Modifica la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para establecer reglas de proclamación de candidatos electos al interior de pactos en elecciones parlamentarias

Boletín N°11783-06

LEGISLACIÓN REFERIDA

La Constitución Política de la República; La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; La Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos; La Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios; El Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile.

FUNDAMENTOS

1.- Señalaba el profesor Joan Oliver Araujo en uno de sus trabajos que"las normas electorales son cualquier cosa menos inocentes. De hecho, un cambio insignificante en cualquier elemento puede favorecer a unas fuerzas políticas y perjudicar a otras, y de ello son muy conscientes los partidos políticos. Por ello, la mayoría de las reformas electorales esconden, bajo argumentos de técnica jurídica o de mejora democrática, motivaciones políticas a veces poco confesables"[1].

La frase anteriormente citada nos señala la importancia que tiene el sistema electoral en un régimen político democrático ya que los elementos que lo componen influyen de forma sustancial en la manera en que se va a distribuir el poder político y en la conformación de los sistemas de partidos.

Por su parte, el profesor José María Fuentes[2] ha señalado que "El sistema electoral influye, al menos, en la legitimidad que la ciudadanía e otorga al sistema político, en la capacidad del sistema político para representar los valores, las demandas y los intereses existentes y emergentes en una sociedad, en la gobernabilidad de la sociedad y en el desarrollo de elementos comunes y de consenso que favorezcan la estabilidad política". Señala además que para poder evaluar eficientemente a un sistema electoral se deben considerar al menos las siguientes variables:

a.- Legitimidad, en la medida de que pueda validar el sistema político;

---

[1] Oliver Araujo, Joan – "Las barreras electorales (Gobernabilidad v/s representatividad)" – Ed. Tirant Lo Blanch – Valencia 2017.-

[2] Fuentes, José María "La alternativa proporcional con barrera de entrada" – Estudios Públicos 51 – 1993.-

b.- Representación: En un doble sentido, el primero es que permite el reconocimiento de una diversidad de valores, demandas e intereses legítimos al interior de una sociedad, con lo cual se transforma en un mecanismo eficiente de resolución de conflictos y, segundo, porque debe abordar adecuadamente la representación espacial de la población;

c.- Gobernabilidad: Ya que debe permitir dirimir entre los que son mayoría y los que no lo son, permitiendo que las mayorías puedan gobernar y evitando la atomización al interior del sistema político para no provocar inestabilidad en el mismo;

d.- Estabilidad: Favoreciendo el compromiso de todos los grupos con el sistema político, facilitando la integración de los grupos significativos al Parlamento, permitiendo además la creación de confianza en la ciudadanía respecto a su efectividad.

2.- En Chile, desde el año 1990 y hasta el año 2005 existieron dos subsistemas electorales para elegir a los parlamentarios. El binominal, con el cual se elegía a la totalidad de los diputados y a 38 senadores y lo sistemas especiales para nombrar a 9 senadores designados o también llamados eufemísticamente “institucionales” ya que eran designados por instituciones.

A partir del año 2005, mediante reforma constitucional, se eliminó a los senadores designados pasando a ser elegido la totalidad del Parlamento mediante el sistema binominal. Este sistema, conforme a las variables que señalamos en el punto anterior, poseía al menos las siguientes falencias:

a.- Fomentaba la inestabilidad: Si bien permitió la permanente competencia entre tres grandes grupos, favorecía siempre al segundo ya que a este le bastaba tener un 33% de la votación para tener permanentemente la misma representación del primero y excluía permanentemente al tercero y siguientes, aun cuando alguno de estos grupos pudiese obtener votaciones superiores al 20%. Manteniendo de esta manera al primer y segundo grupo al interior del Parlamento y manteniendo al tercero y restantes como grupos extraparlamentarios, los cuales para hacer notar su presencia debían usar otros mecanismos de acción para hacer notar sus puntos de vista.

b.- Al elegirse el mismo número de diputados o senadores en cada distrito o circunscripción se alteraba la igualdad del voto ya que un distrito o circunscripción con 30 mil electores elegía el mismo número de representantes que uno con 500 mil.

c.- Imponía barreras de entrada implícitas muy grandes para los nuevos grupos políticos, cerca del 30%, de esta manera no solo se impide el ingreso de minorías importantes, sino que además impedía la renovación adecuada de los representantes.

d.- Al permitir solo llevar candidatos hasta el número por elegir por cada lista, favoreció los llamados “pactos por omisión”, por medio de los cuales algunas fuerzas políticas se excluían de determinados territorios para favorecer a otras que los apoyarían en los territorios donde ellas competían. De esta manera se producía una fragmentación de la representación.

3.- A partir de las elecciones del año 2017 se comenzó a aplicar un nuevo sistema electoral para la elección de senadores y diputados. En este caso se optó por un sistema proporcional. No debemos olvidar que los sistemas electorales proporcionales se definen por buscar una correlación entre el respaldo electoral y la representación parlamentaria de las coaliciones políticas que son convocadas a la elección, es decir, por conseguir una correcta correlación entre los votos obtenidos y los cargos o escaños que debe obtener cada una de ellas. Por ello se ha señalado que el sistema proporcional pretende que el Parlamento sea un fiel reflejo del pluralismo político que se expresa en las urnas.

Para poder hacerlo se ampliaron los territorios electorales, distritos y circunscripciones, y se ajustaron los cargos que corresponderían a cada territorio, de acuerdo a la población que cada uno posee, lo anterior en razón de que mientras más cargos correspondan al territorio electoral mayor es la proporcionalidad que se obtiene.

4.- En todo sistema electoral de reparto proporcional existen las llamadas barreras electorales, denominadas también como “cláusulas de exclusión” o “cláusulas de cierre” y que de acuerdo al profesor Ríos Rull[3] representan “aquel límite, impuesto por la legislación electoral, estableciendo un determinado porcentaje de votos que impide a las

[3] Ríos Rull, Fernando – “Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las comunidades autónomas” – IV Jornadas de Derecho Parlamentario - Congreso de los Diputados – Madrid 1997 – Pág. 721.

candidaturas que no lo superen el acceso a reparto de escaños, según el modo de escrutinio proporcional adoptado". En otros términos, es el número mínimo que debe tener una candidatura para poder optar a un cargo en el sistema proporcional.

En materia de Derecho Electoral comparado existe un gran espectro de barreras electorales, algunas en razón de los votos emitidos y otras de los válidamente emitidos; algunos en razón de los votos emitidos en la circunscripción y otras en razón de los emitidos en el país o Estado; en algunas el porcentaje es muy bajo (por ejemplo Israel, que es del 1%) y en otras muy alto (por ejemplo en Turquía, donde llega al 10%).

El objetivo de las barreras electorales es limitar o racionalizar el número de partidos con acceso al Parlamento o que participen del sistema político para evitar su excesiva fragmentación, o evitar que ingresen al Parlamento candidatos con baja representación, arrastradas por una candidatura con alta popularidad.

5.- En Chile las barreras electorales han existido y existen actualmente. Se ha señalado que el sistema electoral binominal existía una barrera implícita que implicaba que para entrar al Parlamento se debía superar al menos el 30% de la votación en el respectivo territorio electoral.

Por otra parte, en la Ley Orgánica de Partidos Políticos se señala que para que un Partido Político pueda participar del sistema político requiere al menos contar entre sus afiliados con un 0,25% del padrón que votó en la última elección parlamentaria en tres regiones seguidas o en ocho a nivel nacional. Además el artículo 42 del mismo cuerpo legal, establece entre las causales de disolución de los partidos políticos, en su número 2, "Por no alcanzar el 5 por ciento de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones geográficamente contiguas, en su caso".

6.- En la última elección de senadores y diputados realizada en el año 2017 en Chile, en donde se estrenó el nuevo sistema electoral que estableció un sistema de reparto proporcional de los cargos, se produjo una situación inédita que ha provocado sorpresa y perplejidad entre los electores, esto es, que alrededor de 20 de los electos, 18 diputados y 2 senadores, lo fueron con un porcentaje menor al 3% de los votos válidamente emitidos, siendo arrastrados por candidatos del mismo

pacto que obtuvieron una alta votación, dejando afuera del Parlamento a otros candidatos de la misma lista o de otras listas que obtuvieron una votación porcentual evidentemente mayor.

Lo anterior, ha provocado una gran discusión acerca de la representatividad y legitimidad de los cupos que han obtenido esos cargos ya que en algunos casos representan a menos del 1,5% de los votos emitidos y lo que resulta peor, alguno de ellos ha señalado que simplemente colocaron su nombre a disposición de su partido porque no había otro candidato disponible para llenar ese cupo electoral.

Se ha señalado por algunos comentaristas que ya pasó el tiempo del binominal en que se votaba por personas y que en este nuevo sistema proporcional se aspira a que las ideas políticas tengan más importancia que los actores. La lógica anterior parece correcta, pero ¿Qué pasa cuando formando parte de una lista un candidato con mayor porcentaje de votación es desplazado por uno con menor votación por el sólo hecho de estar en el pacto del candidato mayoritario¿. En este caso se supone que la lista está compuesta por sectores y partidos que sustentan ideas, valores o principios más o menos comunes entre ellos y por lo mismo, la consideración con la persona que obtuvo un mayor porcentaje de votos al interior de la misma lista debe ser tenida en cuenta. Más aun cuando la elección se personalizó en un candidato y no en las ideas, sino habría existido una mejor distribución de los votos al interior del pacto.

Por lo señalado anteriormente, pensamos que debe establecerse una barrera electoral al interior de los pactos, de manera tal que si un candidato no sobrepasa el porcentaje que establece la barrera, el escaño o cargo debe asignarse a quien al interior de la misma lista haya obtenido un porcentaje superior a la barrera y que habría sido electo en el caso de no existir el pacto en la lista y, si no hay en la lista un candidato que sobrepase el porcentaje de la barrera, solo en ese caso se le asigna el cargo al candidato que obtuvo el siguiente lugar en el pacto.

Pensamos que de esta manera, no se afecta la esencia del sistema proporcional que tiene como objetivo que los cargos queden al interior de las listas conforme a los porcentajes que obtuvieron en la elección. Y por otra parte, no se afecta a los principios de legitimidad y representatividad que deben imperar en un sistema democrático.

Por las consideraciones anteriores, los(as) diputados(as) abajo patrocinantes, venimos en proponer el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO: Modifíquese el artículo 121 de la ley N 18.700, Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, de la siguiente manera:

a.- En el número 4, letra c) incorpórese el siguiente inciso segundo:

No obstante lo anterior, si alguno de los candidatos a quien corresponde atribuirle un cargo no supera el 3 por ciento de los votos válidamente emitidos, no se le asignará cargo y este se atribuirá a quien al interior de la misma lista haya obtenido un porcentaje superior al 3 por ciento de los votos válidamente emitidos y que habría sido electo en caso de no existir pacto en la lista. Si en el resto de la lista no hay un candidato que supere el 3 por ciento de los votos válidamente emitidos, solo en esa situación se atribuirá el cargo al candidato que obtuvo el siguiente lugar en el pacto.

b.- Incorpórese en el inciso primero de la letra d), luego del punto aparte, que pasa a ser punto seguido, la siguiente frase:

O al que resulte electo conforme a la regla del inciso segundo de la letra c).

H. DIPUTADA LORETO CARVAJAL AMBIADO

H. DIPUTADO RENÉ ALINCO BUSTOS

H. DIPUTADO RICARDO CELIS ARAYA

H. DIPUTADA CRISTINA GIRARDI LAVÍN

H. DIPUTADO RODRIGO GONZÁLEZ TORRES

H. DIPUTADO TUCAPEL JIMÉNEZ FUENTES

H. DIPUTADA CAROLINA MARZÁN PINTO

H. DIPUTADA ANDREA PARRA SAUTEREL



H. Diputadas y Diputados del Comité PPD-PRO