de la Sala del martes 13 de enero (sesión 84), se registra la siguiente intervención del Diputado Señor Juan Antonio Coloma:

*"...de aprobarse este artículo, de las seis elecciones senatoriales que se van a realizar en el período correspondiente, solo en dos habrá primarias. Y de las veintiocho elecciones de Diputados, solo en once, porque es la única forma de entender la exigencia del 40 por ciento.*

*En lo personal, considero que esta es una forma de construir Estado, de construir Derecho, de construir política equivocada, pues una cosa es buscar el objetivo de que haya mayor proporcionalidad -digámoslo de esa manera- de hombres y mujeres en el Parlamento. Y otra muy distinta restringir una ley, que acabamos de dictar, en términos de desvirtuarla totalmente.*

*Insisto: no soy un adorador de las primarias, pero siempre dije que eran un mecanismo legítimo y que cada partido tenía el derecho de evaluar dónde se podían plantear.*

*Lo que nos dice esta iniciativa es que eso ya se termina porque, cualquiera que sea la decisión del partido, solo en dos circunscripciones podrá haber primarias.*

*Así se entiende lo del 40 por ciento, Senador Harboe. No hay otra forma.*

*Adicionalmente, ya que usted, señora Presidenta, señaló que no le parecía que su ejercicio vulnerara la Constitución, también quiero hacer expresa reserva de constitucionalidad porque el artículo 19, N° 15 establece un sistema de elecciones primarias que no se limita a señalar donde se puede usar y donde no. Esto trato de transmitir.*

*Y, al no hacerlo, restringe lo que constitucionalmente dispone. Cualquier restricción tiene que ser a la Ley de Primarias, no a una legislación de una naturaleza completamente diferente.*

*También quiero agregar que, desde mi perspectiva, la forma correcta de entender esto es usando otro tipo de mecanismo. Yo sugeriría algunos perfeccionamientos que veremos después, vinculados con los reembolsos.*

*Creo que ahí hay una cosa activa distinta, que, obviamente, mejora la situación objetiva tanto de los partidos que llevan candidatas como de la candidata misma en la medida que resulta electa.*

*Eso apunta en un sentido adecuado, que es utilizado en muchos países. Sin embargo, no conozco otra nación donde exista esta mezcla que tratamos de generar: un sistema de cuotas y con una restricción del ejercicio de las primarias en un artículo transitorio”.*

*En la misma sesión, el Senador Señor Alberto Espina hizo también expresa reserva de constitucionalidad al respecto:*

*El señor ESPINA.- Señora Presidenta, en primer término, hago expresa reserva de constitucionalidad, porque esta norma constituye claramente una discriminación arbitraria. Y quiero fundarlo en lo que manifestaré en seguida.*

*La Constitución establece el principio de igualdad ante la ley y señala que él se rompe cuando se registra una discriminación arbitraria. No es cualquier discriminación: tiene que ser arbitraria.*

*Cuando se dispone que solo el 40 por ciento de los candidatos (lean la página 75*

del informe) pueden participar en primarias se está estableciendo una discriminación absolutamente arbitraria respecto del 60 por ciento que no puede hacerlo.

No hay ninguna justificación para ello, pues todos están puestos en las mismas condiciones: todos son candidatos. Distinto es el caso de las cuotas, porque ahí se expresa: a las mujeres, en su conjunto, se les permite 40 por ciento de candidaturas. Aquí se está diciendo "hombres o mujeres".

Si un partido lleva 100 candidatos, solo 40 van a poder participar en primarias, aunque pertenezcan teóricamente a un distrito.

Podría darse el hecho de que hubiese un distrito y 40 candidatos interesados. Es una cifra alta. Pero cuando uno quiere someter a prueba las normas debe ponerlas en las situaciones en que sería absurdo que el legislador las colocara.

Esta disposición -reitero- es contraria a la Carta Fundamental. Nos obligará a recurrir al Tribunal Constitucional, pues rompe arbitrariamente un principio básico: hay primarias para todos o no hay primarias para ninguno. Pero aquí, arbitrariamente, se dice 40 por ciento. Y el resto de los candidatos de los otros distritos o de un mismo distrito no va a tener primarias si excede ese porcentaje.

A los efectos de votar a favor esta disposición, aquello no resiste ningún análisis. De otro lado, se argumenta que los partidos han llevado menos candidatos en las primarias.

Ya hubo una primera experiencia de primarias. Pero es evidente que con el transcurso del tiempo irá aumentando la cantidad de distritos y circunscripciones donde ellas se desarrollarán.

Por ejemplo, en la última elección presidencial se registraron casos de primarias reguladas, distintas. Y en el de los penúltimos comicios hubo incluso mayores limitaciones. Recuerdo la primaria de Eduardo Frei con el actual Ministro Gómez.

Hoy sería difícil entender que no existieran primarias en las elecciones presidenciales. ¿Por qué? Porque el mecanismo se va culturizando: se va estableciendo una cultura de las primarias.

Aquí, derechamente, se está estableciendo que va a haber primarias solo para 40 por ciento de los candidatos.

### 3.4 Petición concreta al excelentísimo Tribunal Constitucional

En virtud de los argumentos expuestos en el presente capítulos, los requirentes solicitan que el tribunal declare la inconstitucionalidad de la letra b) del número 1) del artículo 1º del proyecto de ley y del numeral 3) del artículo 4º del proyecto de ley por entrar en flagrante contradicción con las normas establecidas en el artículo 19 números 2º, 15º y 26 de la carta fundamental.

### 4. Capítulo IV: Análisis de constitucionalidad en relación la desigualdad entre independientes y los partidos políticos que propone el proyecto de ley.

El Congreso Nacional aprobó el siguiente numeral 2) del artículo 3º del Proyecto de ley boletín 9326-07 modificando la ley N° 18.603 Orgánica Constitucional de Partidos Políticos:

2) *En el artículo 6º:*

a) *Sustitúyese en el inciso primero la cifra "0,5" por el guarismo "0,25".*

De manera tal que el nuevo artículo 6º inciso primero dicha ley quedaría de la siguiente manera:

*Artículo 6º.- El partido político en formación podrá proceder a la afiliación de sus miembros, para lo cual dispondrá de un plazo de doscientos diez días. Será necesario que se afilie al partido un número de ciudadanos con derecho a sufragio equivalente, a lo menos, al 0,25 por ciento del electorado que hubiere sufragado en la última elección de Diputados en cada una de las Regiones donde esté constituyéndose, según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.*

#### 4.1 Constitucionalidad del número 2) del artículo 3º del proyecto de ley a la luz del artículo 18 y del artículo 19 N° 2 de la Constitución Política

El Senado rechazó en el proyecto una norma aprobada por la Cámara de Diputados que modificaba el artículo 10 de la ley 18.700 que indicaba que *las candidaturas independientes a Diputados o Senadores requerirán del patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,25 por ciento de los que hubieren*

sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a Diputados o Senadores, respectivamente, en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones. De esta manera, dicha norma continuará vigente en lo que respecta a que el patrocinio para presentarse como independiente a Diputado y Senador requerirán el patrocinio de un número de ciudadano igual o superior al 0,5% de los que hubieran sufragado en el distrito electoral o circunscripción senatorial en la última elección respectiva.

El inciso primero del artículo 18 de la constitución política señala lo siguiente: *"Habrà un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y **garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.** Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral."*

La norma constitucional es clara en cuanto a garantizar la plena igualdad de los independientes y partidos políticos en la presentación de candidaturas como en su participación en elecciones.

Uno de los requisitos para participar como independiente en elecciones de diputados y senadores está contemplado en el artículo 10 de la ley 18.700 y que establece el "patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a Diputados o Senadores, respectivamente, en la anterior elección periódica de Diputados". Igual requisito contempla el artículo 13 de la ley 18.700 para las candidaturas a Presidente de la República, pero en este caso aplicando el porcentaje de 0,5% respecto a todo el país.

También es 0,5% el porcentaje de patrocinios de los que sufragaron en la última elección en el territorio electoral, en el caso de las candidaturas independientes de Alcaldes y Concejales según artículo 112 de la ley 18.695 de Municipalidades, y de las candidaturas a Consejeros Regionales según artículo 89 de la ley 19.175 de Gobierno y Administración Regional.

Pues bien, la afiliación del 0,5% de los ciudadanos con derecho a sufragio, de los hubieren sufragado en la última elección de Diputados en cada una de las Regiones, es también el requisito para constituirse como partido político en cada región del país, según el artículo 6 de la ley 18.603 de Partidos Políticos.

Teniendo en cuanto que uno de los derechos esenciales y principales de un partido político es el poder presentar candidaturas a los cargos de elección popular, existía en nuestro ordenamiento legal electoral una igualdad en los requisitos, en cuanto al número de patrocinios para presentar candidaturas entre independientes y el número de afiliados para constituir un nuevo partido político que le daba el derecho a presentar candidaturas de sus militantes o de independientes asociados en los casos de pactos electorales.

El proyecto de ley viene en su artículo 3 N° 2, que modifica el artículo 6 de la ley N° 18.603 orgánica constitucional de Partidos Políticos, a rebajar este porcentaje 0,5% a 0,25% sólo para la constitución de los partidos políticos.

Resulta evidente que con la modificación señalada, existirá una ventaja para la presentación de candidaturas a Presidente de la República, y para senador o diputado cuando el territorio electoral de éstos coincida con el de una región, por la vía de conformar un nuevo partido político en los territorios respectivos que el presentarse como candidatos independientes. En efecto, en el primer caso, por la vía de constituir un nuevo partido, será necesario obtener firmas de afiliación ante notario, del 0,25% de los que sufragaron en la última elección y en el caso de candidaturas independientes será necesario conseguir firmas de patrocinio ante notario del 0,5% del mismo universo.

El proyecto de ley está estableciendo una clara condición de desigualdad, entre los requisitos para presentar candidaturas independientes y los requisitos para conformar un nuevo partido político en los mismos territorios, con el objeto de obtener de esta forma el mismo derecho de presentar candidaturas. Consideramos que esta desigualdad no se ajusta al estándar de constitucionalidad ya descrito en el desarrollo del artículo 19 N°2 del texto fundamental y que es contraria flagrantemente a la disposición constitucional contenida en el inciso primero del artículo 18 de la Constitución Política.

#### **4.2 Petición concreta al Excelentísimo Tribunal Constitucional**

*Freixo, Mene*

Por la razones expuestas, los requirentes solicitamos por tanto al Excelentísimo Tribunal Constitucional que declare inconstitucional y elimine del texto de proyecto de ley, el N° 2 del artículo 3 del Proyecto de ley que modifica el artículo 6 de la ley N 18.603 de Partidos Políticos por estar en contravenir los artículos 15, 18 y 19 N° 2 de la Constitución Política.

## **5. Capítulo V La contravención a los incisos 3 y 4 del artículo 67 de la Constitución Política de la República de parte de los numerales 8 y 10 del artículo primero del proyecto de ley**

### **5.1 Normas del proyecto de ley que implican un aumento de gasto al erario público.**

El Congreso Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales, dio su aprobación a un proyecto que modifica el sistema electoral binominal por uno proporcional el cual fue ingresado el 6 de mayo de 2014. En relación a las normas que establecen (debieran establecer) aumentos de recursos de parte del erario público podemos resumir las siguientes:

- 1.- El aumento de 35 diputados más que establece el número 8) del artículo 1° del proyecto de ley que modifica el artículo 179 de la ley 18.700;
- 2 El aumento de 12 senadores más que establece el número 10) del artículo 1° del proyecto de ley que modifica el artículo 180 de la ley 18.700;
- 3.- El establecimiento de una bonificación en dinero por diputada electa dirigida al partido en que sustentase su candidatura que establece el número 2) del artículo 2° del proyecto de ley ;
- 4.- El aumento de un reembolso adicional por concepto de gasto electoral que establece el número 3) del artículo 2° del proyecto de ley.

### **5.2 La norma Constitucional infringida y la historia de su establecimiento**

Los incisos 3° y 4° del artículo 67 de la Constitución prescriben que *“La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá*

*exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.*

*No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto."*

Esta disposición fue incorporada por la Constitución de 1925 a instancias de la "Misión Kemmerer". El debate en torno a esta disposición se inició con una propuesta del Dr. Walter Ewding Kemmerer en la que proponía incorporar a la Constitución una norma que decía: "*No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación, sin dictar, al mismo tiempo, una ley que cree las fuentes de los recursos necesarios para atender dichos gastos.*" En la discusión, el Presidente Alessandri argumentó que podía suceder que existiera un "*sobrante de fondos, y entonces se toma para hacer el nuevo gasto; pero Mr. Kemmerer dice que no se puede gastar ningún centavo si no se fija al mismo tiempo una contribución*"<sup>10</sup>. Por esto, se aceptó aprobar la norma del modo como se contempló en el texto finalmente aprobado.

### **5.3 Alcance la norma del artículo 67 de la Constitución**

La ubicación de la norma, tanto en su versión original como en la actual, se encuentra entre aquellas vinculadas a la Ley de Presupuesto. Sin embargo, a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales introducidas sucesivamente el año 1943, 1970 y 1980, la norma carece de sentido si se le interpreta exclusivamente en ese contexto. Por eso es necesario interpretarla como una norma reguladora de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en general<sup>11</sup>. Así lo sostiene, entre otros, el Profesor José Luis Cea quien señala que esta norma "*puede entenderse en el sentido de habilitar al Congreso Nacional para aprobar gastos públicos siempre que precise, simultáneamente, cuáles son las fuentes de recursos suficientes para pagar tales desembolsos. Esta interpretación es, sin embargo, insostenible cuando se enlazan los diferentes incisos del artículo 67*"<sup>12</sup>. Con todo, la disposición del inciso tercero del artículo 67 es también un mandato a todos los órganos colegisladores para indicar las fuentes de los recursos necesarios para atender cualquier nuevo gasto que importe un proyecto de ley. Este deber recae en el Presidente de la República quien tiene

<sup>10</sup> Actas Comisión Constituyente 1925. P. 511.

<sup>11</sup> En igual sentido, STC 242/1996 y Jorge Precht. Interpretación del Artículo 64, inciso 4 de la Constitución. En *Revista de Derecho*, Vol. I N° 1, diciembre 1990, pp. 55-68. Este último tiene un completo recuento histórico del origen de la norma.

<sup>12</sup> José Luis Cea. *Derecho Constitucional Chileno*. Tomo III. P. 461.

bajo su competencia la estimación del rendimiento de los recursos y, en términos globales, la administración financiera del Estado. Si el Presidente no lo hace, el Congreso no puede aprobar un nuevo gasto y, de hacerlo, se vulnera la Carta Fundamental.

Parte de la doctrina también califica como mandato constitucional el que en la tramitación de los proyectos que importen gasto público se detallen la estimación del posible monto involucrado y la fuente de los recursos que el proyecto demanda. Esto es, señalar no solo la fuente de los recursos sino que también su estimación. Si el proyecto no lo hace, señala, "sus contenidos adolecen de un vicio constitucional, por cuanto si no se define la cantidad de dinero a invertir no será posible establecer con precisión "la fuente de recursos necesarios para atender dicho gasto" exigida por el art. 67 de la Constitución<sup>13</sup>.

Así, y en opinión de estos requirentes, el Congreso Nacional debe, ante todo, estimar los gastos de los proyectos de ley y exigir que cualquier nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, esté financiado sea porque se indica la fuente de los recursos o porque se crea una nueva. Es esto lo que hacen los Informes Financieros y, además, fórmulas sacramentales que se incorporan en los proyectos de ley que importan gasto estableciendo la partida específica con cargo a la cual se financiará el respectivo proyecto de ley una vez aprobado. La falta de determinación del origen de los recursos comprometidos, importaría un vicio de constitucionalidad por vulnerar la norma que se analiza.

#### **5.4 Informes financieros del Proyecto de ley presentados en la Cámara de Diputados en el primer trámite constitucional.**

Durante la tramitación del proyecto de ley, se presentaron 3 informes financieros: un primer informe financiero con fecha 23-04-2014 el cual fue presentado a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados (IF N° 41), el 06-05-2014; un primer informe complementario presentado 23-07-2014 (IF N° 67), un segundo informe complementario presentado en la misma comisión; y un segundo informe técnico complementario (IF N° 69) con fecha 06-08-2014 a la Comisión de Hacienda de la misma Corporación.

<sup>13</sup> En Alan Bronfman. El Mensaje y el Fundamento de la Moción. Capítulo V. En Oelckers. La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley. Osvaldo Oelckers, Alan Bronfman, Mirko Skarica, Eduardo Aldunate, Patricio Cartagena, Álvaro Vidal. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. UCV. 1998. P.120.

El informe financiero que se presentó junto al proyecto con fecha 06-05-2014, IFN° 41, señala que *“el presente proyecto de ley no irrogará un mayor gasto fiscal en lo que respecta a la composición del Parlamento”*.

Luego, añade que *“no obstante, existirá un mayor gasto por lo dispuesto en el artículo 2°, que a modo ilustrativo considerando las mujeres electas como Parlamentarias en el último proceso electoral, habría significado un mayor gasto de UF 10.500 (M\$ 250.000 aproximadamente), de haberse aplicado esta norma”* (21 parlamentarias electas).

El informe concluye que *“El presente proyecto de ley se financiará con cargo a los recursos contemplados en la Ley de Presupuestos, para la partida 02 Congreso Nacional y en lo que respecta a lo dispuesto en el artículo 2°, se financiará con los recursos que en su oportunidad provea la respectiva Ley de Presupuestos”*. Queda de manifiesto en los párrafos transcrito que, además de contradecirse, adolece de claros vicios de constitucionalidad pues no estimó el monto en que era necesario aumentar los recursos asociados a la aprobación del proyecto.

Dicho informe financiero tuvo que ser perfeccionado a través de un Informe complementario (IF N° 67) de fecha 23-07-14, producto que el Su Excelencia la Presidenta de la República a través del oficio 312-362 presentó una indicación que aumentó el desembolso por concepto de voto obtenido de las candidatas y que terminó siendo finalmente el número 3) del artículo 2° del proyecto de ley. En el texto del informe, que propone un nuevo artículo 3° transitorio a la ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, se expresa que *“este artículo tercero transitorio establece que, para las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, las candidatas a Senadoras y Diputadas, tendrán derecho a un reembolso adicional de sus gastos electorales, equivalente a 0,01 unidades de fomento, por cada voto obtenido por cada candidata a Senadora o Diputada. La actual indicación irrogará un gasto adicional respecto a lo informado en el IF N° 41 de 23 de abril pasado, equivalente a 0,01 UF multiplicada por el número de votos que obtengan las candidatas en las elecciones correspondientes, A modo ilustrativo, considerando el número de candidatas a Parlamentarias en el último proceso electoral, la aplicación de esta norma habría significado un gasto de UF 20.557. Dicho mayor gasto será financiado con cargo a los recursos que se provean en la Ley de Presupuestos del año respectivo”*.

Así las cosas, el proyecto no debiera haber sido admitido a tramitación pues, de

acuerdo al artículo 14 de la ley Orgánica del Congreso Nacional "Los fundamentos de los proyectos deberán acompañarse en el mismo documento en que se presenten, conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto".

En opinión de estos requirentes el Ejecutivo, ante la evidencia de que no era sostenible alcanzar un estándar de constitucionalidad aceptable con los incisos ya mencionados del artículo 67 de la Constitución, intentó subsanar en parte el potencial vicio de constitucionalidad el 06-08-14, el mismo día en que se votaba el proyecto en la Comisión de Hacienda. Presentó así un segundo informe complementario (IF N° 69) donde reconoce en último término que existirá un aumento de gastos por concepto de aumento de parlamentarios. Dice el informe que *"en el año 2018, se incorporarán los primeros 5 senadores y en 2022 los restantes 7 senadores. Por efecto de lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política de la República, existirá un mayor desembolso por concepto de Dieta Parlamentaria, estimándose en M\$ 430.274 para el año 2018 y en régimen para el año 2019 la suma de M\$ 516.329. Para el año 2022, el gasto se incrementaría en M\$ 602.383 y para el año 2023, el gasto adicional en régimen se estima en M\$ 722.860."*Más adelante se indica que *"por otra parte, al sustituirse los artículos 178 y 179 de la Ley N° 18.700, se dispone que la composición de la Cámara de Diputados estará integrada por 155 Diputados, aumentando en 35 los actuales cupos de Diputados, derivado de la configuración de los distritos electorales y la cantidad que se elegirá en cada uno de ellos, los cuales se incorporarán en el año 2018. Por efecto de lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política de la República, existirá un mayor desembolso por concepto de Dieta Parlamentaria, estimándose en M\$ 3.011.917 para el año 2018 y en régimen para el año 2019 la suma de M\$ 3.614.300."*

Es por esto que, en opinión de los requirentes, se generan los siguientes vicios de constitucionalidad los cuales son desarrollados en el apartado siguiente:

## **5.5 Vicios de Constitucionalidad y aplicación de la norma del artículo 67 incisos 3° y 4° al caso concreto presentado al Tribunal**

### **5.5.1 El proyecto no contempla financiamiento para las asignaciones parlamentarias**

En opinión de los requirentes, existe una grave omisión que no cumpliría el estándar de constitucionalidad a la luz del artículo 67 de la carta fundamental. El proyecto no contempla las asignaciones parlamentarias ni de los Diputados ni de los Senadores sino solamente el concepto de dieta como ítem de remuneración, que es lo que dice el informe financiero presentado por el Ejecutivo al proyecto.

En la comisión de hacienda de la Cámara de Diputados expuso el Secretario General de la Cámara de Diputados. Consta en acta la siguiente intervención en el informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, evacuado el 11 de agosto de 2014.

- Señor **Miguel Landeros**, Secretario General de la Cámara de Diputados.

*En primer lugar, recordó a los integrantes de la Comisión la forma cómo se aprueban los gastos del Congreso Nacional y particularmente, de la Cámara de Diputados. Explicó que el gasto considerado en el presupuesto vigente y en materia de dietas parlamentarias corresponde a \$ 12.391.886.881, y en materia de asignaciones al de \$ 21.179.006.912, (ambas cifras anuales). Preciso que esta última se desglosa en varios ítems.*

*Hizo presente que el artículo 62 de la Constitución Política de la República, establece la dieta parlamentaria y que asciende al monto de \$ 8.605.477, por diputado (valores brutos). Preciso que la dieta está establecida en función de la remuneración de un ministro de Estado, por lo que en la medida que el sueldo de aquél no varíe, no variará tampoco la dieta. La ley de reajuste del sector público se establece su valor y este corresponde al grado A de la escala de remuneraciones del sector público: precisamente por este aspecto y por ser de origen constitucional es que es complejo modificar este ítem por la vía legal.*

*En cuanto a las consecuencias del proyecto en este ítem, señaló que tendrá un costo de \$ 2.905.042.478 al año 2018 y de \$3.614.300.461 al 2019. Es imposible obviar en la ley de presupuestos respectiva, ya que hay gastos establecidos en leyes permanentes que no se puede obviar.*

*Explicó que, en cambio las asignaciones parlamentarias son variables. En el año 2011 el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias estableció los montos para cada ítem y preciso que de mantenerse el nivel actual, el gasto total involucrado ascendería a \$7.713.682.634 en 2018 y a \$ 9.596.956.320, en 2019, cifras que suponen los montos actuales. Acotó que podría suceder que durante la discusión de la Ley de Presupuestos de este año los parlamentarios pueden reducirlas y en base a dicha rebaja, en diciembre el Consejo haga los ajustes*

procedentes.

Finalmente recordó que la Ley de Presupuestos contempla para la Cámara de Diputados la cifra de 58.504.000 millones, cifra que fue incrementada por efecto del reajuste aprobado durante el mes de mayo y por la ley de incentivo al retiro.

En este sentido, y en opinión de los requirentes, esta intervención deja en claro que una cosa es la dieta parlamentaria y otra muy distinta son las asignaciones. Es por esto, que los artículos que precisan en el aumento de Diputados y Senadores adolecen de la inconstitucionalidad formal pues no señalan con precisión cuál la fuente de los recursos por concepto de asignaciones parlamentarias que establece el proyecto de ley.

#### **5.5.2 la indicación de un “acuerdo político” que no precisa en el informe financiero las fuentes de los recursos**

A los requirentes les llama la atención el informe financiero expresa que *“en virtud del acuerdo político, de no incurrir en un mayor gasto fiscal por estos conceptos (el aumento de dieta), será necesario efectuar los ajustes para adecuar los presupuestos de ambas corporaciones a los nuevos requerimientos, en consonancia con lo previsto en el artículo 68 de la Ley N° 19.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Consecuentemente, será necesario que el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias incorpore a contar del año 2018 estas adecuaciones en sus futuras Resoluciones”*.

Así, resulta de dudosa constitucionalidad establecer como fuente del financiamiento un “acuerdo político” –que dicho sea de paso, no suscrito por los requirentes- que pueda servir de fundamento para justificar un aumento de gasto. Además, el informe señala que eventualmente “sería necesario efectuar ajustes” en virtud de la ley orgánica del Congreso. En efecto, la norma del artículo 68 de la L.O.C del Congreso dispone *“que Cada Cámara establecerá la forma en que se distribuirán los fondos que le correspondan. Las normas sobre traspasos internos y el procedimiento que regulará el examen y aprobación de las cuentas de gastos respectivas serán fijados por cada Cámara. Para estos efectos y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 66 A cada Cámara tendrá una comisión revisora de cuentas. Las cuentas del Congreso Nacional serán públicas y una síntesis de ellas se publicará anualmente en el Diario Oficial. Cada Cámara determinará la forma en que participará en el sistema de información administrativa y financiera establecido para los órganos y servicios públicos regidos por la Ley de Administración Financiera del Estado, información que acreditará el cumplimiento*

de las normas legales aplicables al Congreso Nacional. El servicio de tesorería correspondiente comunicará mensualmente al Ministerio de Hacienda el avance de ejecución presupuestaria”.

En otras palabras, pareciera ser que el informe financiero estaría invocando un acuerdo político para que, en el evento que se requirieran mas recursos, sin establecer cuanto ni para que fines, sea el Congreso Nacional el que asigne dicho monto, pero no con cargo al presupuesto sino con cargo a la operativa del Congreso Nacional.

Un informe de este tipo claramente no cumple el estándar de constitucionalidad descrito en la norma del artículo 67.

### **5.6 Reservas de constitucionalidad**

En la sesión 84 del martes 13 de Enero de la Sala del Senado, se registra la reserva de constitucionalidad hecha por el Senador Señor Hernán Larrián:

*El señor LARRAÍN: (...) El proyecto original del Gobierno no contenía financiamiento alguno, porque se estimaba que la iniciativa se solventaba con los ingresos del Congreso...*

*...Tanto es así que el propio Ejecutivo llegó a la conclusión de que debía incorporar recursos. Finalmente, el 4 de agosto del 2014 envió un oficio con un informe financiero que respaldaba el suplemento de fondos. Pero ello, únicamente para financiar los gastos derivados de las dietas de los nuevos parlamentarios.*

*Es de toda lógica y de sentido común que la incorporación de 35 Diputados y 12 Senadores inevitablemente significa un gasto mayor no solo en las dietas, sino también en las asignaciones parlamentarias...*

*Señora Presidenta, quiero decir que si no hubiesen sido necesarias las asignaciones parlamentarias no se habrían pedido y que si se solicitaron fue porque se estimó que eran indispensables.*

*Sin embargo, ahora se sostiene que no.*

*Aumenta el número de integrantes del Congreso en 30 por ciento -en 29,7, para ser exacto- ¿y me van a decir que funcionará con las mismas asignaciones actuales...?*

*¡Eso reflejaría un mal uso de los actuales recursos!*

*Pero como yo no creo que haya un mal uso de los recursos de hoy, debo puntualizar que lo que se está afirmando ahora es falso.*

*Adicionalmente, señora Presidenta, no se trata solo de un problema de las asignaciones parlamentarias: es inevitable que el funcionamiento del Congreso, tanto de la Cámara cuanto del Senado, supondrá un gasto superior, por la mayor cantidad de parlamentarios que va a haber.*

*En consecuencia, no cabe duda de que el suplemento fiscal hecho por el Gobierno no cubre el aumento real del gasto que va a suponer la elevación del número de parlamentarios en 30 por ciento.*

*Siempre dijimos que este incremento era excesivo, entre otras cosas porque no se justificaba. Tampoco se justificaban, por lo tanto, los mayores gastos, pues los chilenos precisan los recursos para satisfacer otras necesidades.*

*Señora Presidenta, la Constitución dice en el artículo 67, inciso cuarto: "No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto."*

*La referencia que se ha hecho, fundada en el informe financiero, acredita que no hay suficientes ingresos para cubrir los mayores gastos que va a tener el Congreso producto del aumento excesivo en la cantidad de parlamentarios.*

*Por tales consideraciones, reitero nuestra reserva de constitucionalidad, pues aquí, muy irresponsablemente, sin respaldo financiero se está elevando en forma excesiva e innecesaria la cantidad de parlamentarios.*

*Además, los requirentes hacen presente al Excelentísimo Tribunal Constitucional que en las páginas 22 y siguientes del informe de la Comisión de Hacienda de fecha 12 de enero de 2015 consta la reserva de constitucionalidad del Senador Señor Juan Antonio Coloma.*

*Puesto en votación el inciso primero del artículo 5°, el **Honorable Senador señor Coloma** manifestó que la disposición le parece inconstitucional y efectuó **reserva de constitucionalidad** en consideración a que vulnera el artículo 67 de la*

*Cuarenta y ocho*

*Constitución Política de la República, debido a que el Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.*

*Agregó que la Comisión de Hacienda debe ser rigurosa en exigir que los proyectos de ley que implican nuevos gastos fiscales cuenten con el debido financiamiento.*

*Argumentar que un aumento de 120 a 155 diputados no generará ningún gasto que no sea el pago de más dietas, no le parece correcto, señaló.*

*Además, que el informe financiero haga referencia a que no se incurrirá en un mayor gasto fiscal en virtud de "un acuerdo político" le parece preocupante. Manifestó no conocer el referido acuerdo y criticó que el mismo pueda formar parte de un instrumento técnico del Estado como es un informe financiero. Adicionalmente, observó que debe considerarse que el supuesto acuerdo político no ha sido suscrito por los parlamentarios de oposición.*

*Reiteró su apreciación de que también se vulnera la ley orgánica del Congreso, dado que no se fija el gasto total que implica el proyecto de ley y no se indica cómo se financiará.*

#### **5.7 Petición concreta al excelentísimo Tribunal Constitucional**

De acuerdo a lo que se ha expresado es que los requirentes consideran que este proyecto, en cuanto a que reforma los artículos 179 y 180 (números 8) y 10) del artículo primero del boletín 9326-07) de la ley 18.700 en relación al aumento del número de parlamentarios, adolece de un vicio de inconstitucionalidad formal al no indicarse con precisión "las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto", en lo referido a las asignaciones parlamentarias. Es por esto que se solicita se pronuncie sobre la constitucionalidad de dichos numerales en relación al artículo 67 de la Constitución Política de la República.

**POR TANTO,**

con el mérito de lo expuesto, así como en virtud de las disposiciones

constitucionales citadas, especialmente lo dispuesto en el artículo 93 N.º 3 e inciso cuarto de dicho artículo de la Constitución Política y de acuerdo a lo indicado en los artículos 38 y siguientes de la Ley N.º 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional del 19 de Mayo de 1981,

**A V.E. SOLICITAMOS**, se sirva tener por interpuesto el presente requerimiento, darle curso y, en definitiva, acogerlo íntegramente, y:

1. Declare inconstitucional y suprima del texto establecido en el numeral 8) del artículo 1º que establece un nuevo artículo 179 que se incorpora a la ley 18.700 la expresión "que elegirá n diputados" en todas las veces que se menciona para cada uno de los 28 distritos que se detallan. Ello por estar en infracción en relación a los artículos 15 y 19 Nº2 de la Constitución política de la República
2. Declare inconstitucional y suprima el nuevo artículo 25 transitorio que se incorpora a la ley 18.700 en virtud del número 14 del artículo 1º del proyecto, ello por estar en infracción en relación al artículo 15 y 19 Nº2 de la Constitución Política.
3. Declare inconstitucional y suprima la letra b) del texto de del inciso primero del nuevo artículo 179 bis que se incorpora a la ley 18.700 en virtud del numeral 9) del proyecto de ley. Ello por estar en infracción en relación a los artículo 15 y 19 Nº 2 de la Carta fundamental.
4. Declare la inconstitucionalidad y suprima la letra b) del número 1) del artículo 1º del proyecto de ley y del numeral 3) del artículo 4º del proyecto de ley por entrar en flagrante contradicción con las normas establecidas en el artículo 19 números 2º, 15º y 26 de la carta fundamental.
5. Declare inconstitucional y suprima del texto de proyecto de ley, el Nº 2 del artículo 3 del Proyecto de ley que modifica el artículo 6 de la ley N 18.603 de Partidos Políticos por estar en contravenir los artículos 15, 18 y 19 Nº 2 de la Constitución Política.

6. Se pronuncie sobre la constitucionalidad de los numerales 8) y 10) del número 1º del proyecto de ley en relación al artículo 67 de la Constitución Política de la República en cuanto a si se indican o no en la tramitación del proyecto las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto", en lo referido a las asignaciones parlamentarias.

**PRIMER OTROSÍ:** Rogamos a V.E. tener por acompañados los siguientes documentos:

- ✓ a) Oficio de Ley N° 11.685, que da cuenta del texto , remitido a S.E. La Presidenta de la República de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política de la República, del proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, correspondiente al boletín N° 9326-07.
- ✓ b) Informes Financieros Números 41, 67 y 69 de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda presentados en el primer trámite constitucional.
- ✓ c) Informe de la Comisión de Hacienda de fecha 12 de enero de 2015
- ✓ d) Diario de sesiones del Senado, sesión 84º martes 13 de enero de 2015.
- ✓ f) Segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado de fecha 05 de enero de 2015.

**SEGUNDO OTROSÍ:** Sírvase V.E. tener presente que este requerimiento lo hacemos habiendo cumplido los requisitos que, al efecto, exige la Carta Fundamental y la Ley Orgánica Constitucional respectiva y que V.E. ha precisado en diversas sentencias, esto es que:

- a) Se ha suscitado una cuestión de constitucionalidad, es decir, un desacuerdo,

000051

*Cincuenta y uno*

una discrepancia sobre la preceptiva constitucional, en el seno del Poder Legislativo. Las normas constitucionales respecto de las cuales hay discrepancia son artículos 15, 18, 19 N°2, 19 N° 15, 19 N° 26 y 67 de la Constitución Política de la República.

b) Dicha discrepancia se ha producido respecto de los de los artículos 1 número 3) letra b) (referido al artículo 3 bis de la ley 18.700); número 8) (referido al artículo 179 de la Ley 18.700); número 9) (referido al nuevo artículo 179 bis de la ley 18.700); número 14) (en cuanto al nuevo artículo 25° transitorio de la ley 18.700); artículo 3 número 2) (referido al artículo 6° de la ley 18.603), y el artículo 4° número 3) (referido al nuevo artículo tercero transitorio de la ley 20.640)

c) Se trata de discrepancias precisas y concretas.

d) La cuestión de constitucionalidad se ha suscitado durante el transcurso de la discusión del proyecto de ley en las Salas de la Cámara de Diputados y el Senado.

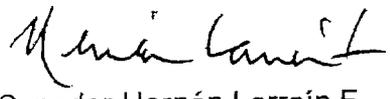
e) Que el proyecto de ley se encuentra despachado del Congreso Nacional con fecha 20 de enero de 2015.

f) Que acompañamos al final de este escrito la nómina de los Senadores firmantes del presente requerimiento, con certificado de la Secretaría del Honorable Senado sobre el hecho de encontramos en ejercicio y de constituir la proporción de diputados que exige la Constitución para presentar este requerimiento. Asimismo, hacemos presente que el Secretario del Honorable Senado ha procedido a la autorización de nuestras firmas.

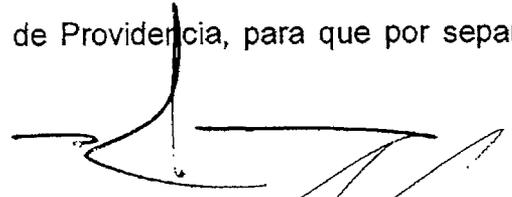
**TERCER OTROSÍ:** Hacemos presente a V.E. que solicitamos nos sea concedida la posibilidad de alegar dada la innegable trascendencia de la materia sometida a la consideración del Excelentísimo Tribunal Constitucional

**CUARTO OTROSÍ:** Para todos los efectos de la tramitación de este requerimiento designamos como nuestro representante al Honorable Senador Señor Hernán Larraín Fernández, y patrocinio y poder al abogado Gustavo Rosende Salazar, abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, ambos domiciliados para

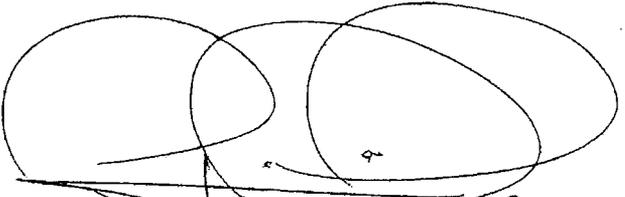
estos efectos en Capullo 2240, comuna de Providencia, para que por separado indistintamente nos representen.



Senador Hernán Larraín F.



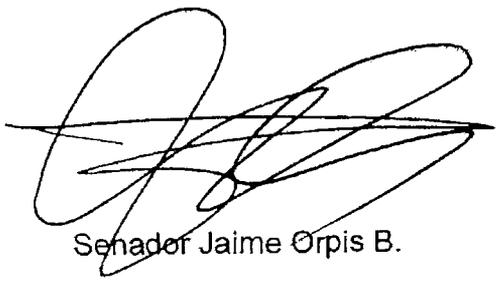
Senador José García R.



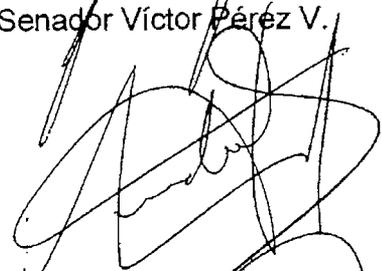
Senador Juan Antonio Celoma C.



Senador Víctor Pérez V.



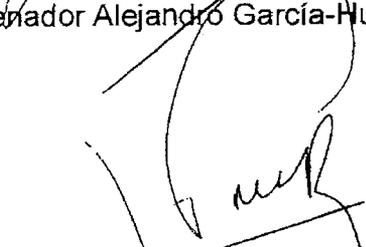
Senador Jaime Orpis B.



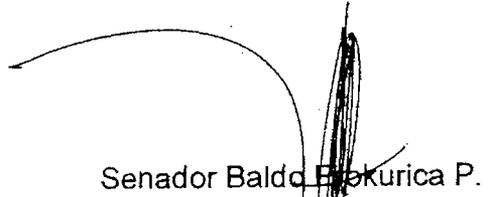
Senador Alejandro García-Huidobro S.



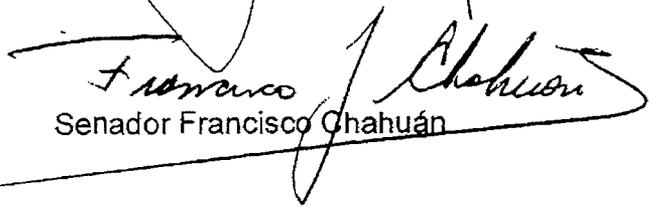
Senadora Ena Von Baer J.



Senadora Jacqueline Van Rysselberghe



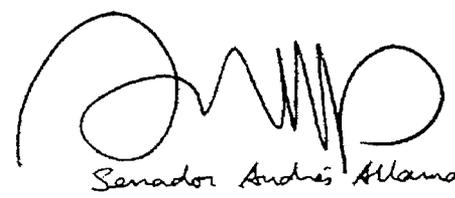
Senador Baldo E. Kurica P.



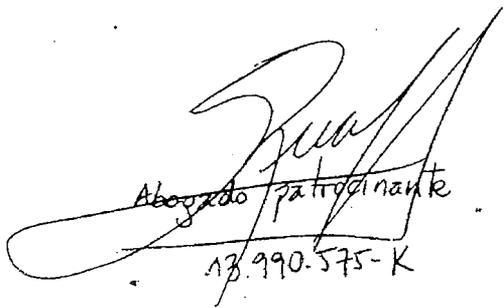
Senador Francisco Chahuán



Senador Alberto Espina O.



Senador Andrés Allamand Z.

  
Abogado patrocinante  
13.990.575-K

En Santiago, a 26 de enero de 2017  
Participar ante mí la firma  
de los señores Hernán Larraín y el  
afogado Sr. Justino Brandt  
Sulzinger. 