



m.o.o.

Santiago, 30 de marzo de 2015

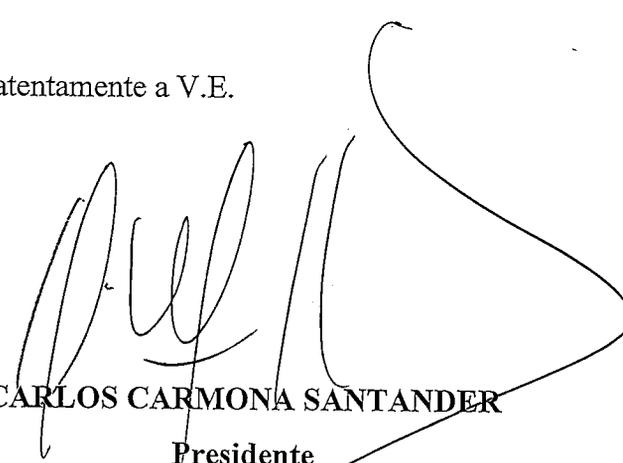
OFICIO N° 220-2015

Remite resolución.

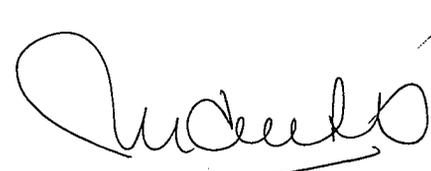
**EXCELENTISIMO SEÑOR
PRESIDENTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS:**

Remito a V.E. copia autorizada de la sentencia definitiva dictada por esta Magistratura con fecha 30 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.

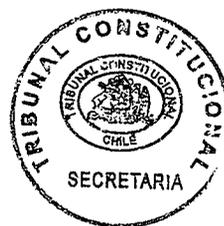
Saluda atentamente a V.E.



CARLOS CARMONA SANTANDER
Presidente



MARTA DE LA FUENTE OLGUIN
Secretaria



A S.E. EL
PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS
DON MARCO ANTONIO NÚÑEZ LOZANO
HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS
PEDRO MONTT S/N°
VALPARAISO



000509

Santiago, treinta de marzo de dos mil quince.

VISTOS:

Con fecha 24 de enero de 2015, a fojas 1, doce honorables señores Senadores de la República, siete pertenecientes al partido Unión Demócrata Independiente y cinco al partido Renovación Nacional, quienes designan para efectos de la tramitación de su presentación al Senador señor Hernán Larraín Fernández y acreditan constituir más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio del Senado, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 93, N° 3, de la Constitución Política de la República, deducen requerimiento de inconstitucionalidad respecto 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 N° 9326-07), y, en concreto, respecto de las normas del proyecto que se indicarán.



El Pleno de esta Magistratura Constitucional, por resolución de 5 de marzo de 2015 -a fojas 318-, admitió a tramitación el requerimiento y, por resolución de 10 de marzo del mismo año -a fojas 323-, lo declaró admisible y ordenó ponerlo 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, formularan las observaciones y acompañaran los antecedentes que estimaran pertinentes sobre la materia.

Al efecto, con fecha 15 de marzo de 2015, a fojas 334, la señora Presidenta de la República, su Excelencia doña Michelle Bachelet Jeria, por presentación suscrita igualmente por el Ministro del Interior y Seguridad Pública y por la Ministra Secretaria General de la Presidencia, formula dentro de plazo sus observaciones, instando por el total rechazo del requerimiento, por



000510

encontrarse todas las disposiciones impugnadas del proyecto debidamente ajustadas a la Carta Fundamental.

En cuanto al fondo del asunto de inconstitucionalidad sometido al conocimiento y decisión de este Tribunal Constitucional, éste puede dividirse en cuatro capítulos, en que se consignarán las normas concretas del proyecto que se impugnan; la forma en que los señores Senadores requirentes estiman se producirían las infracciones a la Carta Fundamental que denuncian y, respecto de cada cuestionamiento, las argumentaciones vertidas por la señora Presidenta de la República para preconizar su rechazo.

- Capítulo Primero: "La igualdad del voto".



Los requirentes solicitan que este Tribunal declare inconstitucionales y suprima el número 8), el número 14) y el número 9), en las partes que se indicarán, del artículo 1° del proyecto, disposiciones que, respectivamente, sustituyen el artículo 179 e incorporan los nuevos artículos 25 transitorio y 179 bis en la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en los siguientes términos:

"Artículo 1°.- Modifícase la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de la manera que a continuación se señala:

(...) 8) Sustitúyese 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.



000511

2° 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.**

4° 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.**

5° 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.**

6° 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.**

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, Tiltil, Quilicura, Pudahuel, Estación Central, Cerrillos y Maipú, **que elegirá 8 diputados.**

9° distrito, constituido por las comunas de Conchalí, Renca, Huechuraba, Cerro Navia, Quinta





000512

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.**

11er. 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.**

13er. 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, Constitución, Empedrado, Penciahue,





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, Hualqui, 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, Pitrufquén, Cunco, Pucón, Curarrehue, Villarrica, Loncoche, Gorbea y Toltén, **que elegirá 7 diputados.**

24° distrito, constituido por las comunas de Valdivia, Lanco, Mariquina, Máfil, Corral,





000011

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, 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."

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





00055

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.





000518

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."



(...)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."

Sostienen los señores parlamentarios requirentes que el nuevo artículo 179 establece la conformación de los nuevos distritos para la elección de diputados -que por disposición del artículo 178 pasan de 60 a 28- y el número de diputados que se elegirá en cada uno de ellos, que fluctúa entre 3 y 8, alcanzando un total de 155 escaños.

Esta disposición, agregan, opera en forma transitoria, para las elecciones de los años 2017 y 2021; toda vez que el nuevo artículo 179 bis dispone que corresponderá al Consejo Directivo del Servicio Electoral actualizar, cada diez años, la asignación de los escaños



000517

de diputados entre los distritos aludidos, consignando un procedimiento al efecto, al tiempo que el nuevo artículo 25 transitorio hace operativa esta última norma a partir del año subsiguiente al del censo oficial del año 2022.

Señalan que el nuevo artículo 179 infringe el artículo 15 de la Constitución, que consagra el sufragio igualitario en las votaciones populares, toda vez que el legislador orgánico constitucional, al aumentar el número de diputados que se elegirán por distrito, no respetó este principio de la igualdad del voto, advirtiéndose significativas diferencias en el número de electores por diputado. Añaden que estas distinciones son arbitrarias, ya que, sin perjuicio de que puedan existir diferencias que alteren la regla general de determinación del número de escaños de acuerdo al número de habitantes, éstas deben estar razonablemente fundadas, por ejemplo, por causas geopolíticas o de integración nacional, lo que no concurre en la especie, en que no existe una relación debidamente proporcional entre el número de electores y, por tanto, de votos que se requiere para elegir un diputado, lo que determina en definitiva que el sufragio de algunas personas valga más que el de otras.



Lo expuesto, importa, además, la infracción al principio de igualdad ante la ley, asegurado en el artículo 19, N° 2°, constitucional; y del derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, establecido en el artículo 1°, inciso quinto, de la Carta Fundamental.

En relación con lo expuesto, también es inconstitucional el nuevo artículo 25 transitorio, pues esta norma hace operable la distribución transitoria del artículo 179, consignando que la facultad del Consejo Directivo del Servicio Electoral de asignar los escaños por distrito -de acuerdo al artículo 179 bis- comenzará a partir del año 2024.



000518

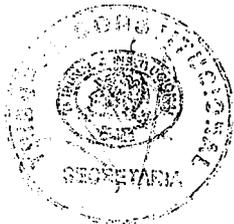
Por tanto, solicitan se declaren inconstitucionales y se supriman del proyecto la expresión "que elegirá N diputados" todas las veces en que aparece en el artículo 179, así como el artículo 25 transitorio en su totalidad.

A consecuencia de esta declaración, señalan, podría operar desde ya el artículo 179 bis, esto es, la fórmula permanente de asignación proporcional de escaños por distrito a prorrata del número de habitantes, por parte del Consejo Directivo del Servicio Electoral, cada diez años, respetándose así la igualdad del voto.

Por otra parte, respecto del artículo 179 bis, los actores solicitan se declare inconstitucional únicamente su letra b), que, en cuanto al procedimiento que debe seguir el Consejo Directivo del Servicio Electoral para la asignación de escaños, dispone que ningún distrito podrá elegir menos de 3 ni más de 8 diputados.

Señalan que la letra a) del mismo artículo dispone la distribución de escaños por distrito en forma proporcional y a prorrata del número de habitantes, según los datos del último censo, y de acuerdo al sistema electoral de coeficiente D'Hondt (dispuesto en el nuevo artículo 109 bis); sistema que procura la igualdad del voto, mediante la aplicación de una fórmula matemática, que no puede quedar sujeta a la discrecionalidad del Consejo Directivo del Servicio Electoral.

En consecuencia, estiman que la letra b) del artículo 179 bis, al establecer mínimos y máximos de diputados a elegir por distrito, anula el método D'Hondt, introduciendo discrecionalidad en la repartición de los escaños e infringiendo, asimismo, la igualdad del voto y la igualdad ante la ley (artículos 15 y 19, N° 2°, de la Constitución), por lo que piden se declare inconstitucional y se suprima del texto del proyecto la aludida letra b).





000519

En su escrito de observaciones de fojas 334 y siguientes, la señora Presidenta de la República, a título de exordio, se refiere a los diferentes sistemas electorales en el derecho comparado y a la justificación de sustituir el sistema electoral binominal por uno proporcional; postula como cuestión previa el rechazo del requerimiento por carecer de fundamento razonable y por plantear cuestiones de mérito legislativo, respecto de las cuales no procede pronunciamiento de esta Magistratura, y resalta que la Constitución no consagra un sistema electoral determinado, sino que encarga ello al legislador orgánico constitucional.

A continuación, entrando al fondo del asunto, el gobierno señala que los referidos artículos 179, 25 transitorio y 179 bis, letra b), que se incorporan a la Ley N° 18.700, no vulneran el principio de igualdad del voto ni la igualdad ante la ley, por lo que debe rechazarse en todas sus partes este primer capítulo de inconstitucionalidad.

Sostiene que estas normas del proyecto no son arbitrarias, sino que obedecen a criterios objetivos y razonables, ajustados a los artículos 15 y 19, N° 2°, de la Constitución.

En este sentido indica que el carácter igualitario del sufragio implica que, en un gobierno democrático, el voto debe ser universal, sin excluir a nadie, y que los distritos electorales se configuren de forma tal que se cumpla en el mayor grado posible con dar el mismo peso a cada voto, esto es, con el ideal de que cada distrito contemple el mismo número de habitantes, garantizándose así una efectiva representatividad. Sin embargo, el principio de igualdad del voto admite atenuaciones, pudiendo consignarse ciertas asimetrías entre el número de habitantes por escaño en algunos territorios electorales, en la medida que ello obedezca, como ocurre en la especie, a criterios razonables, justificados y





001520

proporcionados, lo cual, además, es perfectamente acorde con el principio democrático. En consecuencia, por razones de equidad y justicia, pueden generarse estas asimetrías, entre otros que indica, por motivos geográficos, de descentralización y de regionalización.

En consecuencia, el proyecto, al contrario de lo que postulan los requirentes, maximiza el principio de igualdad del voto, reduciendo la desigualdad del sistema binominal actual. En efecto, el nuevo artículo 179, al distribuir el número de diputados a elegir por cada distrito, considera criterios razonables y concordantes con la geografía del país.

Es por ello, agrega, que se redujo el número de distritos y se aumentó el número de escaños en cada uno de ellos, con el fin de que puedan ser representados en la Cámara de Diputados aquellos territorios que no lo estaban siendo debidamente, y sin que ello obedezca a razones de conveniencia política, sino que a evitar la discriminación de algunas regiones por sobre otras. Así, por ejemplo, se asegura que las regiones extremas del país, por razones geopolíticas y de integración nacional, no reduzcan el número de diputados a elegir, garantizándose una representación más cabal de las mayorías y minorías en la Cámara de Diputados.

Agrega que el redistritaje establecido por el artículo 179 mejora la relación entre el porcentaje de escaños asignados a cada distrito y el porcentaje de población, favoreciendo una representación más proporcional y reduciendo la sobrerrepresentación y subrepresentación propias de las distorsiones que implicaba el sistema binominal.

Con todo, esta distribución opera sólo de manera transitoria para las elecciones de los años 2017 y 2021, conforme dispone el artículo 25 transitorio.





000521

Por otro lado, la señora Presidenta de la República señala que el artículo 179 bis, letra b), también se encuentra ajustado a la Constitución, pues no confiere atribuciones discrecionales al Consejo Directivo del Servicio Electoral para actualizar la asignación de los escaños, sino que aquél debe regirse por los parámetros objetivos y proporcionales del método D'Hondt.

Concluye que al establecer la norma cuestionada que el Consejo Directivo del Servicio Electoral no podrá asignar más de 8 ni menos de 3 escaños por distrito, no hace sino garantizar que todos los sectores de la población puedan verse representados en el Parlamento, especialmente los habitantes de las zonas extremas a las que se les asegura un mínimo de 3 escaños. Lo anterior obedece a razones justificadas y no arbitrarias, y no distorsiona el método D'Hondt como pretenden los actores.

- Capítulo Segundo: "Las cuotas de género".

Los señores Senadores requirentes solicitan se declaren inconstitucionales y se supriman la letra b) del número 1) del artículo 1° y el número 3) del artículo 4° del proyecto, que, respectivamente, intercalan un nuevo inciso quinto al artículo 3° bis de la Ley N° 18.700 e incorporan un nuevo artículo tercero transitorio a la Ley N° 20.640, sobre sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes, en los siguientes términos:

"Artículo 1°.- Modifícase la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de la manera que a continuación se señala:

1) En el artículo 3° bis:

a) Intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser tercero:



000522

"En las elecciones de diputados y senadores, al interior de cada pacto electoral, los partidos políticos integrantes de dicho pacto podrán, cada uno, asociarse con candidatos independientes."

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."

c) Agrégase en el inciso final, a continuación de la frase "que hubieren constituido un pacto", la frase "o una asociación con candidaturas independientes".

d) Agrégase en el inciso final, a continuación de la frase "Se podrá dejar sin efecto un pacto electoral", la frase "o una asociación con candidaturas independientes".

Artículo 4°.- Modifícase 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, en los siguientes términos:

(...) 3) Agrégase el siguiente artículo tercero transitorio:





000523

"Artículo tercero.- El partido político que decidiere 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."



Señalan los senadores requirentes que estas disposiciones del proyecto incorporan una "cuota de género", en orden a que en las declaraciones de candidaturas para diputados y senadores, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres puedan superar el 60% del total; y a que el partido político que opte por el sistema de elecciones primarias para los períodos 2017, 2021, 2025 y 2029, no podrá someter a dicho procedimiento más del 40% del total de candidaturas a diputado o senador que pueda declarar para la elección definitiva.

Aclaran los requirentes que no cuestionan *per se* el mecanismo de cuotas de género, pero que la forma en que ello se materializa en el proyecto infringe el artículo 19, N° 15°, de la Constitución que, en el marco de la libertad de asociación y del estatuto constitucional de los partidos políticos, estableció en su inciso quinto un sistema de elecciones primarias.

Las normas cuestionadas implican que por ley se impide a los partidos políticos someterse al mecanismo de elecciones primarias, no obstante que éstas fueron concebidas por la Constitución como voluntarias, libres y vinculantes; afectando así la autonomía de los partidos políticos y su derecho a nominar a sus candidatos a parlamentarios por la vía de las elecciones primarias.



000524

Añaden que el uso de este sistema de elecciones primarias corresponde a una decisión libre y autónoma de los partidos que no es constitucionalmente susceptible de seccionamientos porcentuales como pretende el proyecto.

Además, estiman que se afectan de modo arbitrario los derechos de los afiliados al partido respectivo, o de los ciudadanos con derecho a sufragio, según el caso, que sólo podrán elegir parte de sus candidatos a través de elecciones primarias.

Estas disposiciones del proyecto infringen, asimismo, la igualdad ante la ley y el libre ejercicio de los derechos que la misma Constitución establece, conculcando su artículo 19, N°s 2° y 26°.

La señora Presidenta de la República solicita, igualmente, el rechazo de esta impugnación.

Sostiene el Ejecutivo que estas disposiciones buscan asegurar la participación de una cuota de 40% de mujeres como candidatas a cargos parlamentarios, en forma congruente con el artículo 1°, inciso cuarto, de la Constitución, conforme al cual el Estado debe contribuir a generar condiciones sociales que faciliten el mayor desarrollo de sus integrantes, en términos de igualdad. Así, las normas en comento buscan superar la infrarepresentación de las mujeres en la política, y constituyen una acción afirmativa que remedia la desigual condición en que se encuentran actualmente, compensando las barreras estructurales que afectan a las mujeres en los procesos electorales.

Agrega que estas normas no fijan nuevas condiciones o requisitos para ser candidato a diputado o senador, por lo que se encuentran conformes con la Constitución. Tampoco importan una discriminación arbitraria respecto de los hombres, por lo que no se vulnera la igualdad ante la ley, y responden al cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por Chile. Al efecto se cita,





000525

entre otras, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que en su artículo 4° consagra medidas especiales temporales para lograr la igualdad de facto entre hombres y mujeres.

Por otra parte, señala el Gobierno que la Constitución establece las elecciones primarias como voluntarias y vinculantes, encargando al legislador orgánico constitucional su regulación, pudiendo así la ley incorporar esta exigencia de cuotas en el mediano plazo, lo que, en todo caso, envuelve una cuestión de mérito legislativo y no de constitucionalidad.

- Capítulo Tercero: "La igualdad entre los candidatos pertenecientes a partidos políticos y los candidatos independientes".



Los señores parlamentarios requieren se declare inconstitucional y se suprima la letra a) del número 2) del artículo 3° del proyecto, que modifica el inciso primero del artículo 6° de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, en los siguientes términos:

Artículo 3°.- Modifícase la ley N° 18.603, orgánica constitucional de Partidos Políticos, de la manera que a continuación se señala:

(...) 2) En el artículo 6°:

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

b) Agrégase en el inciso segundo, a continuación del punto aparte, que ha pasado a ser punto seguido, la siguiente oración: "Los notarios no podrán negarse a recibir la declaración a que hace referencia este artículo y no podrán cobrar por este servicio."

Señalan los actores que esta norma rebaja a un "0,25" por ciento del electorado que hubiere votado en la



000526

última elección de Diputados, el número de ciudadanos con derecho a sufragio que se requiere para constituir un partido político en una región, modificación que sin embargo no se aplica a las candidaturas independientes, que requieren conseguir las firmas del 0,5% del mismo universo electoral.

Como antecedente, agregan que el Senado rechazó una norma del proyecto que modificaba el artículo 10 de la Ley N° 18.700, en orden a que las candidaturas independientes a Diputados o Senadores requerirían, igualmente, del patrocinio de un 0,25 por ciento.

Luego, se configura una ventaja para la presentación de candidaturas a diputado o senador 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, para lo cual se requerirá un patrocinio inferior que para presentarse como candidato independiente.

Estiman los actores que esta disposición del proyecto vulnera la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos en la presentación de sus candidaturas y en la participación en los procesos electorales, garantizada por el artículo 18 de la Constitución; así como la igualdad ante la ley, asegurada por el artículo 19, N° 2°, de la Carta Fundamental y el artículo 15 de la misma, que se limitan a enunciar.

La señora Presidenta de la República, en su escrito de observaciones, insta por el rechazo de esta impugnación, en atención a que no se verifica la infracción a la igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos denunciada.

Señala que el hecho de que se rebaje el porcentaje del padrón necesario para constituir un partido político y no se rebaje igualmente para las candidaturas





000527

independientes, no importa una vulneración a los artículos 18 y 19, N° 2°, de la Constitución pues, como lo ha señalado esta Magistratura, la igualdad entre candidatos independientes y candidatos miembros de partidos políticos debe aplicarse en el contexto de las obvias distinciones que se dan por el solo hecho de tratarse de unos y otros, pudiendo el legislador establecer diferencias en la medida que no sean arbitrarias, como ocurre en la especie, en que se trata de una medida que busca fortalecer la formación de partidos políticos, dentro de la autonomía que la Constitución entrega al legislador orgánico constitucional en el mismo artículo 18.



La norma impugnada no vulnera la igualdad entre candidatos independientes y de partidos políticos, pues se refiere a la constitución de los partidos políticos y no al estatuto electoral de ambos tipos de candidatos. Así, no se afecta la igualdad en la presentación de candidaturas ni en la participación en los procesos electorales, que es lo garantizado por el artículo 18 constitucional.

Además, como señalan los actores, el Senado rechazó la modificación al artículo 10 de la Ley N° 18.700, que disminuía en el mismo porcentaje el patrocinio requerido para las candidaturas independientes. Lo anterior obedece a cuestiones de mérito legislativo que escapan a la competencia del Tribunal Constitucional. En fin, señala el Gobierno que los requirentes están impugnando el rechazo de una modificación legal y, en consecuencia, una norma legal vigente, lo que es improcedente.

- Capítulo Cuarto: "El financiamiento de las asignaciones parlamentarias".

Por último, los señores Senadores requirentes solicitan a este Tribunal que declare la inconstitucionalidad formal de los numerales 8) y 10)



001528

del artículo 1° del proyecto de ley, esto es, los preceptos que **sustituyen los artículos 179 y 180 de la Ley N° 18.700, en relación con el aumento del número de Diputados a 155 y de Senadores a 50**, por no indicarse con precisión "las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto", en lo referido a las asignaciones parlamentarias, infringiéndose consecuentemente el artículo 67, incisos tercero y cuarto, de la Constitución.

Señalan los actores que el proyecto aumenta en 35 el número de diputados y en 12 el de senadores, lo cual implica un aumento del gasto fiscal, al tiempo que el artículo 67 constitucional exige que cualquier nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación esté debidamente financiado, debiendo indicarse por el Presidente de la República la fuente de los recursos, como requisito para su posterior aprobación por el Congreso Nacional.

En la especie, sostienen, los informes financieros presentados durante la tramitación del proyecto no indican el monto en que es necesario aumentar los recursos asociados a la aprobación del proyecto, para el financiamiento de las asignaciones parlamentarias, acarreando el vicio de inconstitucionalidad formal denunciado.

La señora Presidenta de la República solicita se rechace esta alegación de inconstitucionalidad formal pues, sin perjuicio de que nada dicen los actores respecto del artículo 5° del proyecto, que establece el financiamiento con cargo a la partida del Congreso Nacional de la Ley de Presupuesto, la administración financiera y presupuestaria del Estado corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República, pudiendo el Congreso solo aceptar, disminuir o rechazar los gastos que aquel proponga. En consecuencia, el Tribunal



000529

Constitucional no puede tener injerencia alguna en el financiamiento de los proyectos de ley, más allá de verificar si existen o no los respectivos informes financieros.

No obstante, agrega que no se infringe el artículo 67 constitucional, toda vez que se emitieron cuatro informes financieros que fueron debidamente aprobados por las comisiones de Hacienda de las cámaras durante la tramitación del proyecto. En ellos se indicó que el aumento del número de diputados no constituirá un mayor gasto fiscal, sino un "mayor desembolso por concepto de dieta parlamentaria", que se podía financiar con los recursos que anualmente se consultan en la ley de presupuesto.



Añade el Ejecutivo que este Tribunal Constitucional no es competente para resolver cuestiones financieras, relativas a discrepancias sobre los montos involucrados en una iniciativa legal, cuestión que es de naturaleza económica y política, mas no un asunto constitucional; concluyendo, en todo caso, que las nuevas asignaciones parlamentarias no significan que exista un mayor gasto fiscal, pues deberán adecuarse al presupuesto anual del Congreso Nacional.

En cuanto a otras cuestiones relacionadas con el presente proceso constitucional, cabe consignar que en el requerimiento de fojas 1 y siguientes se alude a las reservas de constitucionalidad que fueron planteadas durante la tramitación del proyecto respecto de las normas del mismo que se impugnan, salvo respecto a la modificación del artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos. Al efecto, se cumple también con acompañar las actas de las sesiones de sala o comisión en las que se formularon dichas reservas, parte de las cuales fueron agregadas a un cuaderno separado, conforme a lo resuelto a fojas 311.



000530

Por otra parte, mediante resolución de 10 de marzo de 2015, a fojas 325, el Pleno del Tribunal ordenó abrir cuaderno especial para agregar las presentaciones recibidas con ocasión de este proceso y convocó a audiencia pública para oír a las instituciones y organizaciones representativas de los intereses involucrados en el asunto jurídico-constitucional materia de autos, verificándose dicha audiencia el día 18 de marzo de 2015, en que fueron oídos el honorable Diputado señor Pedro Browne, por el Movimiento Político "Amplitud"; el señor Máximo Pavez Cantillano, por la Fundación Jaime Guzmán; el señor Roberto Cárcamo Tapia, por la Corporación Fundamental; la señora Camila Maturana Kesten, por la Corporación Humanas, y la señora Javiera Arce Riffo, por la Fundación Chile 21.



El presente proceso constitucional quedó en estado de relación con fecha 16 de marzo de 2015, y con fecha 19 de marzo de 2015, conforme se certifica a fojas 508, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados Ángela Vivanco Martínez, por los honorables señores Senadores requirentes, y Patricio Zapata Larraín, por su Excelencia la señora Presidenta de la República.

Con la misma fecha 19 de marzo de 2015, la presente causa quedó en estado de acuerdo, y el Pleno del Tribunal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 93, inciso quinto, de la Constitución, resolvió prorrogar por diez días el plazo para dictar sentencia.

Y CONSIDERANDO:

Capítulo Primero: "La igualdad del voto".

I.- SISTEMA ELECTORAL Y CONSTITUCIÓN.

PRIMERO.- Que la construcción de un sistema electoral propiamente tal requiere la adopción de un



000534

conjunto de decisiones acerca de la modalidad jurídica del voto, del factor territorial que demarca distritos y circunscripciones senatoriales, el factor de conversión de votos a escaños (o sistema electoral estricto), la actualización demográfica y los objetivos del sistema en su conjunto, orientados a producir resultados en una gradiente que va desde la máxima gobernabilidad con mínima representación a la máxima representatividad con mínimos de eficacia gubernativa (NOHLEN, Dieter (1995): *Sistemas electorales y partidos políticos*, reimpresión, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, y VALLÉS, Josep y BOSCH, Agusti (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona);



SEGUNDO.- Que esta Magistratura sostuvo en 1989 que el legislador tiene amplia libertad de configuración o margen de discrecionalidad para la determinación de los distritos y del sistema electoral en general. A saber, "la Constitución dejó, así, amplia facultad al legislador para determinar los distritos electorales. Ni siquiera consideró conveniente fijarle criterios o pautas, de modo que el legislador ha tenido libertad para considerar factores de carácter geográfico, territorial, poblacional, socioeconómicos, estratégicos, etc." (STC Rol 67, considerando 10°);

TERCERO.- Que, sin embargo, en el examen del control preventivo del proyecto de ley sobre elección democrática de los Consejos Regionales (STC Rol 2.466), esta Magistratura, por la vía de prevenciones, manifestaba que tal libertad tiene matices puesto que debe vincularse a criterios constitucionales sustanciales que enmarcan decisiones legislativas no arbitrarias;

CUARTO.- Que, asimismo, el propio constituyente ha adoptado nuevas decisiones reseñadas por las leyes de reforma constitucional N°s 20.050, 20.337 y 20.725 en los años 2005, 2009 y 2014, respectivamente, las que modifican diversos aspectos atinentes a la cuestión



000532

electoral. Todo lo anterior nos lleva a preguntarnos acerca del estado actual de las reglas del sistema electoral, que son delimitadas y condicionadas por la Constitución. La adecuada determinación de estos criterios permitirá examinar, con posterioridad, el cuestionamiento planteado al proyecto de ley que "sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral de carácter proporcional inclusivo y [que] fortalece la representación del Congreso Nacional (Boletín N° 9.326-07)";

QUINTO.- Que, por lo anterior, cabe identificar dos tipos de normas en la Constitución. Primero, aquellas que regulan directamente cuestiones electorales, tales como los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, N° 15°, 47, 48, 49, 50 y 51. En segundo lugar, están las reglas que inciden en las cuestiones electorales, tales como los artículos 1°, 4°, 5°, 19, N° 2°, 113, etc. Las normas regulatorias enmarcan directamente al legislador para los efectos de su desarrollo y concreción. En cambio, las normas incidentales operan como principios orientadores en la adopción de tales decisiones normativas;

SEXTO.- Que, sin embargo, un examen pormenorizado de tales normas constitucionales excede el propósito natural de esta sentencia; por lo mismo, adoptaremos como guía el estudio de los elementos integrantes del sistema electoral y veremos cómo se produce el condicionamiento constitucional de la libertad del legislador para definir el mismo;

SÉPTIMO.- Que, en lo relativo a los objetivos de un sistema electoral, esto es, a las finalidades buscadas por el legislador en la regulación del sistema político, la Constitución no contiene ninguna referencia. No es posible deducir, directa o indirectamente, de alguna norma un criterio que apunte a dotar al sistema político democrático de mayor representatividad o, por el contrario, que sacrifique grados de inclusión política



000533

por adoptar un criterio fuerte de gobernabilidad. Lo anterior es muy relevante porque contrasta con una regla de la Constitución de 1925 que disponía que "[E]n 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" (artículo 25 de la Constitución de 1925). Este criterio ya lo había indicado el Tribunal Constitucional en 1989 para identificar la libertad del legislador en esta materia (STC Rol N° 67, considerando 10°);

OCTAVO.- Que el factor territorial de los distritos y circunscripciones senatoriales sí predetermina algunas normas constitucionales que orientan la decisión del legislador orgánico constitucional. Lo primero es indicar que la Constitución preceptúa que "[L]a Cámara de Diputados está integrada por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de diputados, los distritos electorales y la forma de su elección" (artículo 47 de la Constitución). Asimismo, respecto del Senado dispone que éste "se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección" (artículo 49 de la Constitución). Por ende, es resorte exclusivo del legislador orgánico determinar los distritos y las circunscripciones senatoriales, con la salvedad, en este último caso, de que debe hacerlo "en consideración a las regiones del país", de tal manera que queden representadas, diríamos, "con consideración". Adicionalmente, una norma que implica indirectamente al factor territorial es el





000534

artículo 113, inciso final, de la Constitución, que dispone que "los senadores y diputados que representen a las circunscripciones y distritos de la región podrán, cuando lo estimen conveniente, asistir a las sesiones del consejo regional y tomar parte de sus debates, sin derecho a voto". Con ello, se deduce que los distritos deben ser configurados territorialmente al interior de una misma región;

NOVENO.- Que, en cuanto al sistema electoral en un sentido estricto, esto es, al método de conversión de votos en escaños, el constituyente le ha entregado total libertad al legislador orgánico, puesto que la "forma de su elección" es de resorte exclusivo de éste (artículos 47 y 49 de la Constitución). Adicionalmente, lo esencial es que la conversión se realice sobre la base de un número constitucionalmente indeterminado de senadores y diputados, delegando en el legislador su fijación;



DÉCIMO.- Que en lo relativo a la modalidad del voto, esto es, al ejercicio ciudadano en la materialización del derecho al sufragio, la Constitución identifica, en su artículo 15, el hecho de que "en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario". Con ello, adopta principios y reglas que se traducen en modalidades que derivan en el sistema electoral público. Justamente, "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 (...)" (artículo 18 de la Constitución). Por tanto, las modalidades del voto tendrán un margen de expresión regulado por el legislador orgánico. Y lo anterior no es novedad para este Tribunal, puesto que,

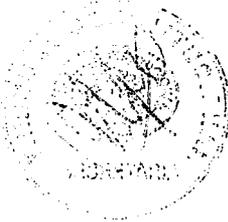


000535

por ejemplo, le ha correspondido conocer cuestiones como la constitucionalidad del "voto asistido" para discapacitados en relación con el carácter "secreto" del sufragio (STC Rol N° 745/2007);

DECIMOPRIMERO.- Que, finalmente, en cuanto a la actualización del sistema electoral para incluir criterios demográficos que lo adecuen a los cambios poblacionales al interior de las circunscripciones o distritos, no existe ninguna norma constitucional de la cual pueda deducirse la obligación de representación conforme a unos u otros factores. Por tanto, el legislador tiene libertad para disponer dicha actualización;

II.- LOS ELEMENTOS DEL JUICIO DE IGUALDAD EN MATERIA ELECTORAL.



DECIMOSEGUNDO.- Que el requerimiento planteado por diversos senadores cuestiona ciertas dimensiones del sistema electoral propuesto, pero sin impugnarlo en su integralidad. En primer lugar, manifiesta su acuerdo con el sistema electoral aprobado en un sentido estricto, tanto respecto del número de futuros parlamentarios definido por el Congreso Nacional, como respecto de la modalidad de convertir votos en escaños, esto es, con la fórmula D'Hondt para realizar tal operación. En segundo lugar, la impugnación se refiere a la distribución territorial de escaños de diputados, que los requirentes juzgan desproporcionada y atentatoria del principio de igualdad solamente en algunos distritos que estiman arbitrarios en su configuración. Tercero, el fundamento de tal inequidad lo matizan en varios sentidos. Por una parte, entienden que en el Senado no opera el principio del voto igualitario porque éste ha de formarse "en consideración a las regiones del país", limitando la desproporción sólo a la Cámara de Diputados. Y, adicionalmente, no aplican el principio del voto



000539

igualitario plenamente porque lo condicionan a un criterio territorial, ya que "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 subrepresentación de los centros urbanos del país, sino que se producen entre regiones que no se encuentran en 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" (fs. 23 del requerimiento y expediente). Este cuestionamiento está referido al régimen transitorio diseñado por el legislador en el artículo 1º, numeral 8, del proyecto de ley. Finalmente, estas vulneraciones constitucionales alcanzarían a todos los distritos, con el objeto de que el reconocimiento de alguna de estas infracciones impondría la obligación al Tribunal Constitucional de declarar éstas "suprimiendo del texto (...) 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 contradicción con los artículos 15 y 19, N° 2º, de la Constitución Política de la República" (fs. 49, parte petitoria). Ello importaría realizar un juicio interno de la proporcionalidad de los distritos y declarar la inconstitucionalidad de aquellos que tengan configuración arbitraria afectando al conjunto de todos ellos;

DECIMOTERCERO.- Que, para el evento de asumir el ejercicio de construir una comparación que revele la reprochada desproporción intolerable del sistema electoral definido en el proyecto de ley, hay dos modalidades para resolverlo. Primero, un camino es el juicio de igualdad formal que verifique la modalidad de



000537

escrutinio que le compete al Tribunal Constitucional, en el sentido de que especifique de quién es la carga de la prueba respecto de la discriminación y que especifique sobre la base de qué reglas construye la comparación para probar la desproporción acusada. Un segundo camino es el juicio sustancial resultante del ejercicio del sufragio igualitario, verificando las reglas del valor numérico que objetivan las naturales distorsiones de un sistema electoral que no toma en consideración a todo el país como una circunscripción o distrito (como sería el ejemplo de Israel);

III.- EL JUICIO DE IGUALDAD FORMAL NO ARROJA UNA DESPROPORCIÓN NO JUSTIFICADA EN ALGÚN OBJETIVO CONSTITUCIONAL.



DECIMOCUARTO.- Que cualquiera invocación relativa a la infracción al principio de igualdad importa un ejercicio formal de un test o juicio de igualdad. El primer elemento a identificar es la concurrencia de un criterio sospechoso en el término de comparación. En tal sentido, cabe recordar que las normas constitucionales que directamente regulan el sistema electoral (artículos 47 y 49 de la Constitución) no contienen un mandato específico de realización o promoción de la igualdad o proporcionalidad en la construcción del sistema electoral. La impugnación de autos se fundamenta en normas incidentales a la construcción del sistema electoral, relativas a la modalidad del voto, y que se reducen al principio del "voto igualitario" y su aplicación en el derecho a la igualdad ante la ley, especialmente en cuanto a que "ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias" (inciso final del numeral 2° del artículo 19 de la Constitución). La contrastación entre la libertad de configuración del legislador respecto del sistema electoral y su supuesta contradicción con normas incidentales, los requirentes la



000538

han reafirmado como una vulneración de la dimensión sustancial del voto igualitario, esto es, 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" (fs. 21 del requerimiento y expediente);

DECIMOQUINTO.- Que cabe preguntarse si el criterio de igualdad aplicado a reglas electorales es uno de aquellos que exige un tipo especial de examen constitucional. Como se sabe, nuestra Constitución no contiene un listado taxativo de factores que predeterminen un ejercicio especialmente cauteloso a la hora de hacer diferencias o distinciones en decisiones públicas o en leyes propiamente tales o en reglas de trato. Por tanto, esos criterios hay que encontrarlos, en conjunción con los deberes estatales de respeto y promoción reconocidos en el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución. Es así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que es deber de los Estados respetar "los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). A su vez, el artículo 26 del propio Pacto reconoce a todas las personas que "son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición social". Asimismo, normas similares se repiten en los





000539

artículos 1° y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En síntesis, desde la Constitución y desde el estándar propio de los tratados internacionales de los derechos humanos no existe ninguna obligación específica que cautele en contra de regulaciones electorales que manifiesten distorsiones territoriales como las alegadas en el requerimiento, salvo que ellas estuvieren construidas como una modalidad de discriminación de determinadas "opiniones políticas o de cualquier índole". Sin embargo, ésa es una cuestión no reclamada en autos por los requirentes y respecto de la cual se planteó el desafío -por parte de la defensa del proyecto de ley- de que este sistema estaba construido sin sesgos de esa naturaleza, cuestión no refutada en el presente proceso constitucional. Por tanto, el estándar de la legislación electoral debe sortear un escrutinio simple de igualdad, apuntando a las razones que legitiman las diferencias y siendo obligación del requirente probar las diferencias arbitrarias;



DECIMOSEXTO.- Que, como paso siguiente del juicio de igualdad, es deber del requirente construir un término de comparación que demuestre la exigencia de igualdad, que construya con precisión la situación jurídica de quién se considera discriminado y que verifique los términos de la comparación. En tal sentido, el requerimiento en este punto expresa que el sistema electoral está construido con una desviación estándar ascendiente a 26 % por sobre la media, constituyendo una distorsión fuerte de valor alto. Visto así, los sujetos perjudicados son los electores de aquellos distritos en donde el valor sustancial de su voto tiene un peso extraordinariamente menor. El requerimiento realiza comparaciones estáticas adicionales, enjuiciando las decisiones de otorgar un número de diputados superior en distritos con un número de electores menor. ¿Es plausible construir el término de comparación del juicio de



000510

igualdad sólo en el valor sustancialmente igual del voto de los electores con derecho a sufragio? ¿Es el estándar que la Constitución exige para la construcción y diseño del sistema electoral?;

DECIMOSÉPTIMO.- Que aun sin responder la pregunta acerca del déficit del término de comparación, los propios requirentes se dan cuenta de que no es posible construir un término de comparación en materia electoral reducido a un solo criterio: el de igualdad sustancial del voto. Lo anterior, porque asumen que una de las principales conclusiones de las distorsiones resultantes radica en que hay territorios, como los extremos norte y sur, así como los centros poblados (especialmente Santiago), que pueden ser sobrerrepresentados o subrepresentados, respectivamente. Lo anterior nos recuerda que el sistema electoral es un complejo mecanismo que equilibra objetivos, principios, derechos, reglas y prácticas que han de satisfacer la condición de que Chile es una república democrática (artículo 4° de la Constitución) y donde periódicamente la soberanía popular se expresa mediante votaciones populares (artículo 5° de la Constitución). Por lo tanto, ha de construirse desde el territorio;

DECIMOCTAVO.- Que el juicio de igualdad exige establecer que la delimitación territorial electoral se ha restringido, en la impugnación de los requirentes, sólo a los distritos de la Cámara de Diputados y no comprende a las circunscripciones senatoriales, pues estiman que estas últimas se ajustan a la Constitución por ser delimitadas "en consideración a las regiones" del país (artículo 49 de la Constitución). Queda planteada, entonces, una impugnación relativa a la desproporción de los 28 distritos configurados por el nuevo sistema electoral válido para la Cámara de Diputados. Sin embargo, éstos tienen limitaciones estructurales que se gobiernan desde una perspectiva diferente a la proyección





000511

del voto igualitario. En primer lugar, se trata de una delimitación que se realiza sobre la base de los 60 distritos existentes, que se fusionan, pero sin alterar su actual configuración territorial. En segundo lugar, ese territorio está predeterminado por la regla constitucional del artículo 113 en orden a configurarse al interior de la misma región. En tercer lugar, no es una construcción *ad hoc* para el sistema electoral sino que utiliza las divisiones político administrativas existentes a partir de las comunas del país. Todos estos criterios territoriales no pueden ser calificados como "gerrymandering", esto es como una delimitación política de los distritos, efectuada *ad hoc* con el objeto de valorar resultados político-electorales conocidos, privilegiando zonas que favorecen y debilitando áreas desfavorables. En el caso chileno, parece concurrir lo que la doctrina ha denominado "gerrymandering natural". Esto es, aquel diseño electoral que no resulta de una redistribución deliberadamente orientada, sino que es fruto de efectos combinados de ciudades fuertemente concentradas y, a la vez, de lugares aislados y de escasa población [Commission Européenne pour la démocratie par le droit (2004): Rapport sur les systèmes électoraux, Etude N° 250, Strasbourg, p.10). Esta construcción teórica permite explicar que el sistema electoral chileno tiene deficiencias aritméticas naturales para la proyección de la igualdad sustancial del voto porque hay una decisión política adoptada con anterioridad: todos los distritos electorales tendrán un mínimo de 3 diputados, lo que genera que en zonas de baja densidad poblacional se produzca una natural sobrerrepresentación. En tal sentido, podría adoptarse el criterio de "proyección sustantiva del voto igualitario" para la construcción de esos distritos, generando una representación proporcional de 1 ó 2 diputados por cada uno de los distritos 1, 2, 27 y 28. Sin embargo, con ello

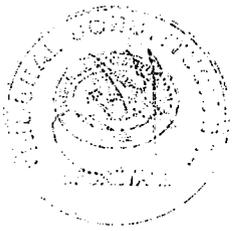




000512

el efecto constitucional que se busca (mayor igualdad) deviene en una severa infracción constitucional, puesto que es deber del Estado "promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional" (artículo 1º, inciso quinto, de la Constitución);

DECIMONOVENO.- Que lo anterior deviene en una matización del término de comparación: no toda proyección proporcional de la igualdad del voto es constitucional. La aplicación aritmética del principio importa un sacrificio de representación política para las zonas extremas que resultaría inconstitucional. Sin embargo, no es la única matización que se ha de realizar al principio de proyección proporcional de la igualdad. Éste está construido sobre un supuesto que ha desaparecido de la Constitución. Si se proyecta proporcionalmente la igualdad del voto de todos los electores es porque todos tienen un derecho y un deber de participar en el ejercicio democrático electoral. Pero todos tienen un derecho hipotético que ejercen eventualmente porque existe, con la ley de reforma constitucional N° 20.390, el voto "voluntario". Y sobre la base de este criterio, se distingue entre electores potenciales y votantes reales. Sirve como criterio para habilitar un conjunto mínimo de firmas para ser candidato independiente o para inscribir un partido político. En fin, es un factor que, al proyectarse sobre los distritos, da resultados diferentes. La desproporción se desplaza hacia los distritos con mayor votación efectiva. Con esto no se pretende desconocer la relevancia de la proyección sustantiva del voto igualitario, pero se ha de configurar como principio que es matizado por las dimensiones territoriales y las libertades de los individuos al ejercer su derecho de voto. En síntesis, el sistema electoral debe ser construido primariamente determinando





000543

sus objetos, en este caso, proporcional moderado como una decisión entregada en exclusividad al legislador. En segundo lugar, a partir de estas consideraciones la delimitación geográfica ha de tener en cuenta criterios primariamente demográficos y secundariamente territoriales. En tercer lugar, estas razones tienen por finalidad permitir elecciones periódicas, que den cuenta de la voz de los soberanos y en donde razones de bien común podrían llevar a considerar otros criterios de especial protección a minorías segregadas;

VIGÉSIMO.- Que, dicho lo anterior, resulta central relacionar el juicio formal de igualdad con la determinación de las razones que apuntan a criterios constitucionalmente legítimos para el diseño del sistema electoral concreto planteado por el legislador. En primer lugar, es deber de los requirentes identificar las razones por las cuales la aplicación del principio de la proyección sustancial del voto igualitario, como un voto del mismo peso por cada elector, no resulta del todo observada. Ellos mismos introdujeron criterios que matizan el principio por consideraciones geográficas. Sin embargo, lo que resulta medianamente explicado para los extremos del país no deviene en una justificación razonable para debilitar la representación de los grandes núcleos urbanos, especialmente en Santiago. La capital debe pagar un precio por su centralismo consustancial a un volumen enorme de actividades, pero no se entiende hasta dónde lo debe hacer. En segundo lugar, el proyecto de ley justifica bien el tránsito de su modificación desde un sistema electoral binominal a uno proporcional moderado. Lo anterior, porque para la viabilidad de esta transformación se apoyó en criterios prácticos que permitieron un acuerdo político con un quórum más exigente, propio de una reforma constitucional (tres quintos de senadores y diputados en ejercicio, según la Disposición Decimotercera Transitoria de la





600544

Constitución). Estos criterios los justificó el Ejecutivo en una representación geográfica mínima (3 diputados a lo menos), en el incremento de a lo menos un diputado para cada región; en la introducción de competitividad electoral aumentando los escaños en distritos más grandes; reducir la desigualdad del voto incrementando el número de escaños a elegir; determinando mayorías y minorías con una representación significativa en una variante de 3 a 8 diputados y 3 a 5 senadores como piso y techo, respectivamente; en la mejora paulatina de la diversidad de la sociedad a través de cuotas para candidaturas femeninas y con la sobrerrepresentación de zonas extremas. Para ello, la Constitución habilita un conjunto de objetivos legítimos que están dentro del marco constitucional, sin que a este Tribunal corresponda calificar su bondad sino que únicamente su perfecta concordancia con el texto fundamental. En particular, porque la "forma de su elección" de los diputados (artículo 47 de la Constitución) y senadores (artículo 49 de la Constitución) es un ámbito de amplia libertad de configuración legislativa, dentro de los límites genéricos descritos en la primera parte de esta sentencia. Por tanto, no cabe continuar en un examen formal de igualdad puesto que estuvo lejos de satisfacer las exigencias que permitieran probar la desproporción;

IV.- A MAYOR ABUNDAMIENTO, UN JUICIO SOSTENIDO EN EL PRINCIPIO DE IGUAL PESO DEL VOTO NO DEMUESTRA EMPÍRICAMENTE QUE EL SISTEMA ELECTORAL APROBADO SEA INJUSTO.

VIGESIMOPRIMERO.- Que, a mayor abundamiento y como un ejercicio *obiter dicta*, realizaremos una ponderación valorativa del peso de la desproporción del voto, visto en una escala planteada por los propios requirentes, pero antes partiremos ofreciendo un marco comparativo que permita apreciar criterios más que números;



000545

VIGESIMOSEGUNDO.- Que diversos tribunales constitucionales y magistraturas similares han ponderado, en sus respectivos países, el ejercicio del peso igualitario del voto, pero aplicado a sistemas electorales muy diversos, mayoritarios o proporcionales, en la tarea interpretativa de ver cómo la conversión de votos en escaños produce una auténtica "representación del pueblo". Lo que aquí nos debe interesar es verificar qué desproporción puede ser entendida como razonable, aislando todos los demás factores que ya vimos juegan un papel justificatorio central. Es así como en Reynolds v. Sims (1964), la Corte Suprema de los Estados Unidos había verificado la inconstitucionalidad de la aplicación del principio de igualdad del sufragio por su utilización mediante un sistema desproporcionado de división de distritos al interior de un Estado. Pero, a efectos de lo que nos interesa, en el Caso Karcher v. Dagget (1983) la misma Corte Suprema calificó que la decisión de la Legislatura de Nueva Jersey que verificó las distorsiones de los distritos implicó la declaración de inconstitucionalidad de una variación porcentual de 0,6984%. Por su parte, el Consejo Constitucional francés, mediante la Decisión 86 - 218 DC, del 18 de noviembre de 1986, sostuvo que "el corte de circunscripciones electorales debe ser realizado sobre bases esencialmente demográficas. En la práctica, esto significa que las brechas de representatividad entre los diputados deben ser también lo más reducidas posibles. El Consejo Constitucional admitió en 1986 brechas máxima de más o menos 20 %" (Pactet, Pierre, y Mélin-Soucramanien, Ferdinand (2011), Derecho constitucional, Legis, Colombia, p. 399). Estas decisiones son un reflejo simbólico de un criterio que algunas democracias estiman debe ser el más importante para configurar un distrito. Esto es, establecerlo mediante reglas lo más proporcionales posibles sobre un equilibrio demográfico y





000546

no sobre proporcionalidad demográfica estricta, porque pueden existir límites por consideraciones de interés general, siempre teniendo a la vista realidades geográficas y, en particular, con el objeto de evitar todo riesgo de arbitrariedad partisana [Benelbaz, Clément (2010), "Le redécoupage electoral sous la V^o République", Revue du Droit Public, N^o 6 - 2010, Paris, pp. 1662-1689]. Nuevamente, hay que matizar que este criterio sea definitivo. Es así como, en una perspectiva contraria, el Tribunal Supremo de Canadá, en Reference Re Provincial Electoral Boundaries (Saskatchewan), 1991, y el Tribunal Supremo de Australia, en Attorney - General of Commonwealth (ex rel McKinlay v. Commonwealth of Australia (1975), entendieron que un sistema electoral debe lograr una "representación eficaz", esto es, una que logre una debida cuenta de la geografía, la historia, los intereses comunitarios y la representación de la minoría. Por supuesto, se trata de casos con especiales consideraciones hacia minorías étnicas;

VIGESIMOTERCERO.- Que, asumiendo como hipótesis de trabajo de este argumento *obiter dicta* que las varianzas porcentuales que marcan un límite de la desproporción poco razonable son del orden de un 20 a un 30%, cabe mostrar las desproporciones acusadas, según tabla presentada por los requirentes (fs. 7), válida para los 28 distritos:

Distrito	Territorio	Desproporción
13	La Cisterna, San Miguel	1,338
9	Conchalí, Recoleta, Cerro Navia	1,323
8	Pudahuel, Maipú	1,319
1	XV Región	0,662
28	XII Región	0,585
4	III Región	0,506
27	XI Región	0,345



000547

Esta tabla nos muestra distorsiones aplicables a 7 distritos respecto de los cuales los requirentes dan por justificadas las desproporciones en 6 distritos, por cuestiones geográficas, quedando el dilema planteado en torno al distrito 4. Si bajamos aún más los criterios y los llevamos a un 25 %, sólo cabría agregar los distritos restantes de Santiago y el de la XIV Región. Por tanto, sin entrar a ponderar criterios adicionales, si bien hay desproporciones, éstas "nacen" justificadas internamente por los propios requirentes. Si aislamos y comparamos el distrito 4, por ejemplo, respecto de la Región XIV, cabe consignar que en el primero se cumple en mejor medida uno de los objetivos nuevos del sistema electoral, esto es, introducir competitividad frente a los incumbentes. En el caso de la Región XIV, los futuros 4 diputados calzan con los actuales representantes de los distritos 53 y 54. Allí la única incertidumbre nueva la agregan las cuotas de candidaturas femeninas, satisfaciendo uno de los objetivos del cambio electoral. Por tanto, el distrito 4 está plenamente justificado por competitividad, igualdad de oportunidades e inclusión social. En síntesis, éste es un mero ejercicio adicional del juicio de igualdad, pero que verifica que la demostración de la inconsistencia desproporcionada de algún distrito debía acreditarse sólida y contundentemente, siendo los factores geográficos los que anulan y explican razonablemente tales diferencias;

V.- LA ACTUALIZACIÓN DEL REDISTRITAJE ES UNA CUESTIÓN DE LEGALIDAD.

VIGESIMOCUARTO.- Que los requirentes formulan un segundo cuestionamiento a las modalidades de actualización del distritaje que es limitado por la fórmula que impone topes a la redistribución proporcional, fijando en 3 y 8 los pisos y techos de los escaños por distrito. ¿Es este un problema



000548

constitucional? A juicio de los impugnadores, es una extensión del problema del sufragio igualitario porque el proyecto de ley "no contempla una determinación discrecional por parte del Consejo Directivo del Servicio Electoral, ni delega en éste 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 los habitantes de los distritos haya cambiado y esa actualización es la correcta mirada desde el principio de la igualdad del voto (...)" (fs. 26 del requerimiento). Pero la consideración de los límites de la actualización implica que "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 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" (fs. 26 del requerimiento y del expediente);

VIGESIMOQUINTO.- Que los requirentes cuestionan por extensión esta determinación del Congreso Nacional. Sin embargo, cabe detenerse en un juicio de igualdad por supuesta inconstitucionalidad, ya que se trata de un asunto de manifiesta legalidad. Lo anterior, por dos tipos de razones. Primero, porque es competencia del legislador orgánico definir la "fórmula electoral". En ello, ya vimos que la Constitución no le impone límites al legislador, en la medida que sea la ley la que determine o haga determinable el número de los diputados (artículo 47 de la Constitución) y configure la "fórmula



000549

electoral". El cuestionamiento no radica en las modalidades de una actualización progresiva, basada en el factor demográfico, sino que simplemente impugna la modalidad de "proporcionalidad moderada" del sistema electoral. Los ocurrentes no están de acuerdo con la fórmula adoptada, pero ello es un juicio de mérito y no de constitucionalidad. Lo anterior se refuerza por el hecho de que el parámetro de enjuiciamiento es simplemente legal. No se puede invocar un parámetro de adaptación demográfica continua porque la Constitución no lo exige. Asimismo, sería contraproducente respecto de los criterios que defiende porque importaría un desmedro a determinadas zonas del territorio y una recentralización del sistema electoral. Y, finalmente, porque utiliza un baremo de crítica que es puramente legal. El sistema de conversión de escaños bajo la fórmula de D'Hondt es una fórmula puramente legal y que el legislador tiene pleno derecho a limitar. Por tanto, no existe un término de comparación claro que permita realizar un juicio de igualdad porque las fórmulas requeridas son parte de la propia libertad de configuración del legislador.

Capítulo Segundo: "Las cuotas de género".

LAS NORMAS SOBRE CUOTAS DE CANDIDATAS FEMENINAS A LAS PRIMARIAS NO VULNERAN LA CONSTITUCIÓN.

VIGESIMOSEXTO.- Que los requirentes objetan, como segundo aspecto de su requerimiento, dos normas destinadas a establecer una cuota de género para las primarias de candidatos a diputados y senadores. Por una parte, se objeta la letra b) del número 1) del artículo 1° del proyecto de ley, que modifica, de modo permanente, la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios en términos de establecer que en la totalidad de las declaraciones de



000550

candidaturas a diputados o senadores de los partidos, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el 60% del total respectivo. Dicho porcentaje es obligatorio. Y se calcula con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de esta regla acarrea el rechazo de todas las candidaturas. Por otra parte, el requerimiento impugna el numeral 3 del artículo 4° del proyecto de ley, que modifica la Ley N° 20.640, que Establece el Sistema de Elecciones Primarias. Dicho numeral establece una disposición transitoria en la referida ley. Esta preceptúa que para las elecciones parlamentarias de los años 2017, 2021, 2025 y 2029, sólo puede someterse al procedimiento de primarias hasta el 40% del total de candidaturas a diputados o senadores que se puede declarar en la elección definitiva;



VIGESIMOSÉPTIMO.- Que los requirentes objetan dicha regulación porque asocia la cuota de género con una limitación para llevar candidaturas a una primaria, haciendo irreconocible el derecho de los partidos de aspirar con completa libertad a un mecanismo de primarias vinculantes;

VIGESIMOCTAVO.- Que, antes de hacernos cargo del cuestionamiento, debemos formular una serie de precisiones sobre el mismo. Por de pronto, no se cuestiona el mecanismo de cuotas. Se cuestiona que éstas afecten el sistema de primarias.

Dicho sistema de cuotas está destinado a reservar determinados cupos a grupos o sectores de personas que han sido históricamente minusvalorados. Son mecanismos de acción afirmativa orientados a asegurar la efectiva igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2°, de la Constitución). Existen respecto de grupos o colectivos cuya subordinación es histórica o prolongada, situación que los ha debilitado severamente, obligando a corregir o compensar dicha secular desventaja. La acción afirmativa



000551

supone un beneficio para ese colectivo, que sin el mismo permanecería en su situación de subordinación.

Estas medidas buscan que las personas tengan las mismas oportunidades en el punto de partida (artículo 1°, inciso final, de la Constitución). De una u otra manera, ellas promueven sistemas de inclusión social, que el Estado debe contribuir a crear (artículo 1°, inciso cuarto, constitucional). En este caso particular, dichas cuotas se fundan también en el postulado del artículo 19, N° 2°, de la Carta Fundamental, que establece que hombres y mujeres son iguales ante la ley.

Es un hecho que las mujeres no tienen una representación adecuada en la política. En el año 1951, había una mujer diputado; el año 1993, había 9; el año 1997, había 14; el 2001, 15; el 2006, 18; el 2014, 19.

Dicho mecanismo puede perfectamente establecerlo el legislador, toda vez que regula un ámbito entregado por el Constituyente a la definición de éste. Tanto el artículo 47 como el artículo 49 de la Constitución establecen que "la forma de su elección" (de diputados y senadores) la debe definir la ley orgánica constitucional respectiva. Eso es precisamente lo que el proyecto lleva a efecto.

Asimismo, tampoco se introduce en el ámbito de los requisitos para ser diputado o senador. Estos siguen siendo los mismos. Sea hombre o mujer, el candidato debe cumplir los requisitos que los artículos 48 y 50 constitucionales establecen para ser candidato a diputado o senador, respectivamente;

VIGESIMONOVENO.- Que tampoco el proyecto establece un porcentaje de diputados o senadores hombres o mujeres. Establece sólo una cuota de candidatos;

TRIGÉSIMO.- Que, dado que lo que se impugna es el impacto que la cuota de candidatos puede tener en el mecanismo de elección de éstos vía primarias, es necesario analizar brevemente su regulación.





000552

Las primarias se encuentran reguladas en dos normas. De un lado, la Constitución establece el procedimiento de primarias en su artículo 19, N° 15°. Dicho precepto previene que esta materia debe ser regulada en una ley orgánica constitucional; que dicho mecanismo es voluntario; que es utilizable por los partidos políticos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular y que, finalmente, sus resultados serán vinculantes, salvo las excepciones que establezca dicha ley;



TRIGESIMOPRIMERO.- Que, por otra parte, la regulación de este mecanismo se encuentra contenida en la Ley N° 20.640. Ahí se conciben las elecciones primarias como voluntarias (artículos 2°, 4°, 8°, 9°, 11, 14 y 15); oficiales, porque participan organismos públicos (artículos 3° y 19); se utiliza el padrón electoral (artículo 21); existe calificación pública (artículos 30 y 31); son además únicas, porque se realizan conjuntamente para todos los cargos y de modo simultáneo para todos los interesados (artículo 3°); nacionales (artículo 3°) y vinculantes (artículos 35 y 36);

TRIGESIMOSEGUNDO.- Que todos esos preceptos fueron examinados por este Tribunal Constitucional en las STC 2324/2012 y considerados como orgánico constitucionales y constitucionales;

TRIGESIMOTERCERO.- Que consideramos que el proyecto no vulnera el mecanismo de primarias que la Constitución manda regular. En primer lugar, porque este mecanismo es voluntario. Sin acuerdo de los organismos internos del respectivo partido, éste no puede participar en dicho sistema. Por lo mismo, si el partido no está de acuerdo con el porcentaje de candidatos a diputados o senadores que puede someterse a tal mecanismo, por las razones que fuere, simplemente se puede marginar de él.

En segundo lugar, el proyecto establece reglas que atenúan un impacto superior. Por de pronto, la norma



000553

transitoria establece que el 40% de los candidatos a diputados o senadores pueda elegirse bajo este mecanismo. No es una prohibición total. En el resto se debe aplicar la cuota, de modo que ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres superen el 60% del total. Enseguida, dicha restricción es temporal, pues dura para las elecciones de los años 2017, 2021, 2025 y 2029.

En tercer lugar, porque el efecto de toda acción afirmativa es siempre afectar los procesos de selección, beneficiando a un grupo para compensar o corregir su situación histórica de discriminación. Por lo mismo, para garantizar el mecanismo de cuotas que el proyecto establece, no puede darse cauce libre a la aplicación de las primarias, porque eso podría implicar poner en peligro la cuota.

En cuarto lugar, tampoco consideramos que exista un peligro para el efecto vinculante de las primarias. Por una parte, porque los partidos saben con anticipación, lo mismo que la ciudadanía, que los candidatos hombres y las candidatas mujeres no pueden superar el 60% del total. Por la otra, la Constitución expresamente establece que el efecto vinculante puede tener las excepciones que establezca la ley. La Ley N° 20.640 consideró el fallecimiento o la renuncia dentro de estas causales de excepción (artículo 38). El proyecto establece otra causal de ajuste: el respeto a la cuota;

TRIGESIMOCUARTO.- Que no consideramos, en consecuencia, que se vulnere la regulación de las primarias que hace la Constitución por la incorporación de las cuotas para candidatos a diputados y senadores que establece el proyecto de ley.



000554

Capítulo Tercero: "La igualdad entre los candidatos pertenecientes a partidos políticos y los candidatos independientes".

DESIGUALDAD ENTRE INDEPENDIENTES Y PARTIDOS POLÍTICOS.



TRIGESIMOQUINTO.- Que los requirentes impugnan el numeral 2) del artículo 3° del proyecto de ley, que modifica el artículo 6° de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. Este precepto cambia uno de los requisitos para constituir partidos políticos, disminuyendo el porcentaje de afiliación requerido para su formación, desde el 0,5% de los electores que efectivamente hubieren sufragado en la última elección de Diputados en cada una de las regiones en que se constituye, a un 0,25% del mismo universo. Los requirentes sostienen que la modificación descrita es inconstitucional a la luz de los artículos 18 y 19, N° 2°, de la Constitución. Afirman que "[r]esulta 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." (fs. 38);

TRIGESIMOSEXTO.- Que esta Magistratura se ha pronunciado en varias oportunidades sobre el alcance de la igualdad que debe existir entre independientes y miembros de partidos políticos, garantizada por mandato constitucional respecto de la presentación de candidaturas y su participación en procesos electorales y plebiscitarios. En particular, se ha encargado de precisar que el deber de garantizar "siempre la plena igualdad" supone verificar si los supuestos normativos son los mismos. Es así como en la sentencia Rol N° 53 se declaró que "naturalmente es distinta la situación en que



000355

un ciudadano independiente y un miembro de un partido político enfrentan una elección. El primero está libre de todo compromiso político y estatutario, pero, a su vez, no dispone del apoyo de una organización jurídica que lo respalde; el miembro de un partido político, en cambio, está subordinado a una estructura política y a normas que se ha obligado a respetar, pero, al propio tiempo, cuenta con la ventaja que entraña pertenecer a una colectividad política, una de cuyas finalidades es, precisamente, la participación organizada en los actos electorales y plebiscitarios" (c. 15°). Asimismo se concluyó: "1) que los independientes y los miembros de partidos políticos deberán tener en los procesos electorales igualdad de oportunidades para elegir y ser elegidos y para gozar de las facultades inherentes a esos derechos en sus aspectos básicos, sin que obsten a ello las diferencias que puedan producirse, en lo accidental, como consecuencia de la natural situación de unos y otros, según ha quedado demostrado; 2) que las reglas que se den en materia de elecciones no pueden ser exactamente iguales a las que rijan en los plebiscitos, por la diferencia jurídica sustantiva que existe entre ellos, y 3) que la ley no puede crear privilegios en favor de unos y en perjuicio de otros que rompan el necesario equilibrio que debe existir entre los participantes de los actos electorales y plebiscitarios." (STC 53, c. 17°; en el mismo sentido, STC 228, c. 26°, STC 232, c. 13°, STC 2487, c. 58° y 59°). En la sentencia Rol N° 56 el Tribunal estimó conforme a la Constitución que el legislador estableciera menos requisitos que los exigidos para la constitución de partidos políticos, "habida consideración del escaso tiempo de que éstos dispondrán para cumplir con las exigencias legales y de su carácter eminentemente transitorio, ya que ellos se forman con el solo objeto de ejercer estos derechos en el proceso plebiscitario que tendrá lugar conforme a la disposición vigesimaséptima





000556

transitoria de la Constitución Política." (C. 14°). En sentencia Rol N° 141 se declaró inconstitucional la regulación de los subpactos para acumular votaciones en las elecciones de Concejales, que restringía esta posibilidad sólo a ciertos candidatos. Se afirmó que "es conveniente destacar que la igualdad a que se hace referencia es la que corresponde que se aplique a las personas que, como independientes o miembros de partidos políticos, participan en un proceso electoral, para ser candidatos y para ser elegidos. No debe confundirse, por ello, con las obvias distinciones que se dan entre independientes y los partidos políticos mismos [...] El proyecto dispone, por el contrario, que a la posibilidad de beneficiarse con esas sumas de votos no podrán acceder los candidatos de una lista en igualdad de oportunidades, al restringirse el derecho a sumar o acumular sus votos exclusivamente a los de partidos políticos o independientes subpactantes entre sí, todo lo cual contraviene las disposiciones constitucionales del ya citado artículo 18 de la Carta Fundamental, así como la igualdad que consagra el inciso segundo del N° 2 del artículo 19 de la misma Carta y la garantía establecida en el N° 15 del mismo artículo 19 al prohibir que los partidos políticos puedan tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana." (C. 10° y 11°). En la sentencia Rol N° 228 el Tribunal declaró inconstitucional el proyecto de reforma que establecía "en caso de empate se prefiere al miembro de un partido político por sobre el independiente que obtuvo un número igual de sufragios. Esta discriminación arbitraria violenta los artículos 1°, inciso quinto, 18, 19, N° 2°, y 108 de la Constitución Política, motivo por el cual en esta parte se acogerá el requerimiento." (C. 30°). En sentencia Rol N° 232 se declaró que "en el caso de la disposición cuya constitucionalidad se analiza, aparece claramente de manifiesto que el introducir al sistema



000557

vigente una desigualdad entre candidatos independientes y candidatos afiliados a partidos políticos, al exigir a los primeros 90 días de antigüedad en su condición de tales, y a los segundos sólo 60 días en la suya, constituye una diferencia que resulta arbitraria, dada su carencia de razón, fundamento, explicación u objetivo entendimiento." (C. 12°). En la sentencia Rol N° 301 se afirmó que "basta un simple examen de la norma del proyecto antes transcrita, a la luz de lo expuesto en los considerandos anteriores, para concluir que dicha norma es inconstitucional, por infringir lo dispuesto en los artículos 1°, inciso final, 18, inciso primero, y 19, N° 2°, de la Carta Fundamental, pues permite y regula el reemplazo del candidato fallecido a Presidente de la República en el caso de que la declaración de su candidatura hubiere sido efectuada por un partido político y, en cambio, prohíbe el reemplazo del candidato fallecido, tratándose de candidaturas independientes. Lo propio ocurre, también, con la disposición del inciso segundo de esta norma, ya que ella autoriza la sustitución del candidato fallecido a senador o diputado por las respectivas directivas del partido político o del pacto electoral y perentoriamente, a reglón seguido, agrega que "tratándose de candidaturas independientes, el candidato fallecido no podrá ser reemplazado". En suma, el precepto dispone que es posible el reemplazo por fallecimiento del candidato a Presidente de la República, senador o diputado, en el evento de que su candidatura hubiese sido declarada por un partido político; pero lo prohíbe tratándose de candidaturas independientes, sin que exista una justificación razonable de esta manifiesta desigualdad." (C. 9°). En la sentencia Rol N° 376, el Tribunal aclaró que "el artículo 15, inciso cuarto, del proyecto es constitucional, en cuanto debe interpretarse que la limitación respecto de los gastos imputables al financiamiento público que contiene resulta aplicable



000558

tanto a los partidos políticos como, igualmente, a los candidatos independientes, con plena sujeción a lo que disponen los artículos 18, inciso primero, y 19, N° 2°, inciso segundo, de la Constitución." (C. 25°). Finalmente, en la sentencia Rol N° 2487, reiterando la jurisprudencia existente respecto de las diferencias evidentes entre partidos políticos e independientes, declaró conformes a la Constitución las reglas de participación de independientes en los procesos de primarias, en la medida en que sean invitados por un partido político o configuren con éstos un pacto electoral; "[p]rimero, porque las elecciones primarias han sido definidas por el constituyente para los partidos políticos. Es así como el artículo 19, numeral 15°, inciso quinto, establece que "una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley". Segundo, porque las elecciones primarias satisfacen un objetivo constitucional directamente establecido. Las elecciones primarias son uno de los mecanismos que contribuyen a la efectiva realización de la democracia interna de los partidos. En tercer lugar, el hecho de que algunos partidos convoquen a candidatos independientes resulta de un valor fundamental y guarda armonía con la autonomía que la Constitución les preserva en cuanto cuerpos intermedios. Y, por otro lado, porque refleja una de las modalidades que permiten y a su vez exige el diálogo con la sociedad que deben representar." (C. 61°);

TRIGESIMOSÉPTIMO.- Que, como se ha descrito, la jurisprudencia del Tribunal ha sostenido reiteradamente que los miembros de partidos políticos y los independientes tienen diferencias naturales y evidentes,



000559

pues los primeros son miembros de una estructura política con vocación de permanencia, con derechos y obligaciones, y con una titularidad jurídica que pone hincapié en su oferta ideológica y programática. En cambio, los segundos están libres de todo compromiso político y estatutario específico, lo que resulta connatural a su autonomía para participar en las cuestiones públicas y electorales, según su voluntad. Los primeros tienen la fuerza del apoyo de una organización y una historia que los identifica ante el electorado. Los segundos tienen la plena libertad de no cargar con una historia que no les pertenece. Los primeros, presentándose a la ciudadanía en contextos que pueden ser favorables o desfavorables a los partidos políticos; en cambio, los últimos, libres de contextos culturales de sospecha. Estas diferencias, inherentes a la situación de cada uno de ellos, permiten afirmar que no toda desigualdad es contraria a la Constitución, siempre y cuando se garantice la igualdad en la presentación de candidaturas y en la participación en procesos electorales y plebiscitarios;

TRIGESIMOCTAVO.- Que la norma del proyecto impugnada no introduce cambios en los requisitos para inscribir candidaturas electorales, ni en el caso de los partidos políticos, ni tratándose de independientes. En este sentido, en principio, el precepto impugnado no tiene la aptitud necesaria para generar desigualdades en la presentación de candidaturas. Las modificaciones al estatuto de los partidos políticos, sea disminuyendo el porcentaje de afiliados para su constitución, como asimismo el favorecimiento de su existencia con la rebaja del requisito de su cobertura territorial, en términos de tener que constituirse a lo menos en una región del país, son formas legítimas de promover la formación de partidos políticos, que no implican necesariamente una discriminación en contra de los candidatos independientes;



000560

TRIGESIMONOVENO.- Que, sin perjuicio de lo anterior, la presentación de candidaturas es uno de los muchos fines y facultades de los partidos políticos; por lo tanto, habrá que determinar si la modificación aludida afecta indirectamente a la igualdad que debe existir entre independientes y miembros de partidos políticos en este aspecto;

CUADRAGÉSIMO.- Que el reemplazo de la cifra 0,5% por el guarismo 0,25% de los electores que sufragaron en la última elección, según lo dispone el artículo 6° de la Ley N° 18.603, considerado aisladamente, no influye de manera determinante en las condiciones de presentación de candidaturas. Es la modificación introducida en el artículo 3° de la Ley 18.603, en el sentido de que baste constituirse como partido en una región del país, la que podría producir el problema denunciado por los requirentes. Para determinar si estas modificaciones afectan o no la igualdad en la presentación de candidaturas, primero habrá que diferenciarse el análisis entre las elecciones parlamentarias y presidenciales;

CUADRAGESIMOPRIMERO.- Que tratándose de la presentación de candidaturas para Diputado y Senador, el artículo 10 de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, exige que los candidatos independientes tengan el patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,5% de los que hubieren sufragado en el distrito o circunscripción en la anterior elección periódica. En un análisis puramente numérico, en los nuevos distritos 1°, 2°, 3°, 4°, 24°, 27° y 28°, y en todas las circunscripciones senatoriales, sería aparentemente más ventajoso constituir un partido político que presentar una candidatura independiente;

CUADRAGESIMOSEGUNDO.- Que para determinar si esa supuesta ventaja genera una desigualdad en la presentación de candidaturas entre independientes y miembros de partidos políticos, es preciso realizar un



000561

análisis no reduccionista, considerando otros factores más allá del porcentaje de patrocinadores. En este sentido, la ley regula la presentación de candidaturas independientes, mas no interviene en las actividades que un independiente o una agrupación independiente realiza más allá del proceso electoral o plebiscitario. Los partidos políticos, en cambio, son organizaciones intensamente reguladas, tanto a nivel constitucional como legal. El artículo 19, N° 15°, de la Constitución describe una serie de conductas y actividades permitidas y prohibidas para los partidos políticos, y mandata a una ley orgánica constitucional su regulación y el establecimiento de sanciones ante incumplimientos. El artículo 23 constitucional, por su parte, declara incompatibles los cargos de directivos superiores de organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos, y mandata a la ley el establecimiento de sanciones. Por su parte, la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, en su Título II establece en detalle los requisitos para constituir un partido político, además de la afiliación del 0,5% de los votantes de la última elección: (1) deben organizarlo al menos 100 ciudadanos con derecho a sufragio, que no pertenezcan a otro partido político constituido o en formación; (2) deben extender escritura pública con las siguientes menciones: individualización completa de los comparecientes, declaración de la voluntad de constituir un partido político, nombre del partido y, si los tuviere, sigla, lema y descripción literal del símbolo, declaración de principios del partido, estatuto del mismo, y nombres y apellidos de las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo provisionales, constitución de un domicilio común para todas esas personas y normas para reemplazarlas o subrogarlas en caso de fallecimiento, renuncia o imposibilidad





000562

definitiva o transitoria que se produzcan antes de la inscripción del partido; (3) dentro de tercer día hábil de otorgada la escritura, una copia autorizada de ella y un proyecto de extracto deberán ser entregados por la Directiva Central provisional del partido al Director del Servicio Electoral; (4) cumpliendo los requisitos anteriores, el Director del Servicio Electoral publicará en el Diario Oficial, dentro de quinto día hábil de haber recibido los antecedentes, un extracto de la escritura pública de constitución, un resumen de la declaración de principios del partido y el lugar, fecha y notaría de su otorgamiento; (5) tienen un plazo de 210 días para proceder a la afiliación de sus miembros; (6) luego de obtenido el número de afiliados necesario, deben solicitar al Director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos; (7) el Director del Servicio Electoral, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de inscripción, dispondrá la publicación de aquélla en el Diario Oficial, a costa del partido en formación, con mención de su nombre, y si los tuviere, de su sigla, símbolo y lema, de la notaría y de la fecha en que se haya otorgado la escritura de constitución; (8) cualquier partido político inscrito o en formación puede deducir oposición a la formación de otro, a través de un procedimiento regulado;

CUADRAGESIMOTERCERO.- Que, como es evidente, si se considerara como única finalidad de los partidos políticos la presentación de candidaturas, claramente sería más simple presentar candidaturas independientes, aun considerando la disminución del porcentaje de afiliados introducida por el proyecto de ley en cuestión. Sin embargo, como ya ha sostenido la jurisprudencia de este Tribunal, los partidos políticos y la presentación de candidaturas independientes son cuestiones diametralmente distintas, que no pueden compararse o



000563

examinarse como situaciones iguales, y que por tanto presentan diferencias obvias que no por eso son inconstitucionales. En definitiva, respecto de las elecciones parlamentarias, la modificación introducida por el proyecto no es contraria a la igualdad, y por tanto, no infringe los artículos 18 y 19, N° 2°, de la Constitución;

CUADRAGESIMOCUARTO.- Que tratándose de las elecciones presidenciales la comparación es mucho más simple, pues en este caso la Ley N° 18.700 exige condiciones para la presentación de candidaturas tanto a independientes como a miembros de partidos políticos. A los independientes, el artículo 13 les exige el patrocinio, ante notario, de al menos el 0,5% de los electores que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo al escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones. Respecto de los partidos políticos, el artículo 14 diferencia dos situaciones: si el partido está constituido en todas las regiones del país, puede presentar candidaturas sin mayores requisitos; si no está constituido en todas las regiones, puede presentar una candidatura presidencial acreditando una cantidad de afiliados, en las regiones en que se encuentra constituido, no inferior al 0,5% de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones. Considerando que ninguno de estos artículos fue modificado por el proyecto de ley en cuestión, y aplicando las modificaciones introducidas en la constitución de partidos políticos, si un partido que presentó un 0,25% de afiliados en una región del país para su constitución legal quiere presentar una candidatura presidencial, deberá acreditar que sus afiliados representan no menos que el 0,5% de los que hubieren sufragado, a nivel regional, en la última





000564

elección de Diputados. Como deja en evidencia el caso de las presentaciones de candidaturas presidenciales, la constitución de un partido político nada se relaciona con la presentación de candidaturas, y en este punto, tanto independientes como miembros de partidos políticos deben cumplir con igual número mínimo de patrocinadores, y aún más, el candidato independiente podrá obtener patrocinadores de todas las regiones del país, mientras el candidato de un partido deberá lograr tal cifra en la región en que se hubiere constituido;

CUADRAGESIMOQUINTO.- Que, en síntesis, el numeral 2) del artículo 3° del proyecto de ley impugnado no genera diferencias arbitrarias entre independientes y miembros de partidos políticos, en cuanto a la presentación de candidaturas y a su participación en procesos electorales; por tanto, es declarado conforme a la Constitución.

Capítulo Cuarto: "El financiamiento de las asignaciones parlamentarias".

NO HAY VULNERACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO.

CUADRAGESIMOSEXTO.- Que el gasto asociado al incremento del número de parlamentarios es la última objeción que los requirentes formulan al proyecto. La impugnación en esta materia recae en los numerales 8 y 10 del artículo 1° del proyecto de ley. El primero aumenta el número de diputados en 35; el segundo, el número de senadores en 12.

Los requirentes sostienen que dicho incremento lleva asociado un aumento en el desembolso por concepto de dieta parlamentaria, que podría sufragarse con reasignaciones internas en el presupuesto del Congreso Nacional. Sin embargo, en su opinión, el proyecto no contiene financiamiento para las asignaciones



000565

parlamentarias que se pagan en adición a la dieta. No se establece con precisión las fuentes de los recursos necesarios para atender dichos gastos. Con ello se vulneraría el artículo 67 de la Constitución;

CUADRAGESIMOSÉPTIMO.- Que, antes de hacernos cargo de esta impugnación, debemos tener en cuenta lo siguiente respecto del Presupuesto de la Nación. En primer lugar, el presupuesto es anual (artículo 67 de la Constitución). En segundo lugar, el Presidente de la República tiene la iniciativa exclusiva en materia de gasto (artículo 67 constitucional). En tercer lugar, en su elaboración se debe procurar mantener un cierto equilibrio entre los ingresos y los gastos. A eso apunta una serie de instituciones que regula la Constitución. Desde luego, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, que restringe al Congreso en términos de no poder aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sino sólo reducirlos. Y ni aun así, respecto de gastos establecidos por leyes permanentes (artículo 67, inciso segundo, de la Constitución). Tampoco el Congreso puede aprobar ningún nuevo gasto sin que se indique, al mismo tiempo, las fuentes de los recursos para atender dicho gasto (artículo 67, inciso tercero, de la Constitución). Además, si el Congreso aprueba un gasto sin financiamiento suficiente, el Presidente puede, bajo ciertos supuestos, reducir proporcionalmente dichos gastos (artículo 67, inciso cuarto, de la Constitución);

CUADRAGESIMOCTAVO.- Que, para garantizar la observancia del mandato en orden a que el Congreso no puede aprobar ningún gasto sin indicar la fuente de los recursos necesarios para atenderlo, el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional establece un mecanismo de evaluación de impacto regulatorio. Este consiste, por una parte, en que los proyectos de ley deben acompañar un informe financiero. Es decir, "antecedentes que expliquen los gastos", "la



000566

fuente de los recursos" y "la estimación de su posible monto". Por la otra, la Comisión de Hacienda de cada Cámara debe indicar en su informe "la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto" (artículo 17);

CUADRAGESIMONOVENO.- Que, por otra parte, de acuerdo al artículo 68 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, cada Cámara debe establecer la forma en que se distribuyen los fondos que le corresponden de acuerdo a la Ley de Presupuestos, al igual que las normas sobre traspasos internos;

QUINCUAGÉSIMO.- Que lo primero que cabe señalar es que en la STC 242/1996, respecto de un proyecto de ley que trasladaba el Congreso Nacional a Santiago, se discutió una situación parecida a la reprochada.

Sin embargo, existen algunas diferencias entre aquella situación y ésta. Por de pronto, aquí se reconoce la existencia de un gasto y hay una referencia explícita a su financiamiento de acuerdo a la Ley de Presupuestos. Ello no ocurrió en el proyecto del traslado del Congreso. El reproche que le formuló el Tribunal Constitucional, en aquella ocasión, fue que no se contemplaba en su texto indicación de especie alguna respecto de las fuentes de financiamiento.

Enseguida, el organismo técnico del Ejecutivo encargado de elaborar el informe financiero del proyecto de ley, reconoce la existencia del mayor gasto. Cosa que no sucedió en aquella ocasión.

Además, hay que considerar que el presente proyecto es de iniciativa del Ejecutivo, a diferencia de lo que sucedía con el proyecto de traslado del Congreso, que se originó en una moción parlamentaria.

Por tanto, no estimamos que este precedente sea aplicable a la presente situación;

QUINCUAGESIMOPRIMERO.- Que, entrando a analizar el fondo de la objeción, debemos señalar que durante la



000567

tramitación del proyecto de ley se acompañaron los informes financieros correspondientes. Estos constan a fojas 458 y siguientes. En dichos informes se contempla el mayor desembolso por concepto de dieta parlamentaria que genera la incorporación de nuevos diputados y senadores;

QUINCUAGESIMOSEGUNDO.- Que, enseguida, en dichos informes financieros se deja constancia de un acuerdo político de no incurrir en un mayor gasto fiscal por estos conceptos. Por lo mismo, el informe señala que ello debe hacerse en el marco de la facultad que le da la Ley Orgánica del Congreso al propio órgano legislativo para establecer la forma en que se distribuirán los fondos que le corresponden (artículo 68, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional). En tal sentido, se trata de transferencias internas de recursos. Esta es una precisión que el Congreso Nacional puede perfectamente llevar a cabo y que es recogida por el Ejecutivo;

QUINCUAGESIMOTERCERO.- Que, por otra parte, el proyecto de ley contiene un artículo específico en materia de financiamiento, el que no se ha impugnado en estos autos. Este indica que el aumento de gasto por dieta se financiará con cargo a los recursos contemplados en la Partida del Congreso Nacional de la Ley de Presupuestos;

QUINCUAGESIMOCUARTO.- Que no se observa, en consecuencia, que el proyecto no indique la fuente de los recursos necesarios para financiar el mayor gasto por dietas y asignaciones, pues ellos provendrán del presupuesto del Congreso Nacional, mediante ajustes internos que esta Corporación puede perfectamente llevar a cabo, dada su autonomía y la facultad expresa que en tal sentido le confiere la ley orgánica del propio Congreso.



000568

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

SE RESUELVE: QUE SE RECHAZA EN TODAS SUS PARTES EL REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDO A FOJAS UNO.

Se previene que la Ministra señora Marisol Peña Torres concurre a la decisión de rechazar íntegramente el requerimiento deducido a fojas 1, compartiendo únicamente los Capítulos III y IV de la sentencia, y teniendo especialmente presentes las siguientes consideraciones para fundamentar el aludido rechazo:

I. La competencia específica del Tribunal Constitucional.

1°. Que cada vez que el Tribunal Constitucional - como cualquier otro tribunal- se enfrenta a decidir un conflicto jurídico que le ha sido sometido debe definir, en forma muy precisa, su competencia específica para resolver dicho conflicto.

La competencia específica ha sido definida por el profesor Juan Colombo como "la facultad que tiene el tribunal para conocer de las materias que conforman un proceso determinado. Es la singularización de la jurisdicción al caso concreto. El Tribunal asume competencia específica para conocer el proceso y resolver el conflicto que en él se ventila y de su ejercicio surgirá el efecto de cosa juzgada, y la ultra y extra petita cuando el tribunal la extralimite." El respeto irrestricto a la competencia específica constituye una garantía para quienes intervienen en el proceso, pues el



000569

Tribunal sólo podrá conocer lo que se le pide y resolver solamente lo debatido ("El debido proceso constitucional". Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 32 (2006), p. 68);

2°. Que, en el mismo sentido anotado, este Tribunal ha sentenciado que "en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 93, N° 3°, de la Constitución Política para resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de un proyecto de ley, el Tribunal Constitucional tiene únicamente competencia para conocer de la cuestión de constitucionalidad que contenga el requerimiento respectivo, la que sólo puede afectar a disposiciones incluidas en dicho proyecto, sin que pueda esta Magistratura, con motivo del ejercicio de su atribución de control preventivo de constitucionalidad, extender el examen, de conformidad con la Carta Fundamental, a preceptos legales vigentes." (STC Rol N° 2160, c. 8°);

3°. Que el respeto a la competencia específica del Tribunal frente a cada conflicto que resuelve no sólo es una garantía para las partes del proceso sino que constituye, al mismo tiempo, una forma de asegurar la plena vigencia del Estado de Derecho si se atiende al tenor del inciso segundo del artículo 7° de la Carta Fundamental: "Ninguna magistratura, ninguna persona, ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.";

4°. Que, en esta oportunidad, 12 senadores que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio del Senado han deducido un requerimiento de inconstitucionalidad respecto del proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad



000570

del Congreso Nacional (Boletín N°9326-07). Lo anterior, en virtud de la atribución que otorga el artículo 93, inciso primero, N° 3° de la Constitución Política, en relación con los artículos 61 y siguientes de la ley orgánica constitucional que rige a esta Magistratura.

En su libelo, los parlamentarios aludidos han impugnado diversas disposiciones del proyecto de ley indicado, estimando que ellas infringen diversos principios y derechos constitucionales: a) el rasgo "igualitario" del sufragio, contenido en el artículo 15; b) la igualdad entre partidos políticos e independientes, consagrada en el artículo 18; c) el derecho a la igualdad ante la ley que, conforme al artículo 19 N° 2°, prohíbe al legislador y a cualquier autoridad establecer diferencias arbitrarias, d) la posibilidad de que, conforme lo que disponga una ley orgánica constitucional, los partidos políticos puedan utilizar un sistema de primarias para nominar a sus candidatos a los cargos de elección popular conforme asegura el artículo 19 N° 15°, inciso quinto; e) la prohibición que se impone al legislador, a la hora de regular o complementar los derechos garantizados por la Constitución, de no afectar la esencia de los mismos como ordena el artículo 19 N° 26°; y f) la prohibición que pesa sobre el Congreso Nacional- de acuerdo al artículo 67- de no 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;

5°. Que sólo los vicios de inconstitucionalidad denunciados en el requerimiento de los 12 senadores -y que se relacionan con las normas indicadas de la Carta Fundamental- pueden ser objeto de la decisión del Tribunal, pues la extensión a otros vicios podría importar que esta Magistratura excediese su competencia específica lesionando, además, el Estado de Derecho. Por lo demás, son esos vicios los que han motivado la



000571

respuesta de S.E. la Presidenta de la República, en su calidad de órgano legitimado, según escrito que rola a fojas 334 y siguientes;

6°. Que las precisiones anotadas no revisten la obviedad que pudiera sugerir una primera lectura. Sobre todo, cuando se trata de una materia en que, como ha quedado en evidencia, en las intervenciones desarrolladas en la audiencia pública convocada por el Tribunal, como en la misma vista de la causa, se esgrimieron argumentos que exceden los vicios de inconstitucionalidad denunciados en el requerimiento.



Así sucede con las supuestas incongruencias que existirían entre el texto del articulado aprobado por ambas Cámaras del Congreso Nacional con el Mensaje que dio origen al proyecto de ley cuestionado. Así afirman los senadores requirentes que *"pese a que en el Mensaje del proyecto se afirma que "el número de variables de diputados se afirma 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"* (fojas 6). Más adelante agregan 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"* (fojas 12).

Como puede advertirse, las referidas argumentaciones inciden en una supuesta vulneración o exceso respecto de las ideas matrices del proyecto de ley sin que el requerimiento haya denunciado específicamente una transgresión al artículo 69 de la Constitución Política, lo que, a juicio de la Ministra que suscribe, impide a este sentenciador razonar sobre el punto;



000572

7°. Que habiendo acotado la competencia específica del Tribunal, en razón de los vicios denunciados en el requerimiento de autos, parece necesario -a quien suscribe este voto- efectuar algunas consideraciones sobre la atribución del Tribunal Constitucional para dirimir un conflicto de constitucionalidad de la naturaleza del que en esta ocasión se le ha formulado.

II. Justicia constitucional y control de la obra del legislador.

8°. Que, usualmente, ha solido criticarse la intervención que le cabe al Tribunal Constitucional, en ejercicio del control preventivo de constitucionalidad, en la revisión de un proyecto de ley que, como el de la especie, ha sido ya aprobado por las Cámaras y no vetado por el Presidente de la República. En estos casos, se llama a esta Magistratura a no constituirse en una "tercera Cámara" y a no torcer la voluntad de los legítimos representantes de la soberanía popular que actúan en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 5°, inciso primero, de la Carta Fundamental. El requerimiento que el Tribunal debe decidir en esta oportunidad también ha estado rodeado de esos comentarios que, por lo demás, se han hecho ver en estrados;

9°. Que si bien las críticas que envuelven esos comentarios a la actuación del Tribunal Constitucional trasciende la acción deducida a fojas 1, resulta necesario efectuar algunas puntualizaciones que enmarquen el pronunciamiento al que se concurre, a fin de dar plena legitimidad a la sentencia que se expide y de dimensionar debidamente la custodia del principio de supremacía constitucional que ha sido confiada a este órgano del Estado;

10°. Que, en ese orden de ideas, debe recordarse que la justicia constitucional implica que el poder, particularmente el del gobierno, está limitado por las



000573

normas constitucionales y que se han creado procedimientos para hacer cumplir dichas limitaciones (Capeletti, Mauro. "Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional". En: Capeletti, Mauro: La Justicia Constitucional. Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo. Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 307-351).

Así, la idea de justicia constitucional -una de cuyas expresiones es la existencia de una jurisdicción constitucional concentrada como la que ejerce este Tribunal- obedece a la necesidad de controlar y limitar el ejercicio del poder, objetivo que ha constituido el telos o fin de la Constitución desde los inicios del proceso constitucionalista.

En este contexto, cabe preguntarse si existen razones justificadas y potentes para excluir de dicho control a quienes ejercen el poder desde los Parlamentos si, precisamente, son los parlamentarios los llamados a dar vida a las normas de carácter general y obligatorio por las que se va a regir la vida cotidiana de la sociedad. Expresado en otros términos, ¿es infalible el legislador por el solo hecho de representar la voluntad de la ciudadanía? ¿O, es que el legislador representa y traduce siempre esa voluntad en forma acorde con el pacto social plasmado en la Carta Fundamental?;

11°. Que el surgimiento de la jurisdicción constitucional concentrada en el mundo -como máxima expresión de la justicia constitucional- estuvo asociado al abandono de la idea predominante hasta comienzos del siglo XX en orden a que el legislador era infalible y, por ende, sólo a él le correspondía corregir los eventuales errores o excesos en que incurriera. Por eso mismo fue que Kelsen tituló su obra como "La garantía jurisdiccional de la Constitución" afirmando que "no existe hipótesis de garantía de la regularidad en que se pueda estar tentado de confiar la anulación de los actos



000574

irregulares al propio órgano que los ha realizado, que la de la garantía de la Constitución". Más adelante puntualiza que "debe reconocerse que la Constitución regula, en definitiva, el procedimiento legislativo exactamente de la misma manera en que las leyes regulan el procedimiento de los tribunales y el de las autoridades administrativas; que la legislación se encuentra subordinada a la Constitución absolutamente, de la misma forma en que la jurisdicción y la administración lo están a la legislación, y, por tanto, que el postulado de la constitucionalidad de las leyes es teórica como técnicamente, idéntico, por completo al postulado de la legalidad de la jurisdicción y de la administración." Por último, indica que "sería una ingenuidad política contar con que el Parlamento anularía una ley votada por él en razón de que otra instancia lo hubiera declarado inconstitucional" (pp. 23, 24). En estas últimas reflexiones radica la fuerza de la sentencia emanada del Tribunal Constitucional que, por sí misma, expulsa la norma que, de convertirse en ley, consolidaría la transgresión de la Carta Fundamental;

12°. Que lo expresado no significa que el Tribunal Constitucional pueda suprimir arbitrariamente preceptos de un proyecto que- como el de la especie- ha sido aprobado por los órganos colegisladores. Por el contrario, en el examen de conformidad con la Constitución deberá tener presentes los siguientes criterios fundamentales:

a) La presunción de constitucionalidad o de legitimidad de la ley cuyo alcance fue explicitado en la sentencia de esta Magistratura recaída en el Rol N° 309: "[...] cualquiera que sea la denominación, lo fundamental de este principio consiste en que se presumen válidas y legítimas las normas aprobadas por los Poderes del Estado y que sólo resulta prudente y aconsejable declarar su inconstitucionalidad cuando los sentenciadores lleguen a



la íntima convicción que la pugna entre la norma en análisis y la Constitución es clara, resultando imposible armonizarla con ella. Este principio tiene muchos fundamentos, pero, por ahora, cabe solo señalar dos: la separación de Poderes y el recíproco respeto que los distintos órganos del Estado se deben entre sí y, tratándose de leyes, lo difícil que resulta reemplazar la norma expulsada del ordenamiento jurídico por la declaración de inconstitucionalidad, por las complejidades propias del proceso de formación de la ley." (C. 2°) (Énfasis agregado);

b) La deferencia razonada que merece la obra legislativa, precisamente por provenir de los representantes de la soberanía popular y porque constituye una forma concreta de tutelar una adecuada separación de las funciones del Estado, aunque con frenos y contrapesos. Tal deferencia ha sido conceptualizada como aquel principio que "consiste en reconocer al órgano responsable de la producción de preceptos jurídicos la potestad de buscar de manera flexible las fórmulas normativas que, ajustadas a la Carta Fundamental, le parezcan necesarias o convenientes para la mejor consecución del Bien Común." (Énfasis agregado). (Zapata, Patricio. "La jurisprudencia del TC. Parte General." Editorial Biblioteca Americana, Santiago, 2002, p. 70).

Necesario corolario del criterio antes enunciado es el respeto al mérito de la obra legislativa. En este sentido, este sentenciador ha sostenido que "es necesario reiterar que el Tribunal Constitucional es el principal órgano encargado de velar porque la ley, o más bien su aplicación a un caso concreto, efectivamente no vulnere los límites constitucionales, lo que significa, a la vez, la garantía de cierta esfera de autonomía del legislador, que comprende, básicamente, el conjunto de apreciaciones de mérito, conveniencia y oportunidad que lo llevan a la adopción de una u otra fórmula normativa



000576

orgánica. De este modo, como se ha consignado por esta Jurisdicción Constitucional, sólo cuando el Congreso Nacional excede su ámbito de atribuciones, infringiendo los márgenes contemplados en el texto, principios o valores esenciales de la Carta Fundamental, o violente el proceso de formación de la ley, el Tribunal Constitucional puede intervenir para reparar los vicios de inconstitucionalidad en que éste haya incurrido." (Énfasis agregado). (STC roles N°s 616, c. 42° y 664, c. 22°);

c) La necesidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma sólo si ninguna interpretación posible permite ajustarla a la Constitución, corolario del principio anterior. Este principio fue reconocido expresamente por esta Magistratura en sentencia Rol N° 2433 cuando, citando al Tribunal Constitucional alemán, recordó que "una ley no debe ser declarada nula si puede ser interpretada en consonancia con la Constitución." (C. 23°);

d) La decisión de declarar la inconstitucionalidad del precepto de que se trata no debe acarrear efectos aún más nocivos que los que produce la supervivencia del precepto cuestionado. Así se afirmó por este Tribunal en sentencia roles N°s 558 y 590 (acumulados): "el ordenamiento constitucional es un sistema normativo, que regula poderes públicos, reconoce y ampara derechos subjetivos y fundamentales, en fin, la cohesión y equilibrio político y social. La exclusión de una norma legal es consecuencia de la ruptura de ese ordenamiento, para restablecerlo en plenitud. Dicha finalidad no se logra si la expulsión del precepto legal puede acarrear efectos aún más nocivos que los que produce su supervivencia. Una decisión de tal envergadura requiere, pues, la ponderación de su conveniencia para el orden constitucional que esta Magistratura debe cautelar. El criterio más adecuado para calificarlo es la



000577

determinación de las consecuencias de la desaparición del precepto legal. Si deviene una situación más perjudicial o negativa que la preexistente a su anulación, no resulta conveniente para el interés público y la plena vigencia del Estado de Derecho la derogación de la norma." (Énfasis agregado). (C. 19°);

e) La exigencia de efectuar una interpretación de las normas legales cuestionadas a luz del principio *pro homine, favor persona o favor libertatis*, pues, tal como ha sostenido esta Magistratura, "(...) toda interpretación constitucional debe tender, por una parte, al máximo respeto y promoción de los derechos y libertades fundamentales, en consideración al principio *favor libertatis*, derivado de que éstos son anteriores al Estado, pero igualmente garantizar el adecuado funcionamiento del Estado democrático de Derecho, constituido precisamente para su resguardo y legítimo ejercicio." (STC Rol N° 1191, c. 19°).

III. Incumplimiento de estándares fijados por la jurisprudencia constitucional para modificar a dejar sin efecto la obra del legislador.

13°. Que, sin perjuicio de las razones consignadas en los Capítulos III y IV de la sentencia -que esta Ministra comparte- existen fundamentos para sostener que los vicios de inconstitucionalidad denunciados por los senadores requirentes carecen de la densidad suficiente para que el juez constitucional, en ejercicio del deber de inexcusabilidad que le asiste, los acoja eliminando del texto del proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal, los preceptos impugnados, en la forma que se explica a continuación;

A. En lo relativo a la presunción de constitucionalidad de la obra del legislador.

14°. Que, en efecto, y como ya se explicó, un primer criterio para corregir lo obrado por el legislador tiene



000578

que ver con la imposibilidad de aplicar la presunción de constitucionalidad de las normas que ha aprobado. Esto es, sólo puede declararse la inconstitucionalidad de las mismas cuando su contradicción con la Carta fundamental es clara, resultando imposible armonizarla con ella;

15°. Que, en el sentido explicado, basta tener presente que, desde la perspectiva doctrinal y jurisprudencial, la determinación del sistema electoral específico que se escoja representa más un problema de equilibrio de fuerzas políticas que de normativa constitucional.



Así lo expresa Dieter Nohlen: *"Son las cuestiones de las relaciones políticas de fuerza las que deciden el problema del sistema electoral. La importancia y el juicio que merezcan los sistemas electorales, dependen de las relaciones sociales bajo las cuales se aplican."* ("Sistemas electorales del mundo", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 19).

Por su parte, y como bien recuerda la sentencia, esta Magistratura ha afirmado que el diseño específico del sistema electoral es una decisión confiada al legislador orgánico constitucional, pues la Carta Fundamental no estableció criterios específicos sobre esta materia. Esta afirmación se encuentra contenida en sentencia recaída en el Rol N° 67, del año 1989, a propósito del control obligatorio de constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales de partidos políticos y de votaciones populares y escrutinios, donde un grupo de profesores de Derecho Público planteó objeciones de constitucionalidad muy similares a las que hoy formulan los senadores requirentes en relación con la relación entre electores y escaños en la nueva distribución de distritos electorales. En esta oportunidad se ha argumentado que dicha distribución infringe el principio de la igualdad del voto en forma no tolerable y sin una justificación razonable de las



000579

diferencias que genera entre electores de los diferentes distritos (artículos 1° N° 8), 1° N° 14) y artículo 1° N° 9), letra b), del proyecto).

En la aludida sentencia, Rol N° 67, el Tribunal Constitucional sentenció que en lo que respecta a la conformación de los distritos electorales, "el reparo de constitucionalidad en referencia, carece de todo fundamento, ya que el constituyente entregó al legislador de la ley orgánica constitucional respectiva la determinación de los distritos electorales." Agregó que "ni siquiera consideró conveniente fijarle criterios o pautas de modo que el legislador ha tenido libertad para considerar factores de carácter geográfico, territorial, poblacional, socioeconómico, estratégicos, etc." Luego de avalar la existencia del sistema electoral (binominal) consagrado en la Constitución -que se apartaba del establecido en el artículo 25 de la Constitución de 1925-, esta Magistratura reafirmó su tesis en el sentido de que "este Tribunal no estima del caso ni le corresponde entrar al detalle del sistema que sigue el proyecto para determinar los candidatos elegidos." (C. 10°). (Énfasis agregado).

En consecuencia, y a la luz, exclusivamente, del criterio que limita la acción del Tribunal Constitucional en función del respeto a la presunción de constitucionalidad de la ley, no existe base para sostener que la sola sustitución del sistema electoral vigente -de carácter binominal- por uno proporcional, que establezca un rediseño de los distritos electorales y de los diputados que cada uno elija, pugne con la Carta Fundamental ni contravenga lo afirmado previamente por este sentenciador.

Se tiene especialmente presente -para arribar a esta conclusión- que, después de la reforma introducida al artículo 47 de la Constitución por la Ley N° 20.725, ni siquiera está señalado, en la Constitución, el número



000580

total de diputados que conforman la Cámara, los que se elevarían -acorde al proyecto analizado- desde 120 a 155, lo que viene a confirmar que la configuración específica del sistema electoral es una materia confiada al legislador orgánico constitucional. La ley indicada sólo modificó la Disposición Decimotercera Transitoria de la Constitución exigiendo que las modificaciones a la ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, referidas al número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.



Los antecedentes consignados vienen a demostrar que la configuración de los sistemas electorales -así como los criterios en que se funde- es una materia de libre decisión del legislador orgánico constitucional que no puede ser enmendada por este órgano de control constitucional, sin perjuicio de que pueda revisar el respeto de los límites relacionados con el respeto a la esencia de los derechos fundamentales y a la competencia de otros órganos del Estado -como el Poder Ejecutivo- según se analizará más adelante;

16°. Que, conforme a lo razonado en el considerado que precede, no resultando del análisis de las disposiciones impugnadas del proyecto de ley de que se trata, una pugna clara entre ellas y la Constitución al punto que torne imposible su armonización, corresponde, a juicio de quien suscribe este voto, desechar los vicios de inconstitucionalidad imputados al proyecto, referidos a la forma de distribución de los escaños en la Cámara de Diputados respecto de cada distrito electoral (artículo 1° N° 8), así como a las facultades que le corresponderán en esta materia al Consejo Directivo del Servel a partir del año 2022 (artículo 1° N° 14) y a los límites para la redefinición del redistritaje en el sentido de que cada



000581

distrito no puede elegir menos de 3 ni más de 5 diputados (artículo 1° N° 9), letra b));

17°. Que un razonamiento y una conclusión similares merece la impugnación de los artículos 1° N° 1, letra b) y 4° N° 3) del proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representación del Congreso Nacional.

Las referidas normas introducen el criterio de la "cuota de género" para propender a que el Congreso Nacional represente adecuadamente a la población masculina y femenina del país. Para estos efectos, el proyecto: a) declara que, de la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador presentadas por los partidos políticos, hayan o no pactado, así como la cantidad de candidatos hombres y candidatas mujeres no podrán superar el 60% el total respectivo, porcentaje que será obligatorio y que se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas; y b) establece que los partidos políticos que decidieren someterse al sistema de elecciones primarias para los períodos electorales de los años 2017, 2021, 2025 y 2029 sólo podrán someter a dicho procedimiento hasta el 40% del total de candidaturas a diputado o senador que pueda declarar en la elección definitiva, vayan o no en pacto electoral;

18°. Que la impugnación de los preceptos reseñados se hace residir en la infracción al derecho a la igualdad ante la ley, a la posibilidad que la Constitución Política le reconoce a los partidos políticos de definir sus candidatos mediante el sistema de elecciones primarias y al imperativo de seguridad jurídica que supone que el legislador no lesione la esencia de los derechos al momento de regularlos, complementarlos o limitarlos.



000582

19°. Que tal como ocurre con el primer grupo de reproches que se han analizado, en este caso, ellos tampoco revisten la densidad o el peso suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la obra del legislador.

En efecto, la introducción de "cuotas de género" en el ordenamiento jurídico tiende, sin duda, a favorecer la mayor inclusión y representatividad de las mujeres en la vida pública de nuestros países, aún cuando los cambios culturales y de actitudes sean los que, en definitiva, consolidan el cambio que se anhela.



En este sentido, debe tenerse presente que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) consigna, en su Preámbulo, la importancia de la participación de la mujer en las decisiones públicas, indicando su finalidad: *"Convencidos de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones que con el hombre, es indispensable para el pleno desarrollo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz"*.

Congruente con ello, el artículo 2 de la Convención indica que: *"Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por la ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio."* Por su parte, el artículo 7° de la misma Convención precisa que: *"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con*



los hombres, el derecho a: Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas (...)."

Chile es parte de la mencionada Convención desde el año 1989 (Decreto Supremo, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 9 de diciembre de 1989), por lo que le es aplicable la Recomendación N° 23, de 1997, del Comité de dicha Convención, que considera que "el sistema electoral, la distribución de escaños en el Parlamento y la elección de la circunscripción inciden de manera significativa en la proporción de mujeres elegidas al Parlamento. Los partidos políticos deben adoptar medidas para traducir los principios de igualdad de oportunidades y democracia e intentar lograr un equilibrio entre el número de candidatos y candidatas." (N° 22) (Énfasis agregado);

20°. Que por otra parte, la reforma constitucional del año 1999 (Ley N° 19.611) consagró la igualdad jurídica entre hombres y mujeres modificando el inciso primero del artículo 1° de la Constitución Política en los siguientes términos: "Las personas (en lugar de los hombres) nacen libres e iguales en dignidad y derechos", así como su artículo 19 N° 2° agregando que: "Hombres y mujeres son iguales ante la ley". Con ello, Chile dio cumplimiento a las recomendaciones derivadas del Comité de la CEDAW para el rediseño permanente de las instituciones y normas a fin de hacer realidad la igualdad entre hombres y mujeres en Chile. La "cuota de género" que establece el proyecto de ley que sustituye el sistema binominal, sin duda, coadyuva a esa finalidad, aunque no sea el único factor determinante;

21°. Que, en consecuencia, los artículos 1° N° 1), letra b) y 4° N° 3) del proyecto de ley que se analiza no plantean una pugna clara o patente con el artículo 19 N° 2° de la Carta Fundamental, desde el momento en que la



000584

referida cuota está llamada, precisamente, a contribuir a la eficacia del valor constitucional de la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, en este caso, en lo que se refiere a su participación en la vida pública del país;

22°. Que, por otra parte, tampoco se aprecia una contradicción nítida entre las normas que se impugnan - vinculadas a la cuota de género en las candidaturas parlamentarias- con la posibilidad que el artículo 19 N° 15°, inciso quinto, les reconoce a los partidos políticos para definir sus candidatos mediante el sistema de elecciones primarias.



En primer lugar, porque tal mecanismo de elecciones primarias constituye sólo una posibilidad a la que pueden acceder, en forma voluntaria, las mencionadas colectividades conforme a lo regulado en la Ley N° 20.640 que tiene carácter orgánico constitucional. Precisamente el artículo 19 N° 15° de la Constitución Política fue modificado por Ley N° 20.414 a fin de señalar 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."* (Énfasis agregado).

Si un partido quisiera excluirse del sistema de primarias para definir a sus candidatos, igualmente tendría que respetar la cuota de incluir un porcentaje que supere el 60% de los candidatos o candidatas respecto del total. Luego, la existencia de "cuotas de género" en el proyecto que se impugna no impide ni coarta las elecciones primarias por las que pudiera optar un partido político, pues la obligación de incluir un determinado porcentaje de mujeres, entre los candidatos, apunta, sin duda, a la posibilidad de fortalecer su inclusión en cargos de representación popular en las elecciones definitivas;



000585

23°. Que por las razones antes invocadas, esta Ministra previniente considera que no existe una contradicción clara y meridiana que autorice dejar sin efecto la presunción de constitucionalidad que ampara a los artículos 1° N° 1), letra b) y 4° N° 3) del proyecto de ley examinado, y que autorice que esta Magistratura declare su inconstitucionalidad expulsándolos del ordenamiento jurídico;

B.- En lo que respecta a la deferencia razonada que merece la obra del legislador.

24°. Que corresponde examinar ahora el segundo criterio, recordado en el considerado 12° de este voto, que limita el accionar del Tribunal Constitucional en función del respeto a la obra del legislador. Se trata del principio de "deferencia razonada", que le reconoce al órgano productor de normas la flexibilidad necesaria para buscar -entre distintas fórmulas normativas- aquéllas que, ajustadas a la Carta Fundamental, le parezcan necesarias o convenientes para la mejor consecución del Bien Común como fin del Estado;

25°. Que en función del criterio aludido cabe señalar que la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, de 18 de octubre de 2010 (Expedientes SX-JRC-135/210, SX-JRC-143/2010 a SX-JRC-146/2010 y SX-JDC-350/2010 a SX-JDC-353/2010 acumulados) señala que los principios rectores de la representación proporcional para cualquier interpretación de normas son, esencialmente, los siguientes: a) Una fase de traducción proporcional de votos en escaños y b) Una segunda fase que permita ajustar la equivalencia entre votos obtenidos y la integración total de la Cámara (Fs. 70).

Por su parte, Dieter Nohlen ha puntualizado que "en cuanto a principios de representación, la elección mayoritaria y proporcional se distinguen mutuamente según la desproporción que establecen u ocasionan entre votos y



006586

escaños". De esta forma, la manera de obtener mayorías de votos, en un sistema proporcional, no solamente dependerá de la votación (*earned majority*), sino que se consigue también a través del sistema electoral y a través de su efecto de desproporción más o menos fuerte en la relación entre votos y escaños (*manufactured majority*). (Ob. cit, pp. 640-641).

Así, los sistemas proporcionales buscan asegurar representaciones más amplias e inclusivas de las diversas fuerzas políticas e independientes sin que las mayorías absolutas o más fuertes desplacen a quienes obtienen menor representación en la elección y que igualmente pueden optar a escaños producto de la configuración específica del sistema electoral. La mejor demostración de que no existe una fórmula única para lograr este propósito es la diferencia que se hace, en doctrina, entre fórmulas proporcionales puras y fórmulas proporcionales atenuadas o moderadas;

26°. Que de lo antes señalado se desprende que efectivamente el legislador puede escoger entre distintas fórmulas normativas aquélla que, en su concepto, traduzca mejor el propósito que se persigue con el sistema electoral. Si la opción es por el sistema de representación proporcional, lo importante es que se expliciten los criterios conforme a los cuales se efectúa la distribución de escaños y su relación con los distritos electorales para efectos de analizar la razonabilidad de la misma en forma congruente con el principio de la igualdad del voto que es una clara manifestación de la igualdad de toda persona ante la ley.

Desde el punto de vista explicado, no yerran los senadores requirentes cuando advierten al Tribunal Constitucional sobre la necesidad de examinar el pleno respeto a dicho principio, pues, como se ha dicho, la deferencia razonada supone que el legislador pueda elegir -entre distintas fórmulas normativas- el sistema



000587

electoral por el que se rija el Estado, pero respetando los derechos fundamentales de las personas al momento de verificarse una elección, básicamente el derecho a la privacidad del sufragio, a la igualdad del mismo, y a la igualdad entre partidos políticos e independientes en lo que respecta a la presentación de candidaturas como a su participación en los procesos electorales. Entre nosotros, los dos primeros derechos están consagrados en el artículo 15, inciso primero, de la Carta Fundamental mientras que el último, lo está en el artículo 18, inciso primero, de la misma;

27°. Que, en lo que respecta a la igualdad del sufragio, expresada en la Carta Fundamental, como "sufragio igualitario", el profesor Alan Bronfman postula que los términos utilizados por el Constituyente, en el artículo 15 de la Carta Fundamental, indican que "la exigencia de igualdad del sufragio debiera proteger, al menos, la equivalencia en naturaleza, forma, calidad o cantidad de los votos emitidos por los ciudadanos. La doctrina, siguiendo la experiencia histórica, sostiene que los ámbitos en los que puede erigirse la igualdad son dos. El primero es el formal o numérico, que impone el otorgamiento del mismo número de votos a cada uno de los ciudadanos que emite su sufragio. El segundo es el sustancial o de igual valor de resultado, que exige proporcionalidad entre la cantidad de votos y el resultado obtenido, esto es, igualdad cuantitativa e igualdad de posibilidades de eficacia. Cabe aquí notar que si no existiese la garantía de la igualdad sustancial, 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. La igualdad sustancial exige utilizar una dimensión cuantitativa para distinguir la situación de vulneración del principio de igualdad de la mera imperfección





000588

matemática inherente a la aplicación de las reglas de cualquier sistema electoral no proporcional." ("Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de los diputados en Chile." En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XL, Valparaíso, 2013, pp. 368-369);

28°. Que en el debate que dio origen al establecimiento de la norma contenida en el artículo 15, inciso primero, de la Carta Fundamental se expresaron las siguientes ideas para precisar el alcance del rasgo "igualitario" del sufragio.



En Sesión N° 74, de 30 de septiembre de 1974, el comisionado Jaime Guzmán consignó que por sufragio igualitario, debe entenderse "la expresión más adecuada para excluir toda fórmula que pondere de manera distinta el sufragio de un ciudadano respecto del de otro." (Énfasis agregado). Añadió que "igualitario" es una palabra que tiene un tenor literal, que, a su juicio, apunta solamente a la interpretación que se le quiere dar y excluye toda otra." En la misma sesión, el comisionado Jorge Ovalle concordó con esta explicación sosteniendo que "el término igualitario debe entenderse en el sentido de que todos los votos valen lo mismo. Cada persona un voto." Agregó, más adelante, que "el voto igualitario es el único democráticamente aceptable." El Presidente de la Comisión, Enrique Ortúzar añadió, por su parte, que "vale lo mismo el voto del más humilde de los obreros que el del más distinguido profesional. Ese es su opinión del significado de "igualitario"".

En la misma sesión que se viene recordando, el comisionado Alejandro Silva Bascuñán propuso cambiar la expresión sufragio "igualitario" por la de sufragio "singular" argumentando que "con la palabra "igualitario" deben adoptarse toda clase de precauciones, porque la igualdad siempre cabe considerarse entendida como una calidad que ocupan individuos que están en un mismo



000589

nivel, en una misma situación, de donde se deriva que pueden existir distintos niveles, lo que haría que el sufragio tuviera la misma ponderación para quienes se encuentren en una situación determinada. En cambio, la palabra "singular" da la idea de que va a tener una sola influencia en el resultado (...)." (Énfasis agregado).

En suma, y aun cuando no prosperó la proposición del comisionado Silva Bascuñán, puede colegirse que, el espíritu del Constituyente se asocia a la comprensión de que el sufragio igualitario importa que todos los votos valen igual, pero que si las personas están en una situación distinta -por ejemplo, porque pertenecen a comunas menos pobladas o más aisladas- no se infringiría el carácter igualitario del sufragio, por establecer diferencias en la asignación de escaños. Lo importante es que los criterios de distinción en la distribución de escaños se encuentren explicitados para eliminar cualquier asomo de arbitrariedad que importe favorecer indebidamente a unos electores por sobre otros ("gerrymandering");

29°. Que, teniendo a la vista las explicaciones reproducidas, es conveniente recordar que el Mensaje N° 076-362, que dio origen al proyecto de ley que reemplaza el sistema electoral vigente, precisa que "el proyecto se inscribe en el contexto de la tradición republicana chilena, en el sentido que cada una de las Cámaras responderá, principalmente, a un principio de representación particular. En el caso del Senado, el criterio básico es el equilibrio entre los distintos territorios. Tratándose de la Cámara de Diputados, el principio rector debe ser la igualdad en el voto de todos los chilenos." Aclara, sin embargo, que no se trata de principios que se apliquen de modo absoluto. Así, en el caso de la Cámara de Diputados, "el proyecto propone conciliar el principio de igualdad de voto con el propósito de no castigar en demasía la representación



000590

política de las zonas extremas del territorio." (Pág. 6)
(Énfasis agregado).

Congruente con lo expresado, el Mensaje aclara, más adelante, que la nueva distribución de escaños por distritos electorales trata de corregir la subrepresentación de los grandes centros urbanos del país (a los cuales se asignan 23 de los nuevos escaños adicionados a los actuales), pero sin descuidar a cada una de las demás regiones del país (a las cuales se asignan, en total, 12 de los nuevos escaños). (Pág. 7).

Justificando S.E. la Presidenta de la República el impacto que tal forma de distribución pudiera tener en cuanto a la igualdad del voto indica que:

- "Al interior de algunas de esas 12 regiones, el distritaje actual castiga una zona en relación a la otra. La adición de un escaño permite corregir ese defecto, sin reducir un diputado a un área geográfica."
- "En el caso de otras regiones, de menor población, han pesado consideraciones geopolíticas y de integración nacional. Es el caso de las zonas extremas de nuestra República, tanto en el norte como en el sur (...)." (Página 11 del Mensaje).

Concluye la Jefa de Estado agregando que se ha procurado conciliar dos aspectos del valor de la igualdad: el que toma en cuenta la igualdad en el peso del voto y el que busca proporcionar a todos nuestros compatriotas la posibilidad de que, tratándose de la Cámara Política, opere una fórmula que permita la representación más cabal y precisa de mayorías y minorías. (P. 9);

30°. Que, en consecuencia, la sola lectura del Mensaje que dio origen al proyecto de ley examinado demuestra que las "supuestas" excepciones al principio de la igualdad del voto susceptibles de tornar en



000591

inconstitucionales algunas de sus normas, se encuentran justificadas. Y lo están no sólo desde la perspectiva de un sistema proporcional moderado o atenuado -que es una opción legítima para el legislador- sino que, también, desde la óptica del cumplimiento de ciertos deberes que la propia Constitución asigna al Estado como el de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1º, inciso final) y el de promover el fortalecimiento de la regionalización del país, así como el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional (artículo 3º, inciso final).

Expresado en otros términos, como el principio de la igualdad del voto (o más propiamente del sufragio) asegurado en la Carta Fundamental, no es absoluto, resulta perfectamente posible que pueda ser equilibrado con otros principios que, sin sacrificio de la esencia del derecho de sufragio (pues no lo impide ni le impone trabas que coarten su libre ejercicio), permitan el logro de finalidades que constituyen deberes del Estado en el logro de las metas que derivan de la consecución del bien común como fin del Estado;

31º. Que, de esta forma, la Ministra que suscribe este voto no ve razón suficiente para apartarse de la deferencia razonada que merece la obra del legislador, expulsando del ordenamiento jurídico chileno los artículos del proyecto de ley analizado y que inciden en la forma de distribución de los escaños en la Cámara de Diputados respecto de cada distrito electoral (artículo 1º N° 8), en las facultades que le corresponderán en esta materia al Consejo Directivo del Servel a partir del año 2022 (artículo 1º N° 14) y en los límites para la redefinición del redistritaje en el sentido de que cada distrito no puede elegir menos de 3 ni más de 5 diputados (artículo 1º N° 9), letra b)). Lo anterior por no



000592

importar discriminaciones arbitrarias que carezcan de razonabilidad y porque, por el contrario, expresan la idea de un sistema de representación proporcional atenuada o moderada compatible con el pleno respeto al principio del sufragio igualitario en la forma consagrada en el artículo 15, inciso primero, de la Carta Fundamental;

32°. Que los argumentos vertidos precedentemente permiten afirmar, además, que si el Tribunal Constitucional entrara a examinar -y, eventualmente, a corregir- las fórmulas numéricas que constituyen la base del redistritaje contenido en el proyecto de ley que se examina estaría vulnerando, a nuestro juicio, un principio que ha sido muy importante en su jurisprudencia histórica y que lo ha llevado a no revisar el conjunto de apreciaciones de mérito, conveniencia u oportunidad que lo llevan a adoptar una u otra fórmula normativa. Ya se ha sostenido que el único límite que tiene tal actitud de respeto hacia la obra legislativa consiste en que el Congreso Nacional pudiese exceder sus atribuciones, infringiendo los márgenes contemplados en el texto, principios o valores esenciales de la Carta Fundamental, o violentando el proceso de formación de la ley. En la especie, ello no ha ocurrido. El redistritaje que será la base de conformación de la nueva Cámara de Diputados se ha establecido sobre bases razonables que, lejos de infringir valores constitucionales, tienden a su plena realización, por lo que este razonamiento es un argumento adicional para rechazar el requerimiento de autos en lo que se refiere a la impugnación de los artículos detallados en el considerando anterior;

33°. Que el principio de deferencia razonada hacia la obra del legislador también lleva a rechazar las impugnaciones a los demás artículos impugnados por los senadores requirentes, pues, tal como se argumentó en la letra A.- del presente Capítulo, los artículos 1°, N° 1,



000593

letra b) y 4° N° 3), no importan una infracción a la igualdad ante la ley y, específicamente, a la facultad que la Constitución le reconoce a los partidos políticos de desarrollar elecciones primarias para definir sus candidatos, lo que constituye una opción, esto es, un acto facultativo para los partidos políticos, que no se ve obstaculizado por la existencia de cuotas de género que deben ser respetadas en las candidaturas definitivas, y sobre las cuales nuestro Estado está honrando sus compromisos internacionales. Así, se ha buscado, por el legislador, una fórmula legítima que no vulnera derechos fundamentales;

C. Consideraciones finales relativas a los estándares para dejar sin efecto la obra del legislador.



34°. Que los razonamientos que preceden permiten a esta jueza previniente efectuar algunas consideraciones finales en relación al rechazo del requerimiento de autos, las que tienen relación con los dos últimos estándares recordados en el considerando 12° de este voto que autorizan al tribunal Constitucional a dejar sin efecto la obra del legislador democrático;

35°. Que la declaración de inconstitucionalidad, con efectos *erga omnes*, sólo puede pronunciarse cuando no exista ninguna interpretación posible que permita ajustar el o los preceptos cuestionados a la Carta Fundamental. Esta es una forma racional de respetar la supremacía constitucional en forma compatible con el principio de separación de funciones del Estado, aunque sujeto a frenos y contrapesos.

En los Capítulos III y IV de la sentencia -que compartimos- ha quedado claramente demostrado que, en lo que respecta a la igualdad entre partidos políticos e independientes en los procesos electorales, asegurada por el artículo 18 de la Carta Fundamental, el precepto del proyecto que se ha impugnado respecto de esta materia, admite otra interpretación que se concilia perfectamente



000504

con la Ley Suprema. Lo mismo ocurre con los numerales 8) y 10) del artículo 1° del proyecto de ley que inciden en el financiamiento del mayor número de diputados y senadores consultado en él.

Por su parte, este voto ha analizado -desde una perspectiva similar aunque no idéntica a la de la sentencia- la conformidad con la Constitución Política de las normas del proyecto de ley referidas a la introducción de cuotas de género en las candidaturas parlamentarias como a la posibilidad que asistía al legislador orgánico constitucional de definir -con libertad- la configuración precisa de los nuevos distritos electorales. Todas esas normas también son susceptibles de interpretarse conforme a la Carta Fundamental, según se ha razonado;



36°. Que, así, no existen razones para declarar inconstitucional ninguna de las normas impugnadas por los senadores requirentes en la medida que todas ellas admiten una interpretación que las conforma a la Ley Suprema;

37°. Que, finalmente, esta Ministra ha tenido presente, para rechazar el requerimiento en su integridad, que un último estándar que debe observar el juez constitucional ante una solicitud de inconstitucionalidad es que no puede efectuarse tal declaración cuando de ella se van a derivar efectos más perjudiciales que los que traería la subsistencia de las normas impugnadas dentro del ordenamiento jurídico.

En este sentido, estimamos que ninguna de las argumentaciones de los requirentes ha tenido la contundencia para dejar sin efecto la obra del legislador. Los efectos sobre los que se ha llamado la atención dicen relación con temas de legalidad y de mérito mas no de constitucionalidad como ocurre con la preocupación sobre cómo se financiarán las asignaciones parlamentarios al producirse un aumento de los escaños en



000595

ambas Cámaras, lo que no se divisa pueda, por ejemplo, impedir el ejercicio de la función parlamentaria. Al menos, el requerimiento no lo menciona y el juez debe juzgar conforme al mérito del proceso.

Similar ejercicio argumental puede realizarse respecto de las demás impugnaciones contenidas en el libelo de los senadores requirentes;

38°. Que, por lo tanto, tampoco se ha dado satisfacción a este estándar -relacionado con los efectos de la declaración de inconstitucionalidad- para dejar sin efecto la obra del legislador.



Acordada con el voto en contra de los Ministros señor Iván Aróstica Maldonado, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar, quienes estuvieron por acoger el requerimiento de autos, sobre la base de las consideraciones generales y particulares que enseguida exponen:

CONSIDERACIONES GENERALES

1°) Que el artículo 4° de la Constitución Política de la República señala que Chile es una república democrática, en la cual el sistema de gobierno se basa en la soberanía entendida como la voluntad suprema decisoria.

Ello se concreta, entre otras manifestaciones, en que el pueblo elige a los integrantes de los órganos básicos del poder estatal, lo que se expresa en el artículo 5° del texto constitucional en vigor, que establece que la soberanía reside esencialmente en la nación y que su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y elecciones periódicas;

2°) Que, conforme a lo anterior, el electorado, como órgano soberano más directo y concreto, no puede menos que quedar en una posición de jerarquía superior a la que



000596

compete a las autoridades, las cuales están subordinadas a la voluntad del pueblo en cuanto éste es titular de la soberanía, teniendo como límite el respeto a los derechos que emanan de la naturaleza humana.

"El pueblo o la Nación como soberano se concreta, pues en el electorado a través del plebiscito y de elecciones periódicas" (Alejandro Silva Bascañán, "Principios que informan la Constitución Política, Revista Chilena de Derecho, vol. 10 N° 2, p. 439);

3°) Que, junto con definir y dejar meridianamente claro que el ejercicio de la soberanía corresponde al pueblo, la Constitución establece otro presupuesto en su artículo 1°, al asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Lo cual se traduce en el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres, entendiéndose por tales "aquellos derechos fundamentales que tienen por finalidad proteger la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y, en consecuencia, están más inmediatamente relacionados con el funcionamiento de las instituciones democráticas." (Luis María Díez Picazo, "Sistema de derechos fundamentales", Thompson Civitas, tercera edición, cap. XIV, p. 395). Entre los cuales está el derecho de sufragio, como manifestación palmaria del ejercicio de la soberanía;

4°) Que este Tribunal Constitucional ha señalado que "el artículo 1° de la Carta Fundamental, constituye uno de los preceptos más fundamentales en que se basa la institucionalidad, ya que por su profundo y rico contenido doctrinario refleja la filosofía que inspira nuestra Constitución y orienta al intérprete en su misión de declarar y explicar el verdadero sentido y alcance del resto de la preceptiva constitucional".

El inciso final de este artículo señala como uno de los deberes fundamentales del Estado "asegurar el derecho



000597

de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". "Esta norma es de vastas proyecciones, pero sin duda adquiere especial relevancia en los procesos electorales y plebiscitarios, ya que, a través de ellos, el pueblo ejerce la soberanía nacional manifestando su parecer sobre las personas que estarán a cargo de llevar adelante las funciones básicas del Estado en procura de obtener su finalidad primordial" (STC Rol N° 53-1988, considerando 12°);

5°) Que, conforme a lo precedentemente expuesto, el establecimiento de un sistema electoral para el Congreso Nacional impone a los poderes del Estado obligaciones que permitan garantizar los principios referidos en orden a dar plenitud a los derechos políticos, particularmente al ejercicio del derecho de voto que tienen los ciudadanos en nuestro país.

En este sentido, útil es recordar que los sistemas electorales, siendo técnicas que tienen por fin determinar los cargos que corresponden a los diversos partidos políticos e independientes, sobre la base de los votos obtenidos en una elección, deben reflejar y recoger en forma fidedigna y lo más ajustado que se pueda, lo expresado por la Constitución Política en la materia a que se refiere el requerimiento interpuesto ante este Tribunal Constitucional;

6°) Que no es discutido que el legislador orgánico constitucional tenga "competencia" en la materia, pues ésta se la otorga el artículo 18 de la Carta Fundamental. Tampoco se disputa que el legislador orgánico constitucional posea en ella una amplia "competencia discrecional" (STC 67-1989).

Mas, discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad en el ejercicio de dicha potestad; ni puede confundirse con exención de control de constitucionalidad. Dado que la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios está llamada a materializar una



000598

de las Bases de la Institucionalidad, comoquiera que a través de las elecciones periódicas -según se ha dicho- el pueblo ejerce nada menos que la soberanía nacional (artículo 5° inciso primero constitucional), al amparo de libertades e igualdades esenciales, entonces las normas del proyecto cuestionadas deben ser examinadas conforme al más alto estándar de juridicidad, a fin de despejar toda sombra de iniquidad o de menoscabo a los valores y principios que inspiran a la Carta Fundamental;

7°) Que los principios de probidad y de publicidad recogidos en el artículo 8° de la Carta Fundamental, y que han de tener cabida en todas las actuaciones del Estado, se expresan -entre otros aspectos- en lo razonable e imparcial de sus decisiones, de modo que tiendan a hacer primar el bien común general por sobre cualquier interés particular.

En materia legislativa electoral, la aplicación de tales principios obliga a ser especialmente cuidadoso, en orden a no provocar situaciones disímiles que podrían mal percibirse por la ciudadanía, como inspiradas en el propósito indebido de conservar el control del Congreso Nacional por la vía de maximizar la representación parlamentaria futura de quienes aprobaron el proyecto;

8°) Que no es lícito debilitar la fuerza normativa de tales garantías y postulados constitucionales básicos, acá comprometidos, aduciendo que -como simples principios y no reglas jurídicas- implicarían meros mandatos de optimización, cuya plenitud y eficacia real habrían de quedar supeditadas a ulteriores apreciaciones coyunturales o utilitaristas del legislador.

Tales fundamentos y derechos en que se asienta el régimen patrio, son exigibles y justiciables, porque si - como plantea el presente requerimiento senatorial- vienen amagados por el legislador, éste incumpliría desde ya la prohibición de lesión que pesa directa e inmediatamente sobre el Estado (artículos 5° y 6° de la Constitución),

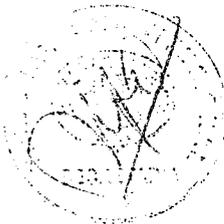


000599

lo que a esta Magistratura corresponde sin excusa sentenciar (artículo 93, inciso primero, N° 3, constitucional).

Conviniendo reiterar que cuando la Constitución asegura con máximo vigor un catálogo superlativo de derechos esenciales, lo ha hecho precisamente con el afán de salvaguardarlos de los altibajos legislativos y de la discrecionalidad administrativa, derivados de mudables coyunturas políticas;

9°) Que, apartándose de la exposición seguida en la precedente sentencia, estos disidentes se ceñirán estrictamente al orden en que las impugnaciones fueron planteadas en el requerimiento de autos.



Es decir, este voto abordará los siguientes cinco capítulos: I. Régimen transitorio para la elección de diputados en lo referente a distritos y escaños; II. Límite máximo y mínimo de parlamentarios a elegir en régimen permanente; III. Cuotas de género en las primarias; IV. Desigualdad entre partidos políticos e independientes en la presentación de candidaturas, y V. Gastos fiscal por asignaciones parlamentarios;

CAPÍTULO I: RÉGIMEN TRANSITORIO SOBRE ELECCIÓN DE DIPUTADOS, DISTRITOS Y ESCAÑOS

a) Conformación transitoria de los nuevos distritos y diputados que se elegirán en cada uno de ellos, sumando un total de 155 (modifica el artículo 179 de la ley 18.700)

10°) Que los senadores requirentes fundan, en esta parte, la impugnación al "Proyecto de ley que sustituye al Sistema Electoral Binominal por un sistema electoral de carácter proporcional e inclusivo que fortalece la representación del Congreso Nacional", porque a su juicio existiría desigualdad del voto en la elección de diputados en al menos diez distritos, los cuales



000600

consideran desiguales al asignarse diputados, sin que exista una razonable justificación.

Se hace presente que estos sentenciadores no tienen objeción constitucional acerca del régimen permanente en materia de elección de diputados. No obstante, la distribución que el legislador hace en el número de diputados en relación con los electores en determinados distritos, merece los reparos de constitucionalidad que se expresan en los considerando siguientes;

11°) Que resulta conveniente recordar, sobre la igualdad de voto, la discusión que tuvo lugar en la Comisión redactora de la actual Constitución sobre la materia, donde el comisionado Jaime Guzmán deja constancia que "Por sufragio igualitario debe entenderse la expresión más adecuada para excluir toda fórmula que pondere de manera distinta el sufragio de un ciudadano respecto del de otro" agregando "Si es igualitario, queda subentendido que el efecto del voto en su ponderación es igual para todos los ciudadanos" (Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, sesión N° 74 de 30 de septiembre de 1974);

12°) Que el principio de igualdad de voto implica que cada votante tenga la misma cantidad, esto es, una persona un voto, pero que además tenga la misma influencia en el resultado de la elección, lo que significa que un voto de una persona, verbigracia, de la zona norte tenga el mismo valor que el ciudadano que sufraga en la zona sur, pero además pueda concretar la posibilidad de ser elegido, lo que se traduce en que su voto tenga el mismo valor y la misma posibilidad de éxito.

La doctrina constitucional denomina a ello la vertiente activa y la vertiente pasiva del sufragio, siendo la primera el derecho de voto o condición de elector y la segunda, el derecho a ser candidato o condición elegible;



000601

13°) Que las ideas expresadas precedentemente se traducen en "el principio que el voto de una persona emitida en una elección debe tener un valor equivalente al voto emitido por cualquier otro integrante de la comunidad política" (Alan Bronfman, "Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de los diputados en Chile", Revista de Derecho PUC de Valparaíso, año 2013, p. 369).

De tal manera que, el legislador para actuar conforme al principio enunciado al establecer un sistema electoral tiene que buscar parámetros objetivos que permitan acercarse lo más posible a dicho principio, dado que es imposible alcanzar una igualdad matemática;

14°) Que constituyen parámetros esenciales el uso de la división política o administrativa como zona electoral, el asignar los escaños en proporción a los habitantes de esa zona electoral o bien conforme a los electores de la misma, que la proporción esté dentro de un marco tolerable.

Sobre este aspecto, interesante resulta mencionar que la oficina para instituciones democráticas y derechos humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa señala que la variación no puede ser mayor a un 10% y la Comisión de Venecia establece un tope tolerable de un 15%. Resulta esencial que la Ley Electoral contenga los fundamentos de la división electoral y su respectiva asignación de escaños;

15°) Que no se divisa en el sistema electoral que se instaura, una proporcionalidad en los términos referidos y, lo que es más evidente, no contiene el proyecto de ley justificaciones razonadas, respecto a determinados distritos donde se configura una especie de privilegio al establecer una mayor cantidad de diputados en una zona en desmedro de otra que tiene similar cantidad de electores, siendo el más palmario y evidente el nuevo distrito 4 en relación al distrito 2, donde teniendo ambos similar



000602

número de habitantes, uno elegirá cinco diputados y el otro tres diputados, sin que el proyecto de ley justifique la razón de esta desproporción.

La misma desigualdad se observa en otros distritos que eligen solamente cuatro diputados (N°s 16, 18, 22 y 25), teniendo más habitantes que el mencionado distrito 4, imponiéndose así un criterio nominalista arbitrario por sobre el respeto al principio de igualdad en el voto;

16°) Que, a la luz de la garantía de igualdad ante la ley que asegura a todas las personas la Carta Fundamental (artículo 19, N° 2, inciso segundo), y con no menos énfasis a los votantes en materia electoral (artículo 15, inciso primero), este reclamo debió ser atendido, comoquiera que las diferencias acusadas no se explican con algunos criterios objetivos y pertinentes que forzaran hacer la discriminación.

Siendo de advertir que tales criterios o factores de diferenciación -en el caso de los distritos que motivan el actual reclamo senatorial- debieron individualizarse transparentemente en el mensaje presidencial que dio inicio al proyecto de que se trata o durante la discusión parlamentaria que le siguió, con arreglo al artículo 8° de la Constitución, lo que no se hizo. No procediendo que tales motivos o causas de justificación se brinden a posteriori, en forma genérica, en las observaciones al requerimiento hechas por la Presidencia de la República (fs. 454), ni menos en la sentencia precedente; tal como no puede un tribunal superior completar un fallo que es reclamado ante él por el vicio de carecer de fundamentos bastantes;

17°) Que, la vulneración del principio de igualdad de votos, no solo tiene efectos jurídico-constitucionales, en que un distrito con similar población elija menos diputados que otro, sino que además provoca un perjuicio a los ciudadanos que como consecuencia del sistema electoral tienen menos



000603

representantes, atendido que la función parlamentaria contemporánea, particularmente en el caso de los diputados, no sólo se limita a las atribuciones establecidas en el artículo 52 de la Constitución Política y de las legislativas propiamente tales, ya que un diputado es un agente permanente que representa ante las demás autoridades los problemas de su distrito, y de aquellas diversas organizaciones sociales existentes en él, constituyéndose así en un catalizador y conductor de las inquietudes de sus electores.

Por consiguiente, si un distrito tiene 6 diputados y otro tiene 4, en la realidad se provoca una desigualdad palmaria, en desmedro del que tiene menos diputados en relación con las inquietudes y problemas que afecten a las comunas que conforman cada distrito. Tan claro es lo descrito, que existe la denominada "Semana Distrital", que consiste en que en una semana completa ambas ramas del Congreso Nacional suspenden sus actividades legislativas para que senadores y diputados comparezcan a las zonas territoriales que representan a fin de atender y escuchar a sus mandantes;

18°) Que, cuando el legislador ha establecido que el distrito 4, con 221.206 electores, elija 5 diputados, y que el distrito 2, con 222.024 electores elija 3 diputados, está privilegiando a las comunas que conforman aquel distrito 4 y perjudicando a las comunas componen este distrito 2, no solo por la desigualdad del voto explicado precedentemente, sino que también por las razones prácticas de la función parlamentaria reseñada en el numeral anterior.

Lo que vulnera, con mayor evidencia, el artículo 19, N° 2, de la Constitución;



000604

b) **Artículo 25° transitorio que dispone la aplicación del artículo 179 bis a partir del año 2024**

19°) Que el requerimiento solicita la declaración de inconstitucionalidad del nuevo Artículo 25 Transitorio, que se incorpora a la Ley N° 18.700 en virtud del N° 14 del artículo 1° del proyecto, el cual textualmente expresa: "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."

Por considerar que infringe los artículos 15 y 19, N° 2, de la Constitución Política de la República;

20°) Que de la disposición transitoria transcrita se colige: a) que el procedimiento contemplado en el artículo 179 bis que se agrega a la Ley N° 19.700 tendrá aplicación a partir de la elección de diputados del año 2025, y b) que la elección de diputados correspondiente a los años 2017 y 2021 se aplicará el nuevo artículo 179 introducido en la Ley N° 19.700 que establece 28 distritos electorales determinando el número de diputados que cada distrito elige, con lo cual se hace palmario la desigualdad en el voto que exige el artículo 15° de la Constitución Política al establecer que las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario;

21°) Que ni el Mensaje del proyecto de ley ni las observaciones de S.E. la Presidenta de la República, formuladas al requerimiento de los senadores, contiene fundamentos o justificación alguna acerca de los motivos que tuvo el legislador para aplazar el sistema de distribución de escaños permanentes por dos elecciones parlamentarias consecutivas, aplicando la distribución de diputados efectuada en el artículo 179.

Sobre este aspecto, con los datos actualmente existentes, puede aplicarse el régimen permanente establecido en el artículo 179 bis;



000605

22°) Que se podría esgrimir, no con pocas razones, que el legislador tiene plena facultad para determinar la fecha de vigencia de una norma jurídica. No obstante, no se establece con claridad el fundamento de la posposición en la vigencia del sistema permanente, establecido en el artículo 179 bis incorporado a la Ley N° 18.700, y que por aplicar la referida disposición por dos elecciones el sistema temporal, al sostener, este voto de minoría la inconstitucionalidad del nuevo artículo 179, consecuentemente también lo sea esta disposición transitoria, por vulnerar los artículos 15 y 19, N°2, del Código Político;

**CAPITULO II: REGIMEN ELECTORAL QUE ESTABLECE UN LIMITE
MINIMO (3) Y OTRO MAXIMO (8) EN LA ELECCION DE DIPUTADOS**

(Artículo 179 bis de la Ley N° 18.700)



23°) Que el legislador, al momento de instaurar un nuevo sistema electoral, no puede preterir la historia constitucional del país. Por esto resulta pertinente recordar lo que en materia de número de diputados y su elección establecían las Constituciones de 1833 y 1925, así como el texto primitivo de la Carta Fundamental vigente.

Los artículos 18 y 19 de la Constitución Política de 1833 establecían que la Cámara de Diputados se componía de miembros elegidos por los departamentos en votación directa y en la forma determinada en la Ley de Elecciones y establecían la elección de un diputado "por cada veinte mil almas, i por una fracción que no baje de diez mil". Cabe recordar que la división política y administrativa del país en aquellos años se configuraba por provincias y cada provincia por departamentos.

La Constitución Política de 1925, en su artículo 37, consagraba un sistema similar, refiriendo que "Se elegirá un Diputado por cada treinta mil habitantes y por una fracción que no baje de quince mil".



000606

Como se podrá observar, el constituyente de las dos Cartas Fundamentales citadas tuvo en consideración la cantidad de habitantes para determinar el número de diputados y la proporcionalidad en la representación del soberano.

El texto primitivo de la Constitución Política de 1980, en su artículo 43, estableció que "La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.";

24°) Que, se consignan las disposiciones constitucionales precedentes, con el objeto de destacar que el Sistema Electoral para la elección de diputados contemplado en el Proyecto de Ley impugnado por los senadores requirentes, no se aviene a nuestra tradición jurídica constitucional, dado que configura un procedimiento conforme al cual se hará la asignación de escaños en los 28 distritos en un rango en que se podrán elegir no menos de 3 ni más de 8 diputados, hasta completar los 155 diputados, cantidad que establece el artículo 179 del proyecto. Así lo insta la letra b) del artículo 179 bis incorporado a la Ley N° 18.700;

25°) Que el procedimiento referido, a juicio de estos sentenciadores, vulnera la igualdad ante la ley consagrada en el artículo 19, N° 2 de la Constitución Política de la República, y particularmente la prohibición que tiene el legislador de establecer diferencias arbitrarias.

En este sentido, la Ley N° 20.609 (Ley Zamudio) ha definido la discriminación arbitraria como toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, y ciertamente el establecimiento de mínimos y máximos de diputados a elegir por distrito, conlleva a una discrecionalidad en la repartición de escaños, discrecionalidad que el Proyecto de Ley no argumenta racionalmente, más bien no hay fundamento



000007

alguno, aduciéndose en el mensaje ideas muy generales sobre el método eleccionario referido;

26°) Que el sistema que se viene a instaurar en el artículo 179 bis de la Ley N° 18.700, junto con establecer diferencias arbitrarias, vulnera el principio de igualdad de voto, ya latamente explicado en los considerandos precedentes. Pero además vulnera el trato igualitario, que es un criterio que el legislador siempre debe considerar para que su obrar se ajuste a los requerimientos de la Carta Fundamental. Al respecto, "siguiendo una tradición de pensamiento que se remonta a Aristóteles, los posibles criterios de la igualdad de trato son sustancialmente dos, denominados respectivamente igualdad numérica e igualdad proporcional. La igualdad numérica se resume en la fórmula "lo mismo a todo" y exige dar idénticos beneficios o cargas a todos los miembros del grupo" y es el ejemplo más claro de la igualdad del voto, en virtud del cual cada sufragio vale lo mismo "la igualdad proporcional, por su parte, responde a la fórmula "lo mismo a los iguales; es decir debe tratarse de modo igualar a quienes se hallan en idéntica situación y de modo desigual a quienes están en situación distinta" (Luis María Díez-Picazo, "Sistema de derechos fundamentales" citado, cap. XIV, p. 203-204);

27) Que, como ha expresado este Tribunal Constitucional, "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, de una igualdad absoluta si no 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" (Rol N° 1.254 considerando 46°).



000608

Conforme a ello, el sistema electoral de elección de diputados establecido en los artículos 179 y 179 bis del Proyecto de Ley no se ajusta al criterio de igualdad de trato, específicamente en lo que se refiere a la igualdad numérica, y que el legislador debió respetar en mérito a los artículos 15 y 19 N° 2 de la Constitución Política de la República;

28°) Que, respecto al voto igualitario, en esta parte, cabe recordar lo expresado por los ministros de este Tribunal Constitucional, señores Carlos Carmona Santander, Domingo Hernández Emparanza y Gonzalo García Pino en una reciente prevención:

“Que la proporcionalidad poblacional obedece a principios aún más relevantes. Primero al hecho de que “Chile es una república democrática”, 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 1°, 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” (Rol N° 2.466-2013);

29°) Que, aunque se afirmó en estrados que el sistema electoral que instaura la reforma a la Ley N° 18.700 constituye un avance en la igualdad de voto, la asignación de escaños en relación con el número de electores con los distritos diseñados denota exactamente lo contrario, dado que no está justificada debidamente la



000609

diferencia entre un distrito y otro, de aquellos impugnados en el requerimiento, faltando así al imperativo constitucional de asegurar la igualdad de voto, a que tienen derecho todos los ciudadanos en Chile;

CAPITULO III: CUOTA DE GÉNERO Y PRIMARIAS

30°) Que, en esta materia, se impugnan dos normas: el artículo 1°, N° 1), letra b), y el artículo 4°, N° 3) del proyecto de ley.

La primera modifica el artículo 3 bis de la Ley N° 18.700, que en síntesis establece que, de la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo.

La segunda incorpora un artículo 3° transitorio a la Ley N° 20.640, que establece que el partido que decide someterse al sistema de primarias, para los períodos electorales parlamentarios de 2017, 2021, 2025 y 2029, sólo podrá hacerlo hasta el 40% del total de candidaturas a diputado o senador que pueda declarar en la elección definitiva;

31°) Que estos Ministros estiman que dichas normas son inconstitucionales, por cuanto, en primer lugar, contravienen lo preceptuado por el artículo 19, N° 15, de la Constitución, específicamente su inciso quinto y, adicionalmente, lo prescrito en el artículo 19, números 2° y 16, inciso tercero, y en el artículo 13, inciso segundo, en relación a los artículos 48 y 50, de la Constitución Política.

Y, además, por cuanto dichos preceptos del proyecto infringen el artículo 1° de la Constitución, al afectar la autonomía que, en su carácter de cuerpos intermedios, tienen los partidos políticos;



000610

a) Se infringe el Artículo 19, N° 15, de la Constitución
Política

32°) Que, en la primera impugnación se objeta la norma que modifica la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, intercalando "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";

33°) Que la impugnación de esta norma se hace en relación al artículo 19, N° 15, de la Carta Fundamental, específicamente por vulnerar su inciso 5°.

Señala el requerimiento que el constituyente derivado de la Ley N° 20.414 consideró de primerísimo orden dotar al sistema político de un procedimiento, dentro del derecho de asociación y del estatuto de los partidos políticos, tendiente a establecer un sistema de primarias vinculantes, cuyo desarrollo se encargó al legislador orgánico. Considera que el legislador no puede regular este procedimiento limitando el libre ejercicio de los derechos involucrados, por impedírselo así el artículo 19, N° 26, de la Carta;

34°) Que la norma reprochada importa necesariamente que los partidos políticos pierden autonomía para ejercer el derecho a decidir sus candidatos por vía del sistema de primarias, pues la ley establece un nuevo requisito,



000611

que impide el libre ejercicio de ese régimen de selección de candidatos, tal como fue prevista por el constituyente;

Asociar la cuota de género con una limitación de llevar candidaturas a una primaria, constitucionalmente concebida como voluntaria y libre, hace, en la especie, menos reconocible el derecho de los partidos políticos de aspirar con completa libertad a un mecanismo de primarias vinculantes, lo que pone a este artículo en pugna con la norma contenida en el numeral 15° del artículo 19 constitucional, en relación al numeral 26° del mismo artículo;

35°) Que, en la segunda impugnación, se objeta el numeral 3) del artículo 4° del proyecto que agrega el siguiente artículo tercero transitorio a la Ley N° 20.640:



"El partido político que decidiere 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".

El precepto entraña una limitación a la "amplitud" de las primarias, para los períodos electorales que indica. Los requirentes razonan de modo similar al anterior cuestionamiento "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";

36°) Que el artículo 19, N° 15, en el inciso aludido, parte pertinente, de la Constitución, dispone que "Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado



000612

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”.

Sobre el particular, esta Magistratura ya se ha pronunciado, en STC 2487, del año 2012 (considerandos 12° y 13°), en cuanto a que la primaria es un mecanismo que puede ser utilizado únicamente por los partidos. No es, en consecuencia, una institución a la que pueda acudir por cualquier organización. Enseguida, la Constitución señala que este mecanismo puede ser usado por los partidos voluntariamente. Usa la expresión “podrá ser utilizado”.

Asimismo, el mecanismo puede ser utilizado únicamente para “la nominación de candidatos a cargos de elección popular”. Por otra parte, la Constitución se encarga de establecer que los efectos del resultado de la elección primaria son doblemente vinculantes, pues el que resulte ganador, será el candidato al cargo correspondiente; y el que resulte perdedor, no puede ser candidato en esa elección al cargo en que postuló y perdió. Finalmente, la Carta prescribe que una ley orgánica constitucional debe establecer un “sistema de elecciones primarias”;

37°) Que la utilización del mecanismo de primarias, calificado como un mecanismo que profundiza la democracia, corresponde a una decisión de los partidos, no susceptible de ser aplicado por parcialidades, sin afectar su esencia, como se pretende en la norma impugnada;

38°) Que “Las primarias son instancias pre electorales a través de las cuales los partidos o coaliciones someten la decisión respecto a la designación de candidatos presidenciales, parlamentarios o



000013

municipales a la ciudadanía. En efecto, el sistema de primarias constituye un mecanismo participativo y directo de selección de candidatos, para el sistema político chileno. En consecuencia, la decisión sobre los candidatos ya no estaría en manos de las elites de los partidos. De esta manera, se limitan las barreras de entrada aumentando por esa vía la competencia del sistema político. Por otra parte, la decisión sobre los candidatos quedaría en manos de la propia ciudadanía. Por tanto, hay una mayor legitimidad en la designación de los candidatos y por esa vía también, de la política en general. Es un sistema que permite la competencia con antelación siendo, por lo tanto, más legítimo que recurrir a las encuestas. Por último, sería una forma de limitar las dificultades propias de una negociación en torno a la designación de los candidatos, que afecta la actividad política" (Estudios constitucionales años 5 N°2, 2007 P. 365-380, por Mariela Rubano Lapasta);

39°) Que la posibilidad de celebrar elecciones primarias además de ser una manifestación del ejercicio del derecho de asociación política asegurado en el inciso quinto del N° 15 del artículo 19, también se relaciona con el deber del Estado de "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional" (artículo 1° inciso quinto).

Asimismo, tal como se señaló en las consideraciones generales, es de recordar que Chile es una república democrática, forma de gobierno en que el ejercicio de la soberanía se realiza por el pueblo a través de las elecciones periódicas y plebiscitos a que se refiere el inciso primero del artículo 5° de la Carta, sino que también, a través del ejercicio en elecciones primarias;

40°) Que las primarias, sin restricciones de ninguna especie, como lo son las cuotas de género, fomentan una mayor transparencia en el proceso de selección de quienes



000014

lleguen a ser candidatos de un partido a una elección popular;

**b) Se infringe el inciso 3° del Artículo 19, N° 16, de la
Constitución**

41°) Que, adicionalmente a lo ya razonado, los preceptos impugnados en este capítulo se aprecian incompatibles con la norma constitucional establecida en el artículo 19, N° 16, de la Constitución, en cuya virtud "Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos".

La determinación de cuotas máximas-mínimas a los representantes de un determinado sexo -y sólo en razón del sexo- para acceder a un cargo público resulta inconstitucional, por simple aplicación de la norma recién transcrita.

Ello, pues ante todo, los cargos públicos - independiente de su forma de generación- constituyen un trabajo. Se trata de actividades remuneradas y lícitas. Constatado lo cual, no puede desatenderse que las labores de un parlamentario constituyen un trabajo, lo que torna aplicable la disposición constitucional precitada.

Por lo tanto, cuando se trata de un cargo público, independiente de si son o no de elección popular, no se podría -pues la Constitución lo prohíbe- discriminar por un motivo diverso a la capacidad e idoneidad personal. Resulta indudable que la sola pertenencia a un género determinado -que es lo que el proyecto considera- nada tiene que ver con la idoneidad o capacidad para desempeñar el trabajo, en este caso el parlamentario, motivos éstos que son los únicos que pueden fundamentar una diferencia constitucionalmente lícita en la materia;



000615

c) Se infringe el Artículo 13 de la Constitución, en
relación con sus artículos 48 y 50

42°) Que, en otro orden de materias, también se ha de considerar la regulación de la ciudadanía, consagrada y normada de manera directa por la Carta Fundamental. Aquella otorga, además del derecho a votar para elegir a otro, el derecho a postular a cargos de elección popular. En este sentido, la Constitución Política establece que "La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran" (inciso 2°, artículo 13).

Lo anterior es relevante, pues consideramos que las normas sobre cuotas inciden en el ejercicio de este derecho, que sólo se encuentra sometido a requisitos establecidos directamente por la Constitución. Específicamente en el caso de los parlamentarios, los requisitos exigibles son los establecidos en los artículos 48, para los Diputados, y 50, para los Senadores;

43°) Que el nuevo inciso que se agrega al artículo 3° bis asocia un serio efecto al incumplimiento de lo prescrito por él: "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". En definitiva, las postulaciones quedan absolutamente excluidas.

La inconstitucionalidad, a nuestro juicio, se produce pues en virtud de lo dispuesto por las normas que establece el proyecto, en esta materia, se termina exigiendo requisitos o condiciones adicionales a la postulación de los parlamentarios, excediendo de las que establece la Constitución. Ya no bastará cumplir lo prescrito por la Constitución para ejercer el derecho antedicho, pues el proyecto establece un requisito legal



000616

adicional, como sería encontrarse dentro del porcentaje respectivo;

44°) Que, en relación a lo anterior, esta Magistratura ha reconocido que el establecimiento de aquellos requisitos -en relación a los cargos de Diputado o Senador- es una cuestión que sólo puede hacer la Constitución Política de la República, razón por la cual, las normas legales que obran en contrario resultan inconstitucionales.

En STC Rol N° 433, de 25 de enero de 2005, por medio de la cual controló la Ley N° 20.000, declaró inconstitucional una norma que en lo sustancial - modificando el artículo 3° de la Ley N° 18.700- exigía que a las declaraciones de candidaturas de Senadores y Diputados se acompañe una declaración jurada del candidato respectivo en la cual "acredite que no tiene dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales". Se estimó que al obrar de tal manera, "el proyecto agrega un nuevo requisito de elegibilidad para ser candidato a Diputado o Senador a aquellos establecidos por la propia Carta Fundamental, lo cual, como ha quedado demostrado, *al legislador le está vedado hacer, salvo que ésta última lo autorizare expresamente*, lo que no ocurre respecto de los cargos antes mencionados" (considerando 41°).

Lo anterior, por cuanto asentó en aquella ocasión que "en relación con un tema de tanta importancia para el adecuado funcionamiento del régimen democrático constitucional como son las prohibiciones para ejercer los cargos de Diputado y Senador -carácter que en esencia tienen inhabilidades, exigencias y prohibiciones que les son aplicables-, éstas han de interpretarse restrictivamente, no pudiendo el legislador establecer otras diferencias a aquellas comprendidas en la Constitución" (considerando 37°), refrendando un pronunciamiento del Tribunal, en orden a que las



000017

prohibiciones parlamentarias son "limitaciones de derecho público que afectan la elección de diputados y senadores y el ejercicio de los cargos parlamentarios, cuyas infracciones aparejan sanciones como la nulidad de la elección, la cesación en el cargo de congresal y la nulidad del nombramiento, según los casos. Por ello, la aplicación de estas normas prohibitivas debe dirigirse solamente a los casos expresa y explícitamente contemplados en la Constitución, toda vez que se trata de preceptos de derecho estricto, y no puede hacerse extensiva a otros, sea por similitud, analogía o extensión, conforme al principio de la interpretación restrictiva de los preceptos de excepción unánimemente aceptado por la doctrina, aplicado reiteradamente por este Tribunal (Rol N° 190, considerando 10°)" (Considerando 38°);

d) Se infringe el Artículo 19, N° 2, de la Constitución

45°) Que, por otra parte, la propuesta sobre cuotas, como mecanismo de acción afirmativa de la máxima intensidad, vulnera el principio de igualdad reconocido en nuestra Carta Fundamental, que constituye una importante base de nuestro sistema democrático, por establecer un trato desigual.

No existe justificación constitucional para una discriminación a favor del determinado grupo constituido por mujeres, respecto de los hombres, o viceversa, cuando a las personas, nuestra Carta Fundamental, en su artículo 1°, les ha reconocido igualdad en su dignidad y derechos, reforzando, en el N° 2 de su artículo 19, la igualdad de mujeres y hombres;

46°) Que la introducción de porcentajes de participación es también arbitraria, pues no hay norma constitucional que permita al legislador orgánico introducir un criterio que limite el ejercicio de las primarias cuando el constituyente no estableció criterio



000018

alguno para su ejercicio, por lo que se vulnera el artículo 19, N° 2, de la Carta Fundamental;

**e) Se infringe la debida autonomía de los Partidos
Políticos**

47°) Que, asimismo, evidente vulneración al texto constitucional es imponer porcentajes de participación por sexo en la declaración de candidaturas de los respectivos partidos políticos, bajo sanción de tener por rechazada las restantes candidaturas. El legítimo ejercicio de la libertad política permite a las respectivas colectividades presentar los candidatos que ellos estimen más idóneos para ocupar los respectivos cargos de elección popular. Se impide, entonces, que sean los propios partidos políticos los que legítimamente y sin presiones escojan entre una gama de posibilidades a quienes consideren como sus mejores representantes, lo cual hoy ocurre con prescindencia del sexo del candidato.

Elección que se limita severamente cuando a través de las normas reprochadas se exige de manera coactiva que todos los partidos políticos respeten un determinado porcentaje, vulnerando con ello su autonomía constitucionalmente reconocida, y respecto de la cual el estado tiene el imperativo de reconocer y amparar, conforme lo dispone el artículo 1°, inciso tercero, constitucional;

48°) Que no debe perderse de vista que existe un nexo evidente entre el mecanismo de primarias y el derecho de asociación de los partidos políticos, como también respecto de la autonomía de los mismos. La posibilidad de celebrar primarias, además de ser una manifestación del ejercicio del derecho de asociación (artículo 19, N° 15), como ya se ha señalado, se vincula directamente con artículo 1° inciso tercero de nuestra Carta, que garantiza a los grupos intermedios la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos;



000619

49°) Que lo anterior, apoyado por doctrina que aborda las primarias, señalando que la posibilidad de celebrarlas es una manifestación del ejercicio del derecho de asociación vinculada también autonomía de los cuerpos intermedios.

Se afirma que "La libertad que ha de reconocerse a las tiendas partidistas para seleccionar a quienes participarán en las campañas electorales con miras a ocupar cargos de elección popular forma parte, por lo tanto, del derecho mismo de asociación que la Carta les asegura" (María Pía Silva Gallinato, "Naturaleza de las elecciones primarias", Revista de Derecho Público, Vol. 76, p. 269);

CAPÍTULO IV: DESIGUALDAD ENTRE INDEPENDIENTES Y PARTIDOS POLÍTICOS

50°) Que esta impugnación atañe al artículo 3°, N° 2), del proyecto, que substituye la cifra "0,5" por el guarismo "0,25", en el inciso primero del artículo 6° de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, referida al electorado requerido para la formación de un partido político.

Por otra parte, uno de los requisitos para participar como independiente en elecciones de diputados y senadores está contemplado en el artículo 10 de la Ley N° 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";

51°) Que el precepto impugnado rebaja este porcentaje 0,5% a 0,25% sólo para la constitución de los partidos políticos, resultando evidente que con esta modificación existirá una ventaja para los señalados partidos, en lo relativo a la presentación de



000620

candidaturas, cuando el territorio electoral de éstos coincida con el de una región, por la vía de constituir un partido político en los respectivos territorios.

Es decir, con el expediente de constituir un nuevo partido, bastará obtener firmas de afiliación ante notario del 0,25% de los que sufragaron en la última elección, mientras que las candidaturas independientes deberán conseguir firmas de patrocinio ante notario del 0,5% del mismo universo;

52°) Que, conforme a la nueva configuración de los distritos para la Cámara de Diputados, se encuentran en la situación descrita -una región un distrito- los siguientes:



Distrito	Región
Distrito 1	XV Región
Distrito 2	I Región
Distrito 3	II Región
Distrito 4	III Región
Distrito 5	IV Región
Distrito 24	XIV Región
Distrito 27	XI Región
Distrito 28	XII Región

53°) Que el proyecto de ley, en la norma impugnada en este capítulo, a juicio de los requirentes, vulnera la igualdad entre independientes y partidos políticos que la Constitución Política consagra, infringiendo sus artículos 15, sobre el derecho de asociación; 18 sobre sistema electoral, y 19, N° 2, sobre igualdad;



000621

54°) Que, teniendo en cuenta que uno de los derechos esenciales y principales de un partido político es el poder presentar candidaturas a los cargos de elección popular, ha existido en nuestro ordenamiento legal electoral igualdad en los requisitos, respecto 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;



Si bien los partidos políticos son asociaciones encaminadas a desarrollar un amplio conjunto de actividades que les son propias, conforme al artículo 2°, inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, ello no permite desconocer que su cometido primordial consiste en obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual, y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Los partidos tienen, por consiguiente, una marcada vocación electoral;

55°) Que, en el mismo sentido, es importante tener presente que las reformas introducidas por el proyecto de ley, se hicieron en el marco de un proyecto que reforma el sistema, "electoral";

56°) Que una simple comparación entre las modificaciones introducidas por el proyecto respecto de los requisitos necesarios para constituir un partido, y los requisitos para presentar una candidatura independiente, es concluyente que los partidos políticos resultan beneficiados respecto de los independientes: para existir y poder participar en un proceso eleccionario -vocación esencial según el artículo 2° de



000622

su ley orgánica constitucional- los partidos políticos requieren una afiliación del 0,25% del electorado que sufragó en la *región* en la que pretende constituirse.

En cambio, el independiente que se presenta como candidato en un distrito que coincide con una *región*, requiere del patrocinio del 0,5% de los electores que hubieren sufragado en el distrito electoral;

57°) Que, tanto el independiente como los miembros de los partidos políticos buscan ejercer su derecho a sufragio pasivo, ser electos en un cargo, a través de una elección popular;

58°) Que el proyecto de ley beneficia a los partidos en relación al ejercicio del derecho a sufragio pasivo, pues rebaja los requisitos para constituirse como tal, permitiendo así que uno de sus miembros postule a un cargo de elección popular. De esta forma es más fácil intervenir en el proceso eleccionario al miembro de un partido, el cual podría crearse de modo meramente instrumental, para participar en la elección respectiva



El independiente, en cambio, requiere un patrocinio mayor, lo que implica una carga superior para formar parte del proceso eleccionario, en comparación con el candidato que es miembro del partido, en los 8 distritos que coinciden con una *región*. El independiente, para corregir esta diferencia, se podrá ver tentado a constituir un partido -instrumental- para participar en el proceso eleccionario como candidato, ya no como independiente, sino como "miembro de un partido". Requiere para tal efecto "menos" que lo que se le exige como "independiente". La reforma, ciertamente, desincentiva las candidaturas independientes y beneficia al miembro del partido político, no habiendo por consiguiente igualdad entre los miembros de los partidos y el independiente en lo que respecta a sus candidaturas (artículo 18 de la Carta Fundamental);



600623

59°) Que, en la misma línea del requerimiento, en la Sesión 84^a Legislatura 362^a (13.01.2015) el Senador Navarro señaló: "Respecto de la norma que plantea el 0,25 por ciento para formar un partido político -a mí no me gusta-, hemos advertido en la Sala -y lo hemos conversado con el Gobierno- lo que sucederá si se aprueba. La situación que se abre es trágica para la política. Pero es parte del acuerdo adoptado, razón por la cual voy a respetarlo. Sin embargo, debo hacer la advertencia. La contradicción entre ambas disposiciones no soporta ningún análisis: para inscribir una candidatura independiente a Senador o Diputado se exige el doble que para constituir un partido regional. Esto va a llevar a que todos los independientes se interesen en crear una colectividad política, y se va a generar un efecto multiplicador inadecuado";



60°) Que esta Magistratura ha señalado que el artículo 1° de la Carta Fundamental constituye uno de los preceptos más fundamentales en que se basa la institucionalidad, ya que por su profundo contenido doctrinario refleja la filosofía que inspira nuestra Constitución y orienta al intérprete en su misión de declarar y explicar el verdadero sentido y alcance del resto de la preceptiva constitucional.

El inciso final de este artículo indica, como uno de los deberes fundamentales del Estado, "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". Esta norma es de vastas proyecciones, pero sin duda adquiere especial relevancia en los procesos electorales y plebiscitarios, ya que, a través de ellos, el pueblo ejerce la soberanía nacional manifestando su parecer sobre las personas que estarán a cargo de llevar adelante las funciones básicas del Estado en procura de obtener su finalidad primordial: "contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad



nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”;

61°) Que la Carta Fundamental, después de establecer esta norma rectora y vital, va encarnándola en preceptos concretos: enumera los derechos que se le asegura a las personas, fija los distintos poderes y órganos que constituyen la estructura del Estado, el régimen de gobierno, sus atribuciones, sus limitaciones y, en fin, las normas conforme a las cuales podrá enmendarse o modificarse la Constitución misma.

Entre este conjunto de normas básicas es necesario destacar, ahora, por su directa vinculación con el tema en estudio, la contenida en el artículo 19, N° 2, que expresa que la Constitución asegura a todas las personas “La igualdad ante la ley”. “En Chile no hay persona, ni grupo privilegiados.” “Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”;

62°) Que, es tal la importancia que la Constitución de 1980 le atribuye al ejercicio de la soberanía nacional por el pueblo, que dio un encargo especial al legislador sobre este aspecto, disponiendo en su artículo 18 que la ley orgánica constitucional que regule el sistema electoral público, deberá garantizar **siempre la plena igualdad** entre los independientes y los miembros de los partidos políticos, tanto en la presentación de las candidaturas como en su participación en los procesos electorales y plebiscitarios;

63°) Que, junto con identificar los sujetos del juicio de igualdad en materia electoral, esta Magistratura ha definido un conjunto de criterios para juzgar la constitucionalidad, tanto en lo referente a la plena igualdad en la presentación de candidaturas como en la participación de los independientes y los miembros de los partidos políticos en todas las etapas de los procesos electorales.



000625

Esta equiparación se ha de dar en relación a: 1) una "igualdad de oportunidades para elegir y ser elegidos y para gozar de las facultades inherentes a esos derechos en sus aspectos básicos, sin que obste a ellos las diferencias que puedan producirse, en lo accidental, como consecuencia de la natural situación de unos y otros". 2) "Que la ley no puede crear privilegios a favor de unos y en perjuicio de otros que rompa el necesario equilibrio que debe existir entre los participantes de los actos electorales y plebiscitarios" (STC Rol 53, c.17). 3) Que los textos sometidos a control no contengan "desigualdades arbitrarias en el tratamiento de los independientes con respecto a miembros de partidos políticos." (STC Rol 228, c. 27).

Con idénticos fundamentos, este Tribunal declaró inconstitucional un precepto donde se disponía que es posible el reemplazo por fallecimiento del candidato a Presidente de la República, senador o diputado, en el evento de que su candidatura hubiese sido declarada por un partido político; pero lo prohibía tratándose de candidaturas independientes, por no existir una justificación razonable de esta manifiesta desigualdad (STC Rol N° 301 1999);

64°) Que, la diferenciación que provoca la norma impugnada, contradice manifiestamente lo preceptuado en el artículo 18 de la Constitución Política, el cual exige con especial énfasis, que la ley orgánica que determine la organización y funcionamiento del sistema electoral público, garantice "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".

Como asimismo, la indicada diferenciación por el proyecto de ley, vulnera lo dispuesto en el numeral 2°, del artículo 19, de la Constitución Política que asegura "La igualdad ante la ley" y agrega que "Ni la ley ni



000620

autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias".

En el caso de la disposición cuya constitucionalidad se impugna, aparece claramente de manifiesto que el introducir al sistema vigente una desigualdad entre candidatos independientes y candidatos afiliados a partidos políticos, exigiendo a los primeros el doble de firmas para la presentación de candidaturas en que el distrito o circunscripción coincide con el territorio de una región, constituye una diferencia que resulta arbitraria, dada su carencia de razón, fundamento, explicación u objetivo entendimiento;

CAPÍTULO V: GASTO FISCAL POR ASIGNACIONES PARLAMENTARIAS



65°) Que el requerimiento objeta el hecho de que - durante la tramitación del proyecto- no se diera estricto cumplimiento al artículo 67 de la Constitución Política, explicitado en el artículo 14 de la Ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional: se crean 47 nuevos cargos de congresistas, pero sin explicitar el posible monto de los gastos que ello acarrearía para el erario nacional, por concepto de "Asignaciones Parlamentarias";

El artículo 67, inciso cuarto, de la Constitución Política expresa: "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";

66°) Que, conforme al precepto referido, al fortalecer la representación del Congreso Nacional, el proyecto de Ley aumenta el Senado de 38 senadores a 50 y de 120 diputados a 155, con lo cual efectivamente, tratándose de estos últimos, se produce un incremento sustancial, en el costo del presupuesto de ese poder del Estado, dado que, como expresan los requirentes, el monto



000627

por concepto de dieta de los nuevos parlamentarios podrá estar justificado, pero no así las asignaciones que le corresponden por ítems referidos a arrendamiento de oficinas parlamentarias en sus distritos, personal que atiende en esas oficinas y otros "gastos operacionales" de significativo monto, y que son esenciales para la gestión de cada diputado, por lo tanto, gasto imperativo que el presupuesto de la Nación debe contemplar;

67°) Que, el defecto objetado en este requerimiento consiste en que el Ministerio de Hacienda (fs. 80 y 463) sólo cuantificó el mayor desembolso por concepto de "Dietas Parlamentarias", que es otra parte de la suma total que, con cargo al erario nacional, perciben los diputados y senadores según han interpretado el artículo 62 de la Carta Fundamental.

Siendo así, se incurre en un error de refutación al sostener que en la especie el Tribunal Constitucional estaría incursionando en la ponderación de factores económicos, que incumben exclusivamente al Ejecutivo, puesto que aquí no se discute la suma o cantidad a que alcanzaría dicho egreso, lo que efectivamente no es controvertible en esta sede jurisdiccional, sino el hecho de faltar la evaluación de tal gasto por parte, precisamente, del Ministerio de Hacienda.

Trámite éste que exige la Constitución, a propósito de reglar el proceso de formación de la ley (artículo 67), así como al imponer a todos los órganos del Estado, sin excepción, el respeto irrestricto a los principios de transparencia y de probidad (artículo 8°);

CONCLUSIONES

68°) Que por las razones precedentes, estos Ministros están por acoger el requerimiento, en todas sus partes, por estimar que los Artículos 1° N°s 1) letra b), 8), 9) letra b), 14) y 19); Artículo 3° N° 2), y Artículo 4° N° 3) del proyecto de ley, en los términos en que han



000028

sido impugnados en el escrito de los senadores, infringen las disposiciones de la Carta Fundamental, que en cada Capítulo de este voto se pormenorizan.

El Ministro señor Juan José Romero Guzmán previene lo siguiente: a) que concurre al rechazo del requerimiento en lo concerniente a las cuotas de género para inscribir candidaturas a las primarias por las razones esgrimidas en los considerandos 21°, 22° y 23° de la prevención de la Ministra señora Marisol Peña Torres; b) que concurre al rechazo del requerimiento en lo referente al tema del financiamiento del aumento del gasto por los razonamientos expresados en los considerandos 51°, 52°, 53° y 54° de la sentencia; c) que concurre a acoger el requerimiento en lo que respecta a la desigualdad en las candidaturas entre independientes y partidos políticos por las argumentaciones proporcionadas en el capítulo IV del voto disidente; y d) que concurre a acoger parcialmente el requerimiento respecto de la materia referida a la igualdad del voto en los siguientes términos y por las consideraciones que se indican a continuación:

I) DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

I.A. - ASPECTOS QUE NO SE DISCUTEN.

1°. (i) Que el legislador goza de un amplio margen de apreciación para determinar la forma general que adoptará el sistema electoral. Salvo las consideraciones respecto del sufragio igualitario, cualquier otra consideración respecto de las virtudes o defectos del sistema electoral propuesto, así como del actualmente vigente, son materias de mérito sobre las cuales no corresponde que este Tribunal se pronuncie;



2°. (ii) Que el ámbito de controversia dice relación con una de varias dimensiones de un sistema electoral (la del mecanismo de asignación de escaños), la cual no tiene una vinculación necesariamente determinante con el tipo de sistema electoral. En otras palabras, la manera en que se asignan los escaños a cada distrito en atención al principio de proporcionalidad del voto (es decir, en relación con el número de habitantes de cada territorio o con el número de electores) no está necesariamente vinculado con la existencia de un sistema electoral general de carácter binominal o con uno de orientación más proporcional;



3°. (iii) Que, sin perjuicio de ciertas limitaciones constitucionales que se desarrollarán más adelante, existen distintos criterios que pueden ser combinados por el legislador para determinar el número de escaños parlamentarios que serán asignados a cada territorio electoral;

4°. (iv) Que no es objeto de discusión o reproche constitucional el dibujo o delimitación geográfica de los distritos electorales;

5°. (v) Que no existe (ni podría existir) objeción constitucional respecto del número de diputados que compone la Cámara de Diputados. De hecho, con anterioridad a la reforma constitucional introducida por la Ley N° 20.725, el número de diputados estaba definido por la Constitución (artículo 47), lo que hoy no ocurre;

6°. (vi) Que, en cuanto a la igualdad en el valor del voto, no se discute que es imposible alcanzar un estado de proporcionalidad matemática ideal entre el número de diputados que se puede elegir en un determinado distrito y el número de habitantes o electores por distrito;



7°. (vii) Que, por lo que se explicará con posterioridad, en opinión de este Ministro no merece reparo de constitucionalidad la regla de asignación de escaños posterior y permanente (es decir, aquella que según lo dispuesto en el artículo 1°, número 9), del Proyecto de Ley, que agrega el nuevo artículo 179 bis a la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, comenzaría a regir el año 2024). En particular, no se aprecia inconstitucionalidad en el número máximo y mínimo de escaños por distrito;



8°. (viii) Que no existe un vicio de constitucionalidad en el mecanismo de asignación de escaños para el Senado. En efecto, y tal como se desprende del requerimiento: "el problema se genera especialmente en la asignación de los nuevos escaños en los que aumenta la Cámara de Diputados. [...] [E]n 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 la igualdad del voto y de la proporcionalidad de la población" (fojas 12 y 16);

9°. (ix) Que, por último, no se ha argumentado en base a consideraciones respecto de a qué fuerzas políticas beneficiaría el mecanismo de asignación de escaños y, por lo tanto, no es uno que corresponda ser considerado.

*I.B.- ALGUNOS ASPECTOS NO CONTROVERTIDOS DADO EL
RECONOCIMIENTO DE LOS INTERVINIENTES.*

10°. (a) Que el voto de algunos electores tiene mayor valor o peso que el de otros. Los datos, como se podrá apreciar, lo demuestran. Además, la Presidencia de



000031

la República, a través de su abogado, lo ha reconocido en estrados de la siguiente manera: "Pero el proyecto tiene defectos. Hay desproporciones matemáticas. Efectivamente, hay muchas. Yo diría, a las que apunta el escrito de los señores requirentes yo podría agregar más porque conozco bien el Proyecto. Hay situaciones que no son perfectamente matemáticas. Hay distritos que quedan con más diputados que electores, otros con menos electores que diputados" (ver video, 17': 16");

11°. (b) Que el proyecto de ley contempla dos reglas de asignación de escaños diferentes: una inicial y provisoria, y otra posterior y permanente;

12°. (c) *Justiciabilidad: no se trata de una materia puramente reservada al legislador.* Que se ha reconocido por las partes que este Tribunal es competente para evaluar la compatibilidad con la Constitución del mecanismo de asignación de escaños parlamentarios que contempla el Proyecto de Ley. Es decir, se trata de una materia justiciable o en que existe cierto espacio para que este Tribunal realice un examen de constitucionalidad sin que, por ello, necesariamente se estime que hay una intromisión en decisiones sobre materias en que el margen de apreciación de los órganos co-legisladores es elevado;

13°. Que, en efecto, la Presidencia de la República, a través de su abogado, ha reconocido en la vista de la causa la justiciabilidad de estas materias y la competencia de este Tribunal para controlar, a la luz de la Constitución, las disposiciones del Proyecto. Al respecto se ha señalado lo siguiente: "No comparto la teoría de las 'political questions' en virtud de la cual habrían ciertas cuestiones ideológicas que escapan al alcance de la mirada o escrutinio del Tribunal Constitucional. No lo comparto. [ver video, 12': 09"] [...] Si hay una materia en que se produce el abuso de las mayorías políticas es ésta. El estudio de la Ciencia



000632

Política revela cómo una y otra vez las mayorías políticas, si es que hay un tema en el que pueden aprovechar para abusar, es en la configuración de los sistemas electorales. [ver video, 12': 20"] [...] Mal podría venir a defender este Proyecto sobre la base que ustedes -Excelentísimos Ministros del Tribunal- no tienen competencia para escrutarlo." [ver video, 12': 35"]. [...] Es indispensable para la democracia que los cambios electorales sean revisados por el Tribunal Constitucional." [ver video, 12': 46"];

14°. Que la procedencia de un examen de compatibilidad constitucional de las disposiciones del proyecto de ley asume que efectivamente existen principios o reglas constitucionales respecto a los cuales deben contrastarse las estipulaciones objeto de control. Al respecto, son los artículos 15 y 49 de la Constitución los que, fundamentalmente, establecen los estándares constitucionales que deben tenerse presente para efecto del análisis de constitucionalidad;

15°. Que, sin perjuicio de la existencia de parámetros constitucionales como los aludidos, existe un amplio espacio reservado al legislador para el diseño del sistema electoral. Así es como, por ejemplo, en los artículos 47 y 49 de la Constitución (referidos a la elección de diputados y senadores, respectivamente) se dispone que "[l]a ley orgánica constitucional respectiva determinará (...) la forma de su elección";

16°. Que, no obstante, se incurriría en un error si se estimara que la referencia a "la forma de su elección" transfiere por completo la potestad en materia electoral al legislador como si no subsistiera cierta regulación constitucional esencial que el mismo legislador debe respetar. De hecho, y a modo ilustrativo, la referencia destacada previamente se encuentra, en el caso de la elección de senadores, incorporada en la Constitución a



000633

continuación de una regla constitucional específica referida a cierto criterio territorial que debe imperar en el sistema de elección del Senado. Lo anterior demuestra que la expresión "la forma de su elección" no agota o abarca toda la regulación sobre la materia.

II) ¿EXISTEN CRITERIOS CONSTITUCIONALES PARA LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS QUE DEBAN SER PRIORIZADOS?

II.1.- COMBINACIÓN DE CRITERIOS DE ASIGNACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE AQUELLOS QUE TIENEN RECONOCIMIENTO A NIVEL CONSTITUCIONAL.



17°. Que pueden existir variados criterios para la asignación de escaños distritales, entre los cuales cabe mencionar, a modo ilustrativo, el poblacional (sea por habitantes o por electores) y el territorial (incluyendo aspectos geopolíticos y delimitaciones administrativas). De acuerdo al primer criterio precedentemente señalado, en los distritos electorales el número de diputados que puede elegirse debiera ser proporcional al tamaño de la población de los mismos. Al aplicarse, a su vez, un criterio territorial, se puede favorecer a zonas geográficas extremas o, bien, promover mayores niveles de simetría entre distintos territorios electorales, teniendo presente, por ejemplo, la actual división administrativa del país;

18°. Que debe reconocerse que los diferentes criterios no necesariamente son compatibles entre sí. Ante esta realidad podría sostenerse que en la aplicación combinada de criterios que realice el legislador no hay ninguno que deba ser prioritario. Dicha apreciación podría ser correcta sólo si los diferentes criterios tienen un reconocimiento normativo de igual jerarquía o si ninguno de ellos la tiene. Por el contrario, si entre diversos criterios existe uno que se diferencia del resto por tener reconocimiento constitucional, es de toda



lógica sostener que en la aplicación combinada de los diferentes factores aquel especialmente reconocido debe gozar de prioridad;

19°. Que, como se explicará, en el caso de la elección de diputados el criterio poblacional - proporcional, sustentado en el principio de la igualdad del sufragio, debe tener una aplicación prioritaria. Para la repartición de escaños entre los distintos distritos el único criterio que cuenta con reconocimiento constitucional es el recién mencionado. Por consiguiente, sí existe un criterio rector;

20°. Que, en contraste, en el caso del Senado la situación amerita ser matizada. En efecto, no cabe duda que el principio de la igualdad del voto también debe recibir aplicación, pero si -a diferencia de las elecciones de diputados- también existe un reconocimiento constitucional para otro criterio (el territorial), la intensidad de la prioridad que debe recibir el primero de los criterios mencionados será menor.

II.2.- RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA IGUALDAD DEL VOTO (CRITERIO POBLACIONAL - PROPORCIONAL).

21°. Que el inciso primero del artículo 15 de la Constitución Política de la República establece que "[e]n las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario" (énfasis agregado). Esta disposición constitucional está relacionada con el sistema democrático de representación (artículo 4°) y con el principio de igualdad general (artículo 19, N° 2°);

22°. Que el sufragio igualitario o igualdad en el voto significa, básicamente, dos cosas: (i) la *igualdad en el derecho a voto*, lo cual se refiere a que cada votante tiene derecho a un voto y que cuando el sistema electoral otorga a los electores más de un voto, cada uno tiene el mismo número de votos y (ii) la *igualdad en el*



000635

poder de voto, lo que significa que el voto emitido por cada elector debe tener el mismo valor o peso en términos de su influencia en el resultado general de la elección. Esta segunda noción más sustantiva del principio de igualdad del voto enfatiza, expresado de otra manera, que cada escaño parlamentario debe ser obtenido en virtud de un número similar de votos. En conclusión, el principio de la igualdad del voto o sufragio igualitario no se satisface solamente con la prohibición del voto censitario.

II.3.- RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CRITERIO DE TERRITORIALIDAD.



23°. Que, sin perjuicio que nada impide que el legislador tome en consideración el criterio relativo a la territorialidad (geográfico), sólo para el caso del Senado tiene un reconocimiento constitucional, gozando, por ende, de cierta preeminencia junto con el criterio central general de la igualdad del voto;

24°. Que, en efecto, el criterio territorial (especialmente aplicable para la elección de senadores) se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución, el cual dispone que "[e]l Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción" (énfasis agregado);

25°. Que, al respecto, resulta ilustrativo lo manifestado por el PNUD: "el Senado tiene atribuciones a nivel nacional que requerirían una representación similar en la Cámara Alta de todas las regiones, de modo de equilibrar los intereses de todo el territorio. La distorsión del voto, en este caso, estaría justificada por una lógica distinta de representación (geográfica más que por electores). Sin embargo, si ese fuera el caso no



000686

se justifica una distorsión similar en la Cámara de Diputados, en la que el principio de 'una persona, un voto' debería prevalecer" (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2014: *Auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 210);

26°. Que, con algún grado de coincidencia con lo anterior (y tal como se constató con anterioridad), en el requerimiento se reconoce que las objeciones de constitucionalidad dicen relación, básicamente, con la asignación de escaños distritales.

II.4.- PARA LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS DE DIPUTADOS SÍ EXISTE UN CRITERIO RECTOR.

27°. Que, como se adelantara, el estándar constitucional referido al sufragio igualitario (cuyo contenido dice relación con la igualdad en el poder o valor del voto y, consiguientemente, con el criterio de proporcionalidad de la población) debe gozar de prioridad al momento de combinarse los diferentes criterios por parte del legislador. Así, pues, lo que permite evaluar el poder de influencia de cada voto para elegir un diputado es la proporción entre la cantidad de habitantes o electores y el número de escaños que se puede elegir en un determinado distrito. Éste es un criterio rector y, como tal, restringe el ejercicio legislativo basado en consideraciones de mérito y conveniencia política;

28°. Que el criterio poblacional - proporcional (igualdad del voto) también es reconocido en el Mensaje del Ejecutivo como el criterio rector para la asignación de escaños en la Cámara de Diputados: "[t]ratándose de la Cámara de Diputados, el principio rector debe ser la igualdad en el voto de todos los chilenos" (Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un



000637

proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, p. 6);

29°. Que, no obstante el propósito del Ejecutivo aludido precedentemente, el criterio basado en la igualdad del voto no resulta ser un parámetro orientador claro y preeminente en la asignación de escaños para la Cámara de Diputados. Esta circunstancia se puede apreciar tanto de las explicaciones que dan origen a la regla inicial y temporal de asignación de escaños por distritos (en adelante, regla 1), como de las diferencias y desviaciones que los datos muestran entre la regla 1 que se propone para las próximas elecciones de diputados y lo que constituiría una regla de carácter más puramente proporcional de acuerdo al sistema D'Hondt no corregido (regla "ideal") y al sistema D'Hondt corregido (regla 2) y que comenzaría a regir, sin mediar justificación, a partir de las elecciones correspondientes al año 2024.

III) ¿CUÁLES SON LOS DIFERENTES CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS EN EL PROYECTO DE LEY?

30°. Que una mayor proporcionalidad se puede lograr por medio de una redefinición de los territorios distritales, una modificación del número total de diputados a se eligen y en el mecanismo específico de asignación de escaños por distrito. En el Proyecto de Ley cuya constitucionalidad se evalúa se colocará atención al mecanismo de asignación de escaños distritales. El número de diputados que se elige es una materia que ha dejado de estar contemplada en la Constitución y los criterios utilizados para la determinación o dibujo de los distritos en el Proyecto de Ley resultan razonables (y no son objeto de reproche en el requerimiento). Los criterios utilizados por el legislador para la determinación de los territorios distritales son los



000638

siguientes: (a) la extensión territorial máxima es la de una región según la actual división política-administrativa, y (b) los nuevos distritos se configuran a partir de los existentes;

31°. Que, a su vez, los criterios utilizados en el Proyecto de Ley para la asignación de escaños (en lo referente a la regla inicial y provisoria -regla 1) son los que se indican a continuación: (i) ningún distrito o suma de distritos tendrá menos diputados de los que actualmente posee; (ii) las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén y Magallanes serán sobrerrepresentadas; (iii) las regiones más pobladas (RM, V y VIII) recibirán escaños adicionales para intentar corregir la subrepresentación a la que están afectas; y, finalmente, (iv) se entrega un escaño a cada región en atención, quizás, a un cierto criterio de equidad territorial;

32°. Que los criterios precedentemente mencionados para la regla 1 de repartición de escaños se modifica respecto de la regla posterior y permanente (regla 2), la cual entrega la potestad de actualización al Servicio Electoral a partir del año 2024. En efecto, para la regla 2 se tendrá como único parámetro la proporcionalidad (como efecto del principio de igualdad en el voto), con la excepción de un número mínimo y máximo de diputados por distrito (tres y ocho escaños respectivamente).

IV) ¿EXISTEN DISTORSIONES (DIFERENCIAS) SIGNIFICATIVAS EN RELACIÓN AL CRITERIO DE LA IGUALDAD DEL VOTO?

33°. Que, en coincidencia con el mandato constitucional referido al sufragio igualitario, el Mensaje del Proyecto de Ley enviado por la Presidente de la República señala, como primer objetivo del Proyecto, "reducir la desigualdad del voto" y hace un reconocimiento general de la situación actual. En efecto,



000639

en dicho Mensaje se manifiesta que: "[l]a 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." (Mensaje, p. 3, énfasis agregado);

34°. Que no se discute que el sistema electoral vigente presenta distorsiones o diferencias muy significativas en términos de la igualdad del voto. No obstante, las reglas de asignación de escaños objeto de control de constitucionalidad son aquellas que se proponen en el Proyecto, no aquella que impera en la actualidad. No se puede sostener válidamente que cualquier mejora que las reglas propuestas experimenten en comparación a la regla actual tiene el efecto de sanear cualquier vicio de inconstitucionalidad que aquellas puedan tener.

IV.A.- *PARÁMETROS APROXIMADOS ACERCA DE CUÁN SIGNIFICATIVA ES UNA DIFERENCIA (O DESVIACIÓN).*

35°. Que en relación a la igualdad del voto (igual poder de voto), la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) expresa que "la desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no debería ser superior al 10% y, en todo caso, no debería exceder el 15%, salvo en circunstancias especiales (protección de una minoría concentrada, entidad administrativa con baja densidad de población)." (Comisión de Venecia, 2003: *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Directrices e Informe Explicativo.* CDL-AD(2002)023rev, pp. 8-9);

36°. Que, por su parte, el umbral de desviación máximo utilizado por el Tribunal Constitucional Alemán es de un 25%, lo cual ha sido objeto de precisión por vía legislativa (Bundewahlgesetz, BGW: artículo 3, número 2).



000640

De acuerdo al mencionado Tribunal, las diferencias deben ser justificadas en "razones específicas, objetivamente legítimas y poderosas" (Bundesverfassungsgericht, 2 BvC 1/07, 7/07 2 BvC, 3 de julio de 2008);

37°. Que, como se verá, la constatación de diferencias relevantes en la igualdad del voto en razón de que sobrepasan determinados parámetros aproximados no significa que éstas sean incompatibles *per se* con la Constitución. No obstante, cuando se verifica la circunstancia anterior es el legislador quien debe demostrar la existencia de una justificación fuerte para la diferencia anotada.

IV.B.- *SÍ EXISTEN DIFERENCIAS O DESVIACIONES SIGNIFICATIVAS EN CUANTO AL CRITERIO DE LA IGUALDAD DEL VOTO (POBLACIONAL - PROPORCIONAL).*

38°. Que para analizar si existen diferencias de valor del voto en Chile de magnitud significativa, se realizarán dos tipos generales de comparaciones. En primer lugar, se analizará la cantidad de escaños asignados a cada distrito en relación a su población. Luego, en segundo lugar, se examinarán las diferencias en términos de la igualdad o desigualdad del voto que derivan de la comparación entre las diferentes reglas de asignación de escaños distritales que establece el Proyecto de Ley (regla 1 y regla 2) y la regla D'Hondt pura o sin ajustes (la cual constituye un mecanismo altamente proporcional y, por ende, respetuoso del principio de la igualdad del voto). Como se apreciará, cualquiera sea la base de análisis existen diferencias significativas desde el punto de vista de la igualdad en el valor del voto. Es decir, para los habitantes o electores de determinados distritos del país su voto vale más o vale menos en cuanto a su capacidad para elegir un diputado que el de habitantes o electores de otros distritos del país. En el análisis anterior es



000641

irrelevante la voluntariedad del voto y las distinciones respecto de la cantidad efectiva de personas que hicieron uso de su derecho a sufragar. Lo relevante es si se tiene o no la posibilidad jurídica de emitir un sufragio que tenga el mismo peso que el de la población de otros distritos electorales.

a) Análisis de la asignación de escaños por distrito en comparación con su población o número de electores.

39°. Que el siguiente cuadro (tabla N° 1) muestra los escaños asignados a cada distrito según el Proyecto de Ley, de acuerdo a su población (variable que fue la que estableció, en definitiva, el Proyecto):



Región	Distritos nuevos (proyecto de ley)	Escaños de diputado (según regla transitoria del proyecto de ley) (regla 1)	Población 2002 por distrito (INE)	Población por escaño (población 2002)	Variación porcentual entre población por escaño (2002) y escaño ideal
XV	1	3	195.182	65.060	-55
I	2	3	247.729	82.576	-22
II	3	5	512.152	102.430	1
III	4	5	263.663	52.732	-92
IV	5	7	625.228	89.318	-13
V	6	8	810.308	101.288	0
V	7	8	785.692	98.211	-3
RM	8	8	1.167.369	145.921	31
RM	9	7	944.931	134.990	25
RM	10	8	858.318	107.289	6
RM	11	6	745.338	124.223	19
RM	12	7	1.118.544	159.792	37
RM	13	5	686.351	137.270	26
RM	14	6	764.422	127.403	21
VI	15	5	467.476	93.495	-8
VI	16	4	342.208	85.552	-18
VII	17	7	618.852	88.407	-14
VII	18	4	322.454	80.613	-25
VIII	19	5	501.759	100.351	-1
VIII	20	8	895.580	111.947	10
VIII	21	5	532.896	106.579	5
IX	22	4	291.270	72.817	-39
IX	23	7	610.030	87.147	-16
XIV	24	5	369.439	73.887	-37
X	25	4	327.619	81.904	-23
X	26	5	415.366	83.073	-22
XI	27	3	94.134	31.378	-222
XII	28	3	153.961	51.320	-97
	Total	155	15.668.271		
	Escaño promedio		101.085		

Fuente: Elaboración propia en base a los datos poblacionales del documento "Actualización de población 2002-2012 y proyecciones 2013-2013", del Instituto Nacional de Estadísticas, del año 2014.



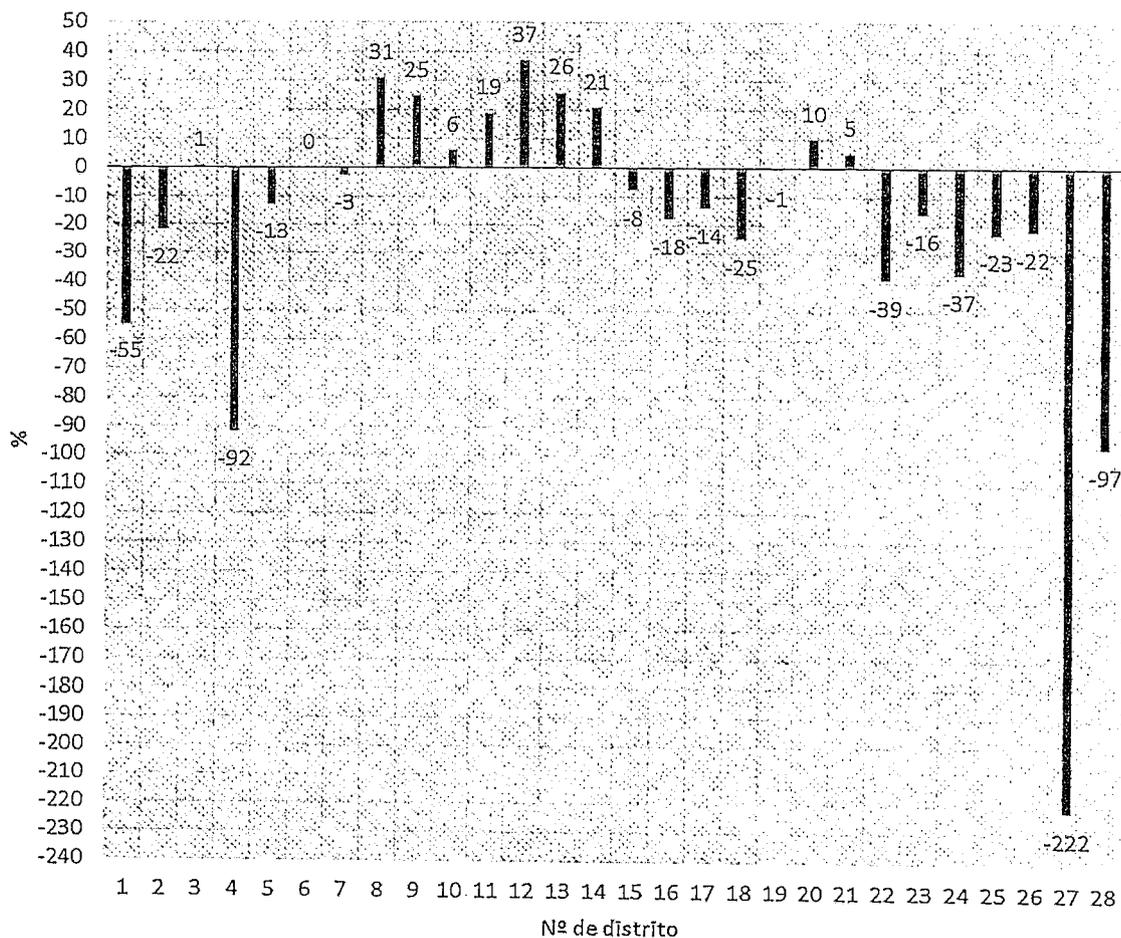
000642

40°. Que, desde un punto de vista desagregado, y sólo a modo ilustrativo, es posible constatar que la regla 1 da lugar a que a distritos con población similar se les asigne un número muy distinto de escaños a diputados (distritos 2 y 5); que a distritos con menos población se les asigne más distritos que a otros con más población (distritos 9 y 12 en relación al 10 o al 20, respectivamente); o que a distritos con similar población se les asigne diferente número de escaños (24 y 25; 7, 6 y 14; 16 y 23, etc.);



41°. Que, a su vez, para verificar la existencia de desigualdades en el valor del voto de la población de un distrito en relación a los otros (en cuanto al mecanismo de asignación de escaños) debe calcularse el porcentaje de aumento o disminución que deriva de la cantidad de habitantes por distrito necesarios para optar a elegir un diputado en relación a la cantidad de habitantes promedio a nivel nacional necesarios para ser beneficiados con la asignación de un escaño de diputado. De los datos poblacionales incorporados en la tabla N°1 se construyó un gráfico (gráfico N° 1) que permite visualizar nítidamente las diferencias o desviaciones en relación al promedio ideal de habitantes por escaño, lo cual da cuenta de distritos con niveles relevantes de sobrerrepresentación y subrepresentación.

Gráfico N° 1: variación porcentual en relación a la cantidad de población promedio por escaño



42°. Que del gráfico N° 1 precedente es posible constatar que 18 de los 28 distritos (es decir, el 64% de los distritos del país) presentan desviaciones porcentuales de más de un 15%. Incluso, si se utilizara como parámetro un 25% de variación porcentual máxima, el resultado es que 11 de 28 distritos igualan o superan dicho umbral (es decir, el 39% de los distritos del país);

43°. Que, en síntesis, tanto del análisis individual de cada distrito, como del sistema en su conjunto, se aprecian diferencias muy significativas que, a lo menos, requieren de una exigente justificación de interés público de por qué debiera admitirse una excepción al mandato constitucional del sufragio igualitario.



000644

b) Análisis de la asignación de escaños por distrito en comparación con la asignación proporcional ideal.

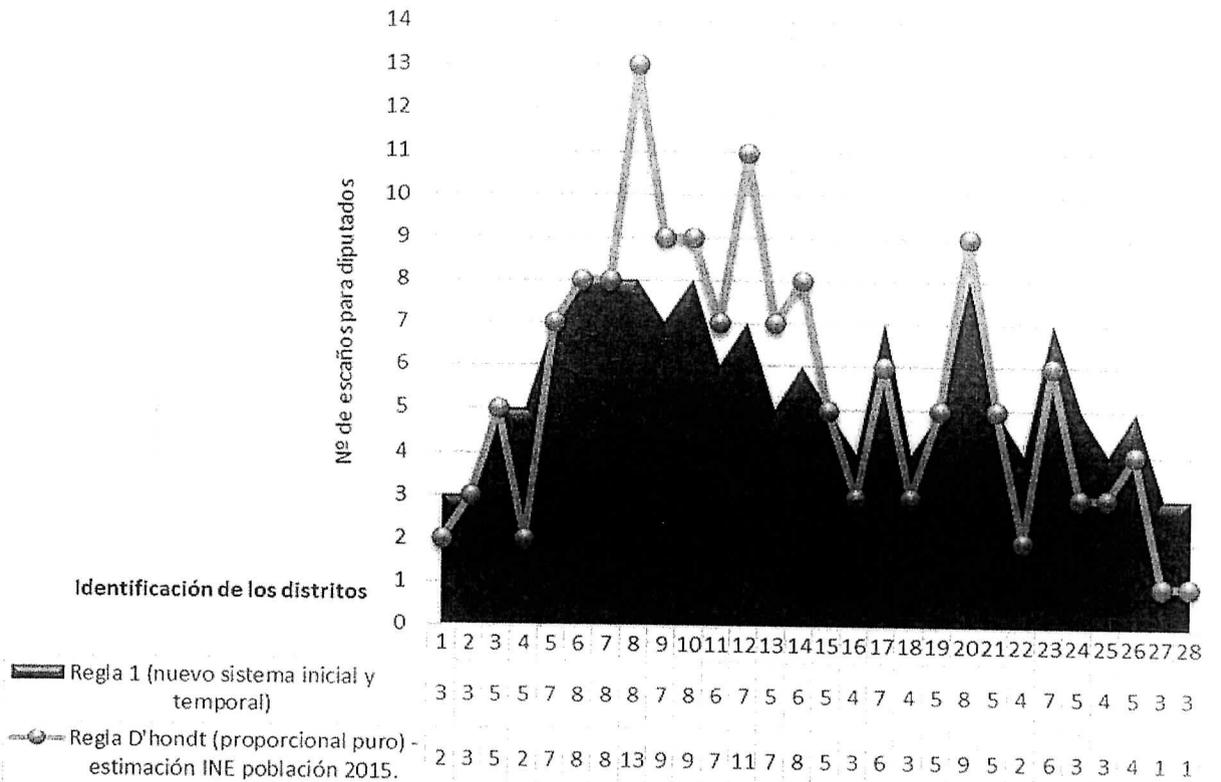
44°. Que una segunda vía de análisis consiste en comparar opciones concretas de asignación de escaños. Para este efecto, es posible analizar tres escenarios. El primero es la asignación (transitoria o provisoria) de escaños por distritos que contiene el artículo 179 del proyecto de ley - a la cual llamamos "regla 1". El segundo escenario es la aplicación de la regla del artículo 179 bis, que asigna los escaños en función de la población de cada distrito - que se denomina "regla 2". El tercer escenario - y que en este caso ocuparemos como grupo de control - es la asignación de escaños utilizando el método de D'Hondt sin la distorsión que significa el mínimo de tres y máximo de ocho por distrito - que sería la "regla ideal";

45°. Que la comparación de las reglas 1 o 2 con la regla ideal permite determinar cuál es la desviación que se produce con un sistema de asignación de escaños de mayor proporcionalidad. Así, asumiremos que la óptima igualdad de voto - desde el punto de vista de la proporcionalidad - se produce cuando la diferencia entre la asignación de escaños propuesta por las reglas 1 y 2 y la repartición proporcional ideal es igual o más cercana a cero;

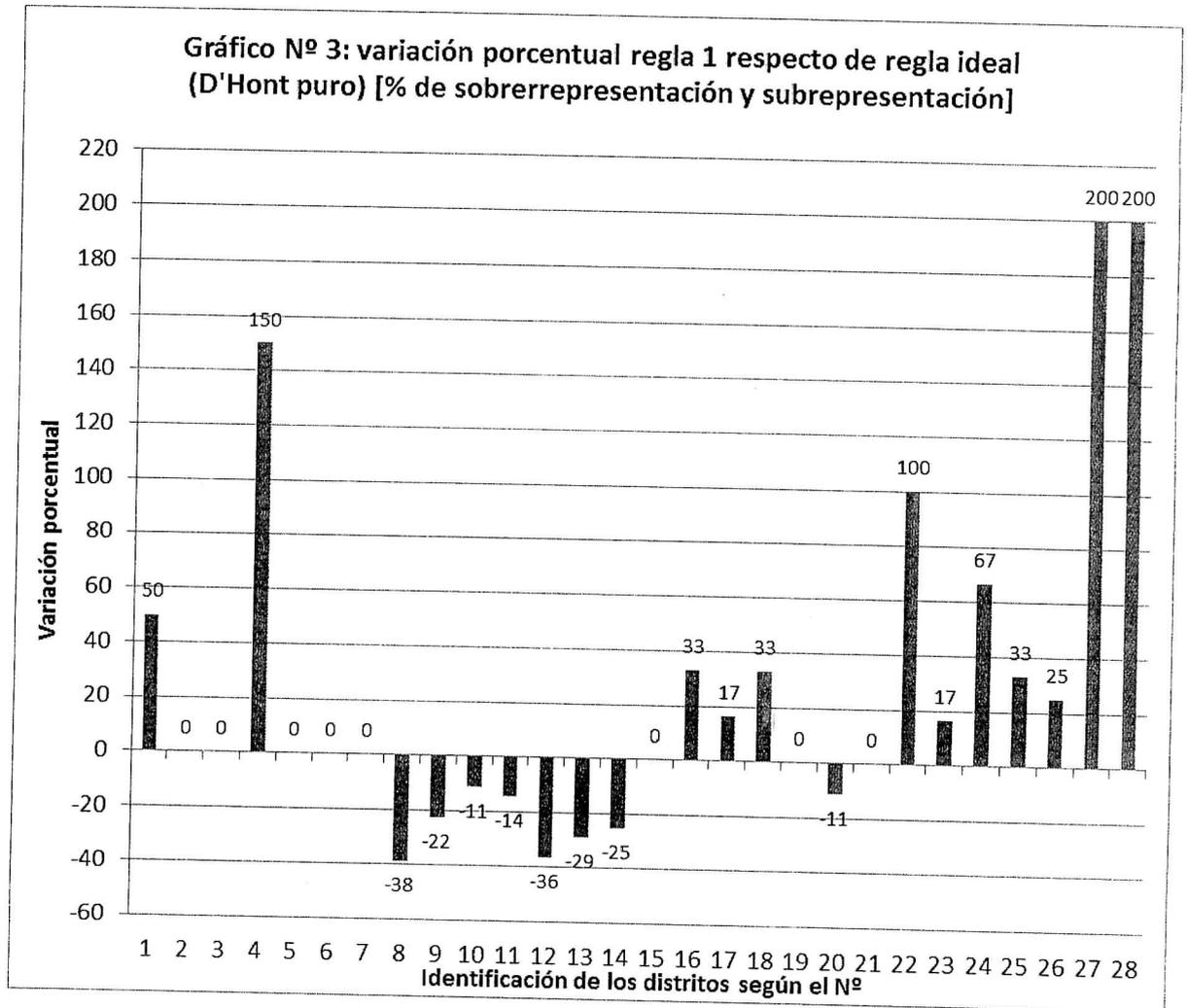
46°. Que la siguiente tabla (tabla N° 2) busca realizar la comparación entre escaños de diputados asignados por la regla del artículo 179 (regla 1), 179 bis (regla 2) y la asignación proporcional ideal.

47°. Que una forma gráfica de mostrar la diferencia en los datos anteriores puede verse en la siguiente figura:

Gráfico N° 2: diferencia entre N° de escaños por distrito entre regla 1 (inicial y temporal) y la regla D'Hondt (proporcional pura -sin límite máximo y mínimo)



48°. Que, en términos de las opciones concretas de mecanismos para la asignación de escaños, como se manifestó, la desigualdad en el voto es intensa. Esto se puede apreciar claramente del gráfico N° 3:



V) CARENCIA DE JUSTIFICACIONES DE INTERÉS PÚBLICO PARA EXPLICAR CIERTAS DIFERENCIAS.

49°. Que, como se ha planteado con anterioridad, es el criterio de poblacional - proporcional el que debiera tener una clara preeminencia, tanto a nivel particular como desde una óptica agregada, para satisfacer el mandato de la igualdad del voto;

50°. Que en presencia de desigualdades muy significativas, como las que derivan del mecanismo de asignación de escaños que regiría a partir de la próxima elección parlamentaria (regla 1), el legislador tiene la carga de justificar (con una alta exigencia de racionalidad desde el punto de vista del interés público) las desviaciones que impactan en el mandato de la



000048

igualdad del voto o sufragio igualitario. En este sentido, el margen de apreciación o de deferencia con el legislador debe ser menor. El escrutinio debe ser más estricto;

51°. Que, al respecto, corresponde realizar algunas precisiones: justificar en razón del interés público no es necesariamente lo mismo que explicar en base a qué criterios (cuando los hay) se ha efectuado la asignación de escaños distritales. En efecto, una explicación intenta descubrir los motivos o razones en virtud de los cuales una determinada legislación o propuesta legislativa existe. Una justificación (de interés público) intenta decir por qué una determinada legislación o propuesta legislativa es una idea buena o, al menos, una razonable. En algunos casos una explicación constituye, a veces, una justificación de interés público. Sin embargo, también puede ocurrir que la explicación o motivación no necesariamente coincida (en todo o en parte, como en este caso) con una justificación de interés público. Consideraciones de "realismo político", tal como el criterio de asignación de escaños fundado en que ningún distrito o suma de distritos tendrá menos diputados que los que actualmente posee, no constituye, en los términos manifestados, una justificación de interés público para construir (en parte) la regla 1 de repartición de escaños. Igualmente, y ante la ausencia de razones explícitas, una explicación basada en consideraciones de viabilidad política para no aplicar inmediatamente la regla 2 (la posterior y definitiva) no justifica tal situación, particularmente considerando la magnitud de las distorsiones relacionadas con el principio de la igualdad en el valor del voto;

52°. Que, tal como ya se ha manifestado, sí se permiten excepciones o justificaciones respecto de distorsiones significativas en relación al criterio de



000649

poblacional-proporcional. Sin embargo, dichas excepciones deben ser sustentadas en razones especiales, objetivamente legítimas y poderosas. Como se ha explicado en el considerando precedente con los dos ejemplos proporcionados, el diseño de la regla 1 no se sustenta en justificaciones de interés público y, por lo tanto, no se fundan en razones que cumplan con el estándar exigido;

53°. Que, además de los dos ejemplos manifestados precedentemente, la ausencia de justificación para la asignación de escaños de acuerdo a la regla 1 se puede constatar en la distribución de los treinta y cinco escaños nuevos entre las regiones (salvo la asignación de un escaño extra para las regiones extremas): Siendo el principio rector la igualdad del voto (proporcionalidad) ¿Por qué se asignan veintitrés escaños a las regiones más pobladas y doce al resto, con distribución pareja entre ellas? ¿Por qué de los veintitrés escaños asignados a las regiones más pobladas, quince son para la RM, cuatro para la VIII región y cuatro para la V región? ¿Por qué se utilizó un criterio nominalista para repartir un escaño para cada región y se difuminó el efecto de sobrerrepresentación relativa de las regiones extremas? Incluso en la aplicación aislada y sucesiva de los criterios se incurre en una arbitrariedad al asignar ocho escaños al distrito diez y sólo siete cupos al distrito doce;

54°. Que, a diferencia de la regla 1 (inicial y provisoria), la regla 2 (posterior y permanente) obedece a un criterio claro de proporcionalidad según la población de cada distrito, salvo el límite mínimo de tres escaños y el máximo de ocho escaños, lo cual presenta un espacio razonable para concretar diferencias necesarias para alcanzar niveles de proporcionalidad aceptables.



VI.- INCONSTITUCIONALIDAD.

55°. Que, por tanto, y en los términos que se señalarán, este Ministro está por acoger el requerimiento declarando la inconstitucionalidad, por violación del inciso primero del artículo 15 de la Constitución, de las siguientes frases del Proyecto, según la individualización indicada:

a) la frase: "cada uno de los cuales elegirá el número de diputados que se indica en el artículo siguiente" del artículo 1 N° 7), que sustituye el artículo 178 de la ley N° 18.700;

b) las siguientes expresiones del inciso segundo del artículo 1 N° 8), que sustituye el artículo 179 de la ley N° 18.700: "que elegirá 3 diputados", de los incisos segundo, tercero, veintiocho y veintinueve; "que elegirá 4 diputados", de los incisos decimoséptimo, decimonoveno, vigesimotercero y vigesimosexto; "que elegirá 5 diputados", de los incisos cuarto, quinto, decimocuarto, decimosexto, decimonoveno, vigesimosegundo, vigesimoquinto y vigesimoséptimo; "que elegirá 6 diputados", de los incisos decimosegundo y decimoquinto; "que elegirá 7 diputados", de los incisos sexto, décimo, decimotercero, decimooctavo y vigesimocuarto; "que elegirá 8 diputados", de los incisos séptimo, octavo, noveno, decimoprimeros y vigesimoprimeros;

c) las expresiones "que" y "se actualizará en los plazos y" del inciso final del artículo 1 N° 8), que sustituye el artículo 179 de la ley N° 18.700;

d) la palabra "actualizar" del inciso primero del artículo 179 bis, que agrega el artículo 1° N° 9 del proyecto de ley; y

e) el artículo 1° N° 19) del proyecto de ley, que agrega un artículo 25 transitorio, nuevo, a la ley N° 18.700.



000651

Redactó los capítulos primero y tercero de la sentencia, el Ministro señor Gonzalo García Pino, y los capítulos segundo y cuarto, el Ministro señor Carlos Carmona Santander (Presidente); la primera prevención, la Ministra señora Marisol Peña Torres; la disidencia, los Ministros señor Iván Aróstica Maldonado, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar, y la segunda prevención, el Ministro señor Juan José Romero Guzmán.





000652

Notifíquese, comuníquese, regístrese y archívese.

Rol N° 2777-15-CPT.

[Signature]
Sr. Carmona

[Signature]
Sra. Peña

[Signature]
Sr. Fernández

[Signature]
Sr. Aróstica

[Signature]
Sr. García

[Signature]
Sr. Hernández

[Signature]
Sr. Romero

[Signature]
Sra. Brahm

[Signature]
Sr. Letelier

[Signature]
Sr. Pozo

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 señores Cristián Letelier Aguilar y Nelson Pozo Silva.

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



COPIA FIEL DE SU ORIGINAL
TENIDO A LA VISTA

Santiago, 20 de mayo de 2015
[Signature]