

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

BOLETÍN N° 9078-07 (S)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de reforma constitucional de la referencia, originado en una moción de los senadores señores Alberto Espina Otero, Carlos Larraín Peña, Fulvio Rossi Ciocca, Eugenio Tuma Zedan y Patricio Walker Prieto.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de don Sebastián Soto Velasco, Subsecretario subrogante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y don Andrés Tagle Domínguez, asesor electoral de ese Ministerio.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central del proyecto tiene por objeto modificar la Constitución Política para:

a) sustituir el inciso primero del artículo 47 para establecer que la Cámara de Diputados estará constituida por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales, encomendando a la ley orgánica constitucional respectiva la determinación del número de diputados, los distritos electorales y la forma de su elección.

b) reformar el inciso segundo de la disposición decimotercera transitoria para establecer que las modificaciones que se hagan a la Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios relacionadas con el número de diputados y senadores, los distritos y circunscripciones existentes y el sistema electoral, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

II.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 3°, 6° y 7° del artículo 289 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que se aprobó el proyecto en general por mayoría de votos (9 votos a favor y 3 en contra). Votaron a favor los diputados señora Rubilar y señores Araya, Burgos, Ceroni, Cornejo, Harboe, Cristián Mönckeberg, Rincón y Schilling. En contra lo hicieron los diputados señores Baltolu, Letelier y Squella.

2.- Que no hubo artículos o indicaciones rechazados.

3.- Que se aprobó el texto en los mismos términos propuestos por el Senado.

III.- QUÓRUM DE VOTACIÓN.

De conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política, tratándose de una modificación que incide en su capítulo V y en una disposición transitoria relacionada con ese capítulo, requiere para su aprobación el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio

IV.- DIPUTADO INFORMANTE:

Se designó diputado informante al señor Jorge Burgos Varela.

V.- CONTENIDO DEL PROYECTO PROPUESTO POR EL SENADO

El texto propuesto consta de un artículo único compuesto por dos números:

a) por el primero sustituye el inciso primero del artículo 47 por el siguiente:

“La 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.

b) por el segundo reemplaza los incisos segundo y tercero de la disposición decimotercera transitoria por el siguiente:

“ Las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el 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.”

VI.- ANTECEDENTES.

1.- Los autores de la moción señalan en sus fundamentos que en los últimos años se ha acrecentado la distancia entre la ciudadanía y las instituciones políticas y sus representantes, fenómeno que se ha podido constatar especialmente en los altos niveles de abstención electoral según sucedió en la última elección municipal.

Atribuyen esta situación, entre otras razones, a que la actual configuración del sistema electoral no contribuye a una efectiva representación popular, dado que el sistema electoral que se establece, especialmente en el ámbito parlamentario, consagra un modelo electoral de

carácter binominal que no estimula la participación ciudadana e impide la incorporación de nuevos actores políticos en el Congreso Nacional. Esta situación ha ocasionado serios cuestionamientos a la legitimidad del sistema, dando origen a diversas manifestaciones sociales que han contado con amplio apoyo ciudadano.

Consideran indispensable efectuar algunas reformas constitucionales y legales como medio para hacer frente a la situación descrita, que permitan favorecer una mayor cercanía de los representantes con sus electores, que aumenten la competencia entre los partidos y que junto con impulsar mayores grados de participación ciudadana, garanticen una mejor correspondencia entre representantes y representados.

Agregan que todo lo anterior torna imprescindible introducir cambios en la Constitución como medio para facilitar modificaciones en las leyes orgánicas constitucionales que regulan el sistema electoral y determinan la actual conformación de las circunscripciones y distritos electorales. Para lo anterior es necesario modificar el número de 120 diputados que establece el artículo 47, por ser ello una verdadera barrera que impide la realización de los cambios legales orientados a democratizar el sistema político.

Terminan señalando que esta reforma, junto con otra que establecerá límites a la reelección de autoridades públicas, incluidos los parlamentarios, permitirán más alternativas para elegir a los electores, favoreciendo la confrontación de las distintas sensibilidades presentes en los diferentes pactos o alianzas políticos y, por ende, mayor representatividad, proporcionalidad y competencia, sin perjuicio de la gobernabilidad y estabilidad que ha caracterizado al país desde la vuelta a la democracia.

2.- Cabe hacer presente que con anterioridad a esta iniciativa, la Corporación trató otros dos proyectos con finalidades similares, como fueron la reforma constitucional, contenida en el mensaje del Gobierno anterior, boletín 4968-07, que “Suprime la referencia al número de diputados” y la moción del diputado señor Auth, boletín N° 7417-07, copatrocinada por los diputados señores Araya, Ascencio, Burgos, Harboe, Hasbún, Nicolás Mönckeberg, Robles, Schilling y Teillier que reforma la Constitución para “Dar mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral”.

a) La primera de estas iniciativas introducía dos modificaciones en el texto constitucional:

Por la primera suprimía en el artículo 47 el guarismo “120”.

Por la segunda, intercalaba un nuevo inciso tercero en la disposición decimotercera transitoria para establecer que para modificar el número de diputados que estableciera la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, se requeriría el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Esta propuesta, si bien aprobada en su primer trámite constitucional en esta Cámara, no obtuvo el quórum de aprobación necesario en el Senado, siendo rechazada.

b) La segunda introducía, asimismo, dos modificaciones en la Constitución Política:

Por la primera agregaba un inciso final en el artículo 18 para establecer que en las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que de por resultado una efectiva proporcionalidad en la representación popular, así como una adecuada representación de las regiones del país.

Por la segunda sustituía el inciso primero del artículo 47 para suprimir el guarismo 120 y disponer que la Cámara de Diputados estaría integrada por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales y encomendaba a la ley orgánica constitucional respectiva la determinación del número de diputados, los distritos electorales y la forma de su elección.

Fue rechazada por falta de quórum de aprobación en su primer trámite constitucional.

3.- La Constitución Política.

a) Su artículo 47 dispone lo siguiente:

“La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.”

b) Su disposición decimo tercera transitoria establece:

“ El Senado estará integrado únicamente por senadores electos en conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios actualmente vigentes.

Las modificaciones a la referida Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Los senadores en actual ejercicio incorporados o designados en conformidad a las letras a), b),c), d), e) y f) del artículo 49 que se derogan, continuarán desempeñando sus funciones hasta el 10 de marzo de 2006.”

VII.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a.- Exposición de los representantes del Ejecutivo.

Durante el debate acerca de esta iniciativa, la Comisión recibió una exposición de don Sebastián Soto Velasco quien, en su condición de Subsecretario subrogante, señaló que la reforma constitucional en análisis presentaba mejoras sustanciales respecto de los proyectos anteriores, puesto que, por ejemplo, no contemplaba la institución de los senadores nacionales, la que consideraban una fórmula que no sólo deterioraba la representación regional sino que discriminaba en la composición del Senado, como tampoco incluía frases poco precisas en la Carta Política tales como que el sistema electoral debía comprender igualdad de votos entre los ciudadanos **sin perjuicio de los ajustes que demanda la debida representación de los territorios menos poblados** o que en la elección de diputados, el sistema debería permitir **la expresión de las distintas opiniones y fuerzas políticas**, términos que no harían otra cosa más que transferir la competencia decisoria sobre el sistema político desde el Congreso al Tribunal Constitucional, puesto que a este último correspondería interpretar los alcances de tales expresiones.

Explicó que lo que hacía el proyecto era continuar la reforma constitucional del año 2005 en lo que decía relación con la constitución del Senado, ahora en la Cámara de Diputados, no obstante lo cual creía el Gobierno que la iniciativa no era necesaria, porque era perfectamente posible reformar el sistema electoral binominal sin suprimir el guarismo 120 del artículo 47, es decir, sin necesidad de aumentar el número de diputados. Este aumento presentaba además algunos inconvenientes adicionales porque no contribuía, especialmente en estos momentos, a mejorar la imagen del Congreso Nacional ni de los partidos políticos ni creía tampoco que se justificara como un medio para un mejor funcionamiento de esta Corporación

Señaló, en seguida, que el proyecto que el Gobierno había presentado en el Senado para modificar el sistema electoral, mantenía el número de ciento veinte diputados, comprendiendo un total de treinta distritos que elegían un número variable de dos, cuatro o seis cargos; los nuevos distritos se conformarían sobre la base de la unión de los actuales sin modificar sus territorios manteniéndose el número de diputados por región; los cuatro distritos de las regiones extremas elegirían dos diputados cada uno y el resto, es decir, la mayoría de los demás distritos, elegirían cuatro diputados cada uno salvo en ciertas regiones con un número impar de distritos y que corresponden a la unión de tres distritos antiguos los que eligen a seis diputados.

Agregó que para el Senado se contemplaban treinta y ocho cargos distribuidos en catorce circunscripciones que eligen dos o cuatro senadores; las que eligen cuatro son aquellas que actualmente están divididas por la mitad, las que en consecuencia se unen, lo que sucedería en

Valparaíso, la Región Metropolitana, el Maule, Bío-Bío y La Araucanía y el resto se mantendría igual eligiendo a dos. En lo demás, todo seguiría relativamente igual.

En términos porcentuales, señaló que lo que se proponía significaba que el 95% de los ciudadanos no estará sometido al sistema binominal en lo que se refiere a la elección de diputados y el 74% en la de senadores. Igualmente, el nuevo sistema daría mayor acceso y más competencia entre los candidatos por cuanto en el caso de los diputados el 93% no se elegirá por el mecanismo binominal y el 74% en el caso de los senadores, todo ello manteniéndose el número de ciento veinte diputados que el Gobierno preconiza.

Las características del régimen que se propone, mantienen la representación de las regiones en el Parlamento y mejoran la proporcionalidad entre escaños y votos obtenidos por las fuerzas políticas y, lo que parece más importante, incorporan una proporcionalidad moderada, facilitando la constitución de coaliciones amplias y estables, imprescindible para la mantención de la gobernabilidad.

Finalmente, señaló que el Gobierno también había presentado una reforma constitucional que mantenía el guarismo ciento veinte en el artículo 47, pero incorporaba reglas relativas a la reelección y reemplazo de los parlamentarios.

b.- Discusión en general y en particular.

El diputado señor Cristián Mönckeberg explicó que una iniciativa semejante se había discutido anteriormente en esta Comisión y que buscaba como medio para facilitar una posterior modificación a la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, suprimir el número 120, el que indica la cantidad de diputados, en el artículo 47 de la Carta Política. Si bien ese proyecto no había sido acogido por la Corporación, ahora un grupo de senadores había iniciado tratativas para lograr un acuerdo en cuanto a la posibilidad de efectuar modificaciones en el sistema electoral, para lo cual, como condición previa, se requería modificar el citado artículo 47 en los términos indicados, proyecto que se había aprobado en el Senado y que ahora se sometía a la consideración de esta Comisión. Entre tanto, en el Senado continuaba el estudio del proyecto para modificar el sistema electoral, el que posteriormente, una vez afinado en esa Corporación, se radicaría en esta Comisión.

El diputado señor Ceroni estimó fundamental eliminar del artículo 47 de la Constitución el guarismo "120" como un paso previo para avanzar en la modificación del sistema binominal, de tal manera que por la vía de introducir cambios en la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, se pueda establecer un sistema más proporcional. Insistió en que la supresión que proponía esta iniciativa daría una señal

potente acerca del verdadero interés en dar una mayor proporcionalidad a la representación en el Congreso.

El diputado señor Schilling recordó que ya se había debatido este tema pero no se había tratado la posibilidad de aumentar o no el número de parlamentarios. A su juicio, lo que realmente interesaba era saber si la actual Carta Política contaba con los mecanismos y la flexibilidad necesarios para llevar adelante su propia reforma o, de lo contrario, debería recurrirse a otras soluciones, dentro de la juridicidad, para lograr los cambios requeridos.

La diputada señora Rubilar expresó su satisfacción porque en los últimos años haya variado la percepción acerca del sistema binominal, se haya tomado conciencia acerca de su pérdida de legitimidad y de la necesidad de cambiarlo, llegando incluso a una situación de consenso en tal sentido en todos los partidos políticos, aún cuando en dicho consenso existan matices como los expresados por la Unión Demócrata Independiente en el sentido de no ser partidaria de cambiar el número 120, es decir, no aumentar el número de diputados. Explicó que lo que se buscaba era eliminar la verdadera camisa de fuerza que impedía efectuar los cambios necesarios y aunque se mantenía el quórum para introducir las correspondientes modificaciones en la ley orgánica constitucional, constituía una señal clara de que el deseo de cambiar el sistema electoral era algo cierto. Terminó señalando que en dos ocasiones anteriores había ya votado a favor de un sistema más legítimo y más representativo.

El diputado señor Squella recordó que lo que se había votado en una ocasión anterior había sido sólo la supresión del número "120" del artículo 47, es decir, la intención implícita de aumentar el número de diputados, lo que no estimaba necesario. Al respecto, quiso conocer antes de pronunciarse, una explicación acerca del contenido del proyecto en estudio para modificar el sistema electoral.

El diputado señor Rincón estimó que lo que procedía en este caso era simplemente votar porque el tema ya se había discutido con anterioridad en forma intensa. No obstante, quería aclarar que lo único que aquí se debatía era la supresión del guarismo "120", no el aumento del número de diputados por cuanto una modificación como ésta habilitaría tanto para aumentar o disminuir ese número.

El diputado señor Burgos formuló una prevención en el sentido de que el proyecto que se analizaba en el Senado acerca de las modificaciones a la ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, sólo respondía a un trabajo de hecho por cuanto no era posible que se efectuara tal análisis antes de aprobarse esta reforma constitucional. Asimismo, recordó que un proyecto similar a éste había sido presentado por un grupo de diputados de la Concertación hace más de un año, con miras a una posterior modificación a la Ley Orgánica Constitucional mencionada, proyecto que como ya se había dicho en este debate, fue rechazado,

circunstancia que hacía presente por lo poco usual que parecía que el Senado se ocupara de fijar el número de diputados.

Luego de efectuar una breve explicación acerca de las fórmulas que se habían acordado para modificar el sistema binominal, lo que sintetizó en que el número de candidatos actual a un cargo aumentaría en dos más, es decir, por ejemplo, en aquellos distritos que eligen dos diputados podrían postular cuatro candidatos por pacto o partido político, objetó lo expuesto por los representantes del Ejecutivo en el sentido de ser contrarios a suprimir el número "120" en el artículo 47, lo que daba a esa cifra una connotación especial, connotación que, sin embargo, no se replicaba en el caso del Senado respecto del cual no se señalaba número alguno de integrantes.

Cerrado finalmente el debate, se aprobó la idea de legislar por mayoría de votos (9 votos a favor y 3 en contra). Votaron a favor los diputados señora Rubilar y señores Araya, Burgos, Ceroni, Cornejo, Harboe, Cristián Mönckeberg, Rincón y Schilling. En contra lo hicieron los diputados señores Baltolu, Letelier y Squella.

Con la misma participación y votación se aprobó en particular el artículo único, en iguales términos.

Por las razones expuestas y por las que hará valer oportunamente el señor diputado informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

"PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1) Sustitúyese el inciso primero del artículo 47, por el siguiente:

"La 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.

2) Reemplázanse los incisos segundo y tercero de la disposición decimotercera transitoria por el siguiente:

" Las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el 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.”

Sala de la Comisión, a 1 de octubre de 2013

Acordado en sesión de igual fecha con la asistencia de los diputados señores Cristián Mönckeberg Bruner (Presidente), Pedro Araya Guerrero, Jorge Burgos Varela, Guillermo Ceroni Fuentes, Aldo Cornejo González, Felipe Harboe Bascañán, Cristián Letelier Aguilar, Ricardo Rincón González y Arturo Squella Ovalle.

En reemplazo de los diputados señora Marisol Turres Figueroa, Alberto Cardemil Herrera y Marcelo Díaz Díaz asistieron los diputados señor Nino Baltolu Rasera, señora Karla Rubilar Barahona y señor Marcelo Schilling Rodríguez, respectivamente.

EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión