INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que incentiva la participación de las y los candidatos independientes en las elecciones de diputados y senadores.

BOLETÍN Nº 14.071-06

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, tiene el honor informaros sobre el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Bianchi y señora Provoste, respecto del cual, no se ha hecho presente urgencia.

Cabe hacer presente que con fecha 26 de mayo y 1 de junio, respectivamente, dos de sus autores retiraron su patrocinio al proyecto de ley.

No obstante que el proyecto de ley es de artículo único, vuestra Comisión os propone discutirlo sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación.

A algunas de las sesiones en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistieron por videoconferencia, además de sus miembros, las siguientes personas:

-DEL MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, el Subsecretario, señor Máximo Pavéz.

-DE LA SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, la Subsecretaria, señora María Paz Troncoso; la asesora legislativa, señora Carolina González, y el asesor legislativo, señor Maximiliano Ravest.

-DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, el Profesor de la Facultad de Derecho, señor Jorge Barrera.

- DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, el Profesor Asistente y Magister en Ciencias Políticas Política y Cientista Político, señor Diego Díaz.

-DE LA UNIVERSIDAD ANDRÉS BELLO, el Profesor de Derecho Administrativo, señor Gabriel Osorio.

-El Precandidato Independiente a Diputado, señor César Leiva.

-El asesor parlamentario de la Senadora Ebensperger, señor Patricio Cuevas.

-La asesora parlamentaria del Senador Insulza, señora Lorena Escalona.

-El asesor parlamentario del Senador Bianchi, señor Claudio Barrientos.

-El asesor parlamentario del Senador Ossandón, señor José Tomás Hughes.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Incentivar la participación de candidatos independientes en las elecciones de diputados y senadores, estableciendo condiciones de igualdad con los candidatos de partidos políticos tanto para la presentación de candidaturas como para los procesos electorales.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Todos los numerales del presente proyecto de ley son de rango orgánico constitucional y, en este caso, requieren para su aprobación de las tres quintas partes de los Senadores y Diputados en ejercicio, de conformidad con lo dispuesto en la norma decimotercera transitoria de Constitución Política de la República, por modificar el Sistema Electoral.

- - -

Durante la discusión del proyecto, concurrieron especialmente invitados a exponer sus puntos de vista las siguientes entidades y especialistas en la materia, representados de la manera que en cada caso se indica:

- El Abogado señor Jorge Barrera, Máster en Derecho y Políticas de Interés Público de la Universidad de California, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad de San Sebastián.

- El Profesor Asistente y Magister en Ciencias Políticas y Cientista Político de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Diego Díaz.

- El Abogado señor Gabriel Osorio, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Andrés Bello.

-El Precandidato Independiente a Diputado, señor César Leiva.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Constitución Política de la República.

2.- Ley N° 18.556, orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

3.- Ley N° 18.700, orgánica constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

4.- Ley N° 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios, gobernadores regionales y alcaldes.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que da origen al presente proyecto de ley hace presente que el artículo 18, inciso 1°, de la Constitución establece que "Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los

independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”.

Destaca que el Constituyente, en términos amplios, entregó a la regulación de la ley Nº 18.700 todo lo concerniente a la organización y funcionamiento del sistema electoral público y a la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la propia Constitución.

Indica que, para dar fiel cumplimiento al mandato constitucional, el legislador no sólo está facultado sino que, más aún, se encuentra obligado a legislar sobre todas estas materias, en uno o más textos legales, pero todos ellos con el carácter de leyes orgánicas constitucionales.

Subraya que la amplitud de las materias que la Constitución entrega a esta ley sobre sistema electoral público, a diferencia de lo que ocurre con otras leyes del mismo rango en las cuales la Constitución ha sido más restrictiva, se justifica por su especial importancia y trascendencia. En tal sentido, agrega que "una de las bases de la institucionalidad consagrada en la Constitución Política reside en la organización republicana y democrática de gobierno, en el cual el ejercicio de la soberanía, además del que corresponde a las autoridades que establece la Constitución, se realiza por el pueblo mediante elecciones periódicas y plebiscitos.”.

Sostiene que uno de los deberes fundamentales del Estado es "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional", lo que adquiere especial relevancia en los procesos electorales y plebiscitarios, ya que, a través de ellos, el pueblo ejerce una de las formas de soberanía popular 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.

Enfatiza que se debe tener presente que el artículo 19, N° 2, de 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", por lo que el legislador deberá tener presente, en la regulación de los procesos electorales y plebiscitarios, no sólo lo dispuesto en los artículos 1°, inciso final, del artículo 18, sino que también lo preceptuado en el artículo 19, N° 2, de la Carta Fundamental.

Recalca que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado 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 obste a ellos las diferencias que puedan producirse; 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 que la ley no puede crear privilegios en 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.”.

Asegura que en la actualidad ha quedado en evidencia la arbitrariedad que por años ha mantenido la ley orgánica constitucional de elecciones en desmedro de los y las ciudadanas que quieren participar en la deliberación política, convirtiendo en estériles cientos de proyecto comunitarios que se ven incapaces de ser una alternativa competitiva en cualquier elección.

Añade que el sistema electoral fue por muchos años garante de un modelo que sólo provocó empates de dos grandes mayorías, y que el sistema binominal acentuó el statu quo y dejó a la democracia entrampada en nichos partidistas por años. En tal sentido, expresa que, si bien tal sistema ya no existe, la ley orgánica constitucional de elecciones aún contiene discriminaciones arbitrarias para quienes no forman parte de un partido político.

Indica que el método D’Hondt que actualmente rige en materia electoral constituye un avance en términos de representación, pero que necesita perfeccionarse, pues uno de los puntos más trascendentales para asegurar una adecuada participación ciudadana es la igualdad de condiciones entre las listas que compiten. Agrega que, de acuerdo a este método, se asignan escaños por listas y no por personas, por lo que siempre pesa más la lista, ya que es ella la que compite primero y sólo después se escogerá a la persona que es electa.

Asegura que la legislación, de manera arbitraria e ilegal, discrimina entre candidatos independientes y candidatos de partidos políticos, por cuanto de acuerdo a la ley orgánica constitucional actual sólo los partidos políticos pueden presentar una lista para competir en los procesos electorales, cosa que está prohibida para los candidatos independientes.

Concluye señalando que no se debe seguir avalando una arbitrariedad que despoja a los candidatos independientes de la posibilidad de formar listas y, con ello, poder competir de manera libre y en igualdad de condiciones con los partidos políticos.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe, en sesión de fecha 24 de mayo de 2021, **el Honorable Senador**

señor Bianchi señaló que lo acontecido con la elección de constituyentes, en la cual se permitió que existan pactos entre personas independientes, dejó en evidencia que se trata de una materia que es necesario legislar y que el presente proyecto de ley apunta en esa dirección.

El Honorable Senador señor Insulza manifestó que se trata de un proyecto de ley que debe ser discutido desde dos puntos de vista distintos. Por una parte, desde la mirada de mecánica electoral con la que funcionan los partidos políticos las listas de candidatos o el proceso electoral y, por otra, desde la perspectiva de la orientación jurídica e institucional que tiene la forma de gobierno en el país y de constitución de los poderes del Estado.

Hizo presente que en el Congreso Nacional, como en otros congresos en el mundo, siempre ha habido representantes que no pertenecen a partidos políticos, y que existen distintas formas de generar la organización política, como ocurre en la generación del Parlamento cuando existe una Cámara de los Lores en que se van designando. Esto lo señala, agregó, para manifestar que dadas las tradiciones de los países es difícil establecer equivalentes en forma mecánica o artificial, tanto como lo es asimilar directamente la situación de las personas que reúnen las firmas para ser candidato independiente con las de un candidato de un partido político.

Indicó que este proyecto hace equivalentes los partidos políticos con las candidaturas independientes y no al candidato de un partido político con el candidato independiente, pues busca que los independientes puedan realizar pactos igual que los partidos, lo que representa un problema porque los partidos son conglomerados pre constituidos de manera orgánica, con la firma de una cantidad muy grande de personas, y cumpliendo todas las exigencias que determina la ley para tales organizaciones.

Manifestó que el independiente que se presenta a un cargo de elección popular es una persona que postula por una vez, que esa es su participación política, sin perjuicio que pueda reelegirse también, pero que cada vez que postula lo hace en dicha forma, por lo que resulta difícil sostener que se aplica el principio del derecho constitucional de que todos tienen los mimos derechos , cuando se trata de situaciones tan distintas y disimiles, que consideran regulaciones, obligaciones, prohibiciones y requisitos diversos para sus candidaturas.

Señaló que enseguida está el tema orgánico, en el que el proyecto intenta hacer una suerte de traspaso de las normas que se idearon para la elección de la Convención Constitucional al sistema político de manera más permanente, haciendo aún más difícil determinar cuál es la igualdad y cuál es la desigualdad entre situaciones tan distintas.

Manifestó que existen desigualdades que es necesario corregir, pero que ello no significa hacer equivalente la situación de un independiente, que ha conseguido las firmas requeridas, con la de un partido político. Agregó que permitir que los partidos políticos y los independientes puedan pactar listas comunes ya parece bastante complicado desde el punto de vista jurídico, sin perjuicio que con ello institucionalmente también se arriesga debilitar el sistema electoral de partidos, por lo que sugirió no apurar la tramitación de este proyecto de ley sin oír previamente a expertos en estas materias.

El Honorable Senador señor Bianchi expresó que el proyecto no traspasa el sistema de la reciente situación constituyente, y que lo que ocurrió es que con la eliminación del sistema binominal y la adopción del nuevo sistema D'Hondt[1] el sistema obliga a las listas, no obstante que la propia Constitución en su artículo 18 establece el trato igualitario entre personas independientes y partidos políticos. Señaló que lo que propone el proyecto es dar la posibilidad real a las personas independientes para hacer pactos de lista, con el objeto de competir en igualdad de condiciones con las listas que llevan los partidos políticos.

Además, manifestó su acuerdo en conocer las opiniones de expertos, de académicos y de constitucionalistas, para continuar con este debate y garantizar una democracia firme y sólida, pues en su opinión no se puede ver simplemente como un proyecto que está homologando las normas de la convención constituyente para establecerlas en forma permanente.

La Honorable Senadora señora Ebensperger señaló estar de acuerdo con que se trata de un tema muy complejo en que es necesario escuchar opiniones de constitucionalistas y cientistas políticos, porque avanzar en este proyecto es debilitar la institucionalidad de los partidos políticos.

En tal sentido, expresó, se señala que se trata de igualdad ante la ley, pero que avanzar en el sentido de permitir la lista de los independientes debilita el concepto de igualdad respecto de los partidos políticos porque estos últimos para constituirse y funcionar como tales deben cumplir con una serie de requisitos y obligaciones que no se les exige ni aplica a los independientes.

Recalcó que cuando la ciudadanía vota por un partido político conoce la posición y lo que piensa cada uno de esos candidatos que representan a los mencionados partidos, a diferencia de lo que ocurre

---

[1] El Sistema D'Hondt es un método matemático para asignación de escaños, que permite obtener el número de cargos electos asignados a las candidaturas, en proporción a los votos obtenidos. Fuente: https://www.servel.cl/nuevo-sistema-electoral-chileno-metodo-dhont-2/

cuando vota por una lista independiente, en que no es posible tener claro el pensamiento y lo que representa o distingue a cada uno de los candidatos de una lista independientes.

Dijo estar dispuesta a avanzar en este sentido, pero que hacer un cambio tan profundo como el que aquí se plantea no le parece el camino correcto, porque ello significa desarmar toda la institucionalidad política que existe y que ha existido históricamente.

Manifestó que tampoco estuvo de acuerdo con que los partidos políticos usen las listas de independientes como una forma de lograr elegir candidatos para luego incorporarlos a dichos partidos, porque eso es engañar a la ciudadanía, y reiteró que si se quiere recuperar la confianza ello debe hacerse con transparencia, por lo que se manifestó a favor de oír a expertos antes de continuar avanzando en la presente tramitación, buscando lo mejor para la institucionalidad del país.

El Honorable Senador señor Bianchi indicó que los partidos políticos eran absolutamente necesarios para una sana democracia, pero que no obstante ello, dada la actual situación en la que se encuentran, se debe estar llano a oír a todos los expertos y, eventualmente, a elevar las exigencias hasta las condiciones que tienen los partidos políticos en la actualidad, pero de manera tal que se actúe en igualdad de condiciones y que nadie tenga un privilegio por sobre otro.

El Subsecretario General de la Presidencia, señor Máximo Pavéz, indicó que la igualdad a que se refiere el artículo 18 de la Constitución, de acuerdo al desarrollo jurisprudencial a nivel constitucional, apunta a evitar una desigualdad injusta y, por lo tanto, que cuando una norma señala que los independientes estarán en igualdad de condiciones respecto de los partidos políticos ello implica que no existan desigualdades injustas o barreras de entrada que hagan imposible la participación de los independientes, no solamente en elecciones al Congreso si no que en todo orden de cosas, lo cual es parte de la actual arquitectura constitucional. Agregó que las personas son libres para ingresar a un cuerpo intermedio, lo que constituye un principio, y la lógica de los independientes es que a las personas no se les obligue a participar de un cuerpo intermedio.

Señaló que el Ejecutivo en ningún caso quiere entorpecer la labor de los independientes, pero que no participa de la idea que los independientes parezcan partidos políticos sin serlo, al tiempo que recordó que la Convención Constitucional fue una circunstancia excepcional, sui generis, en que el Gobierno patrocinó e impulsó no solamente que los independientes pudiesen generar pactos entre sí, sino que, además, pudiesen tener tiempo en la franja electoral.

Agregó que la fórmula electoral de las listas hace parecer que las personas son independientes, aunque efectivamente constituyen la formación de bancadas que pertenecen a un ideario común, que funcionan como si fueran partidos políticos sin serlo, que es lo que está pasando con muchos de los candidatos independientes de la convención.

Recordó que de acuerdo a la ley N° 20.900[2], para fortalecer la democracia, se estableció por el Congreso Nacional toda una regulación para hacer que los partidos políticos fueran personas jurídicas de derecho público, es decir, sus estatutos están en una ley; se reguló la forma en que se iba a aportar a los partidos políticos, tanto a nivel de personas naturales, con límites, como respecto a la posibilidad de que el Estado, con recursos de todos los chilenos, financiara públicamente no sólo las campañas si no también la actividad de los partidos políticos, porque lo que se buscaba era dotar de mayor institucionalidad a dichas organizaciones.

Señaló que la misma normativa determinó la forma en que los partidos políticos deben llevar contabilidad, para lo cual se creó en la ley orgánica del Servicio Electoral una Subdirección de Partidos Políticos, para la respectiva fiscalización, entre muchas otras materias que, en este caso, no deberían cumplir los independientes.

Aseguró que el Gobierno quiere ser parte de esta discusión para mejorar la calidad de los independientes y que ellos puedan ser partícipes de la actividad política, pero sin que ello signifique saltarse la actual institucionalidad que regula a los partidos políticos, porque si se exceptúa de ello a los independientes pueden generarse discriminaciones a futuro.

El Honorable Senador señor Bianchi reiteró que era bueno abrir el debate y que no se trata de que el mundo independiente tenga una condición distinta a las exigencias que hoy tienen los partidos políticos, sino de mejorar la participación del mundo independiente en el presente y en el futuro.

\- - -

En sesión posterior, de fecha 26 de julio de 2021, **el Profesor asistente y Magíster en Ciencia Política y Cientista Político de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Diego Díaz**, señaló que el proyecto en estudio constituye una reforma sustantiva del sistema electoral que puede generar un efecto muy importante en el sistema de partidos y en la estructura de competencia política hacia el futuro, en caso de aprobarse para las elecciones legislativas.

Opinó que el punto central, que tiene gran impacto en la gobernabilidad, es la idea que los independientes se puedan agrupar en

[2] Ley N° 20.900, para el fortalecimiento y transparencia de la democracia.

listas y que dichas listas, eventualmente, se puedan agrupar con partidos políticos y listas de partidos, lo que en la práctica implica la creación de una categoría híbrida entre los independientes que van fuera de pacto y los partidos políticos, que podrían denominarse como “listas programáticas de independientes”.

Indicó que es valorable, dentro del contexto de deslegitimación de partidos políticos. la búsqueda ciudadana por vías alternativas de representación que. si bien puede tener sentido para la convención constituyente que se constituye sólo una vez, sería problemático generar esta categoría híbrida para legislaturas que necesitan ser capaces de generar acuerdos inter temporales.

En el mismo sentido, consideró que de aprobarse esta iniciativa ello implicaría un debilitamiento de los partidos políticos como institución representativa, además de generar efectos negativos en la gobernabilidad, muy típicos de los países latinoamericanos.

Recordó que los partidos políticos cumplen diferentes funciones en los sistemas políticos, siendo una de las más fundamentales la de estructurar representación política en el tiempo, toda vez que funcionan como una suerte de atajo cognitivo que permite a los votantes vincular las conductas de colectivos de personas a ciertas políticas o conductas probables que van a tomar. Así, dijo, al ser institucionalizados, como ocurre con los partidos políticos en Chile, tienen altos niveles de coherencia programática y razonables niveles de disciplina interna.

Dentro de los aspectos negativos. Que estimó que este proyecto produciría, indicó la ausencia de coherencia programática. porque si bien el proyecto establece que al inscribirse independientes en una lista declaren tener cierta afinidad, ello no es exigible a futuro, de modo que podría ser un problema para los votantes a la hora de estructurar su voto.

Agregó que al bajar radicalmente las barreas de entrada al sistema político puede ocurrir que sean utilizados como vehículos personalistas en el caso de las listas, a diferencia de los partidos políticos que tienen una visión de la sociedad y un programa, y que se generen representaciones de temas muy específicos o de una determinada localidad, lo que puede provocar problemas para la representación política en el tiempo.

Aseguró que, con la falta de coherencia programática, el proyecto de ley estaría creando un partido de facto sin obligaciones de un partido y con menor disciplina, con el consecuente menor incentivo a crear partidos y el debilitamiento de los existentes. Señaló que una medida como esta podría fragmentar aún más el sistema de partidos, generando actores altamente individualizados, entre muchos otros efectos.

Finalmente subrayó que el presente proyecto de ley responde a la necesidad de mejorar la representación política pero que, de aprobarse, se corre el riesgo de debilitar la institución de los partidos políticos y acelerar el colapso del sistema de partidos por sobre su renovación, toda vez que las listas de independientes no pueden reemplazar las funciones de un partido, y que se pueden explorar otros instrumentos para promover la inclusión de independientes sin comprometer la gobernabilidad.

El Precandidato Independiente a Diputado, señor César Leiva Rubio, dijo representar a más de veinticinco candidatos de diferentes visiones políticas y que tiene como misión invitar a repensar el concepto de candidatura independiente, porque en la actualidad se tiende a pensar que quienes no militan en partidos políticos quieren el fin de los mismos, que son todos de izquierda, que pretenden arrogarse lo que se denomina el pueblo, que quieren funcionar igual que un partido pero sin sus obligaciones, cuestión que es contraria a la realidad, por cuanto, expresó, la independencia partidaria debe ser un reflejo de la pluralidad de pensamientos de una gran mayoría de personas que no militan en partidos políticos en Chile.

Agregó que desde el año 2015 a la fecha los militantes de partidos políticos han disminuido en un 36%, en un padrón superior a los catorce millones de personas, de manera que sólo milita cerca del 4% de la población del país.

Enfatizó que, con el actual descrédito de los partidos políticos, abrirle la puerta a los independientes puede ser una oportunidad histórica para reivindicar la relación de los partidos con el 96% de la ciudadanía que no milita en ninguno de ellos.

Destacó la importancia de los independientes en las últimas elecciones que se han producido en el país, lo que evidencia la relación que debe existir entre ellos y los militantes de los partidos políticos. Agregó que esta relación no se refleja en la actual composición del Congreso Nacional, de manera que los partidos políticos no son garantes en sí mismos que las candidaturas por las que la ciudadanía votó sean las mismas que se mantengan ejerciendo en el parlamento.

Indicó que afirmar que los independientes se representan a sí mismos es una falta de respeto, no sólo a los independientes, sino que también al electorado. Subrayó que con este proyecto no se viene a poner fin a los partidos políticos o a experimentar, sino que a ampliar las opciones que tiene la ciudadanía para elegir con el objeto de reflejar el Chile real.

señaló que el mecanismo de participación de las candidaturas independientes en la ley electoral actual tiene poca consistencia, porque establece que un independiente puede pedir un cupo a un partido

político que decide si lo acepta o no, o bien debe recolectar miles de firmas con altas probabilidades de perder la elección. Agregó que en este último caso la cantidad de firmas exigida es exagerada, en comparación con los requisitos de los partidos políticos para inscripción de candidaturas.

Por último, señaló que lo que buscan es exigir justicia electoral para que se garantice siempre la plena igualdad entre independientes y miembros de los partidos políticos en la representación de las candidaturas, así como en su presentación a los procesos electorales. Reiteró que no buscan terminar con los partidos políticos o tener ventajas por sobre ellos, sino sólo representar a miles de personas que no militan en ellos.

El Abogado y Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Andrés Bello, señor Gabriel Osorio, indicó que el contexto del proyecto de ley dice relación con la crisis de los partidos políticos, especialmente de aquellos llamados transicionales. y sobre cómo el descrédito de la política a configurado las bases para la generación de otras formas de representación, tales como la reforma de las normas de declaraciones de candidaturas o la posible formación de pactos electorales por parte de los candidatos independientes.

Hizo presente que la actual situación no es nueva en el país, ya que en los años treinta, a propósito de crisis de legitimidad de los partidos políticos, se permitió la representación de grupos distintos, pero que una vez solucionada dicha crisis se vuelve al sistema de partidos. Añadió que la situación actual tiene su origen mucho antes del estallido social, y que prueba de ello es el resultado de la elección parlamentaria del año 1997, en que los votos nulos y blancos sumaron más de un 14%, lo que fue considerado un escándalo en esa época.

En cuanto a los elementos comunes, tanto del boletín en estudio como del boletín N°14.267-06 permiten a los independientes formar un pacto electoral en idénticos términos que los partidos políticos, constituyendo la mayor diferencia que; la presente iniciativa modifica en forma permanente la ley N° 18.700, en tanto que el otro proyecto se limita a una regla especial para la siguiente elección parlamentaria.

En este contexto, dijo que era importante precisar qué debe entenderse jurídicamente por igualdad entre independientes y afiliados a partidos políticos a la luz del artículo 18 de la Constitución, respecto de lo cual el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones.

Manifestó que un partido político es una persona jurídica de derecho público, cuyo objeto es contribuir al funcionamiento del sistema democrático, ejercer influencia en la conducción del Estado, y que

expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular, entre muchas otras funciones.

Recordó que los partidos políticos no sólo se forman mediante la recolección de firmas, sino que también mediante la creación de un estatuto que debe contener una declaración de principios, un compromiso con la defensa de los Derechos Humanos, además de un efectivo ejercicio del principio democrático al interior de los mismos.

Enfatizó que existen obligaciones que los partidos deben cumplir, además de estar sometidos a un régimen de financiamiento permanente debidamente auditado, existiendo reglas especiales sobre administración de patrimonio, rendición de cuentas, publicación de contratos, transparencia en gastos, régimen sancionatorio interno, entre otros, además de ser fiscalizados administrativamente durante toda su vida por el Servicio Electoral y sometidos a la jurisdicción especializada del Tribunal Calificador de Elecciones.

Sobre los independientes, recalcó que el Tribunal Constitucional en sentencia Rol N° 2777-15[3] indicó que ellos son libres de cualquier compromiso político estatutario, no se encuentran sometidos a ninguna norma sobre transparencia y fiscalización en cuanto a su organización, lo que ninguna de las iniciativas sobre la materia menciona, y sólo se encuentran sometidos a las reglas de fiscalización del financiamiento de las campañas electorales en atención a su calidad de independiente, pero únicamente a partir de la fecha de declaración de su candidatura; que no están sometidos a la cláusula democrática de compromiso con los Derechos Humanos, y que no existe un procedimiento de formación. Sostuvo que el mencionado tribunal señaló que no son iguales con los afiliados a los partidos políticos y que la igualdad no tiene relación con que deban ser tratados de la misma manera.

En la misma línea, enfatizó que la sentencia señalada consignó específicamente que los partidos políticos tienen una estructura política con vocación de permanencia, con derechos y obligaciones, con una titularidad jurídica que pone hincapié en su oferta ideológica y programática, a diferencia de los independientes que son libres de todo compromiso estatutario, lo que resulta connatural a su autonomía, entre varias otras apreciaciones. Continuó señalando que lo anterior permite hacer esta distinción que es absolutamente constitucional, toda vez que la igualdad plena de participación no dice relación con que tengan que tener los mismos requisitos, sino que se les permita la participación en el sistema político atendiendo a sus diferencias.

---

[3] https://www.tribunalconstitucional.cl/expediente

Sobre los efectos que tendría la norma en discusión, estimó que podría provocar la disolución de partidos porque naturalmente tenderían a transformarse simplemente en una federación de candidaturas independientes libres del control de cualquier organismo público. Coincidió con que también puede contribuir a la creación de caudillismo de carácter territorial, además que no se propone la fiscalización a las estructuras que se pretenden aprobar mediante candidaturas independientes, lo que es totalmente distinto al caso de la Convención Constitucional, que dura un año y tiene sólo un objeto.

Lamentó que el proyecto no sea claro en cuanto al financiamiento de las listas de independientes ni considere la aplicación de las normas de la democracia el interior de dichas listas.

Opinó que en la actualidad existe la sustitución de un antiguo sistema de partidos políticos por uno nuevo que debe hacerse cargo de los problemas que se han expresado, además que existe la necesidad de realizar una profunda reforma a la ley de partidos políticos[4] para que, por ejemplo, se haga cargo de otras formas de representación, mejore la democracia interna en forma efectiva y la disciplina al interior de los mismos, pues ello se ha transformado en un problema para el sistema político e incluso para la gobernabilidad.

El Abogado, Máster en Derecho y Políticas de Interés Público de la Universidad de California, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad de San Sebastián, señor Jorge Barrera, precisó que los proyectos que se refieren a los independientes, es decir, el presente boletín y el N° 14.267-06, corresponden a normas de rango orgánico constitucional en virtud del artículo 18 de la Constitución Política, lo que trae como consecuencia que requiere de un quórum de tres quintos para su aprobación de acuerdo al inciso segundo de la Disposición decimotercera transitoria de la Carta Fundamental porque se trata de una modificación al Sistema Electoral.

Además, hizo presente que esta norma debe ir a control preventivo obligatorio del Tribunal Constitucional, lo que le pareció interesante porque obliga a tener especial acuciosidad respecto a que el proyecto en discusión no sea contrario a la Constitución.

Opinó que el proyecto contiene vicios de constitucionalidad toda vez que el mencionado artículo 18 de la Constitución lo que garantiza es la igualdad entre personas independientes y miembros o afiliados de los partidos políticos, distinción que es importante porque los partidos políticos son organizaciones protegidas constitucionalmente, no sólo en el inciso quinto del N° 15 del artículo 19 de la Constitución, y que respecto

[4] DFL 4, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos.

de la igualdad, todos los análisis que se han hecho desde finales del año mil novecientos ochenta y nueve, han sido entre militantes e independientes y no entre los partidos y estos últimos.

Señaló que los partidos políticos están protegidos porque tienen prerrogativas y prohibiciones establecidas en la misma Constitución, y que el Tribunal Constitucional en la sentencia Rol N° 2777, ya mencionada, consignó que los independientes y los afiliados a partidos políticos pueden tener un trato distinto sin que ello sea inconstitucional, porque, según sostuvo, igualar a los independientes con los partidos políticos, constituye una inconstitucionalidad manifiesta.

Recalcó que el proceso electoral para la elección parlamentaria que viene ya está en curso, y que incluso ya hubo elecciones primarias en diez regiones del país para candidatos a diputados, de modo que ya existen candidaturas inscritas por lo que, de aprobarse la iniciativa, habría una vulneración a las manifestaciones de la soberanía que se expresa en las elecciones.

Agregó que se debe tener a la vista, en todo momento, que el N° 15 del artículo 19 de la Carta Fundamental, establece a los partidos políticos como organizaciones con un objeto constitucionalmente protegido, con obligaciones y garantías, que el proceso electoral ya comenzó pues hay candidaturas inscritas en el registro especial y, además, recalcó que para el caso de la Convención Constitucional se hizo una reforma constitucional, a diferencia de esta iniciativa legal, que debe estar acorde con la Constitución.

Finalmente, subrayó que igualar listas de independientes a partidos políticos vulnera el contenido específico del N° 15 del artículo 19 de la Constitución Política que tiene por objeto establecer organizaciones intermedias a fin que cumplan un objetivo determinado, siendo el más fundamental, el de representar a la ciudadanía a través de elecciones periódicas como manifestación de la soberanía, por lo que ambos proyectos sobre independientes que se encuentran en tramitación no pasarían el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional.

\- - -

Posteriormente, en sesión de fecha 28 de julio de 2021, el Presidente de la Comisión, declaró cerrado el debate y sometió a votación el proyecto de ley de la referencia.

- Sometido a votación, el proyecto de ley fue rechazado en general, por tres votos en contra y uno a favor.

Votaron por su rechazo los Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Insulza y Ossandón. Votó por su aprobación el Honorable Senador señor Bianchi.

Al fundar su voto, la Honorable Senadora señora Ebensperger señaló que su voto de rechazo se debe a que estima que es un proyecto inconstitucional, y además porque comparte el fondo de la iniciativa pues estima que la democracia requiere de la estructura de los partidos políticos, que es absolutamente distinta del caso de los independientes.

Agregó que está de acuerdo en que los independientes puedan presentarse a elecciones pero que ello se debe hacer en la forma que se encuentra establecida, y que no se han dado razones para igualarlos a los partidos políticos de los que, con independencia de las variantes valoraciones que de ellos se pueda tener y de la necesidad de cada uno de ellos de trabajar en reestablecer la confianza de sus militantes y de la ciudadanía, no es posible prescindir para lograr una democracia más fortalecida,

Agregó que aprobar la presente iniciativa es debilitar las instituciones, que deben ser sólidas y permanentes en el tiempo, y que los partidos, que tienen obligaciones en los más diversos ámbitos que no afectan a los independientes, deben mantenerse, sin perjuicio de las correcciones que siempre son necesarias.

Indicó que incentivar la participación de independientes no guarda relación con igualarlos a los partidos políticos para que participen en listas que puedan pactar con los partidos, que se encuentran regulados en distintas condiciones, desarma el actual sistema electoral y contribuye a debilitar la democracia y destruir el sistema democrático.

El Honorable Senador señor Insulza expresó que su voto de rechazo se funda en tres razones.

La primera, es que es absolutamente falsa la premisa de que una lista de independientes es lo mismo que una lista de un partido político. Así, por ejemplo, una lista independiente permite que un militante de extrema izquierda de un extremo del país renuncie a su partido y se junte con una persona de extrema derecha del otro extremo simplemente para juntar sus votos a fin de ser elegidos, lo que no es correcto y propicia la anarquía y el populismo.

En segundo lugar, agregó, se ha demostrado y señalado por el mundo académico, en forma coincidente a los profesores invitados, que aprobar este proyecto sería profundamente negativo para la democracia.

En tercer lugar, expresó, lo que se hizo con la Convención Constituyente es completamente distinto pues ella tiene una función específica, lo que no es replicable con la reforma permanente que se propone para la elección de un Congreso, que tiene funciones distintas y permanentes que requieren cierta coherencia programática de los partidos, lo que no es el sentido al designar constituyentes, que en algunas experiencias comparadas se designan incluso por sorteo entre todos los ciudadanos.

Finalmente señaló que los independientes pueden participar y postular, pero que permitir agruparse como partido a quienes no han querido constituirse como tales significa que no se someten a las reglas legales de los partidos políticos, no requieren presentar un programa, no dan cuenta de sus presupuestos, todo lo cual no es establecer ninguna forma de igualdad y resulta profundamente negativo para la democracia.

El Honorable Senador señor Bianchi, al fundar su voto, manifestó no compartir los argumentos antes expuestos, haciendo presente que falta entender lo que ocurre en el país.

Señaló que la estructura de los partidos políticos es absolutamente necesaria para mantener una democracia sólida, pero que en ello no radica la presente discusión, la que dice relación con que en la realidad los partidos políticos no tienen la representación que dicen tener, lo que quedó demostrado con la votación en la elección de los constituyentes.

Subrayó que ha habido cambios profundos y estructurales en la sociedad y en las reclamaciones de la ciudadanía que los partidos políticos no han sabido reconocer a tiempo, por lo que existen muchos hombres y mujeres que quieren ser parte de la democracia en forma independiente, de manera que señalar que esta iniciativa es peligrosa para la democracia no es correcto y entiende que el problema es el inverso, ya que lo peligroso es no permitir que impere la democracia.

Remarcó que impedir que se abra el sistema a quienes no quieren estar dentro de un partido político, pues los independientes sólo quieren competir en igualdad de condiciones con los partidos políticos, para lo cual solicitan hacer listas tal como la hacen los partidos, de manera que de manera que entiende que los argumentos son contradictorios.

Para terminar, dijo estar seguro que su voto es minoritario en el Senado pero mayoritaria fuera del mismo, por lo que instó a realizar una reflexión en ese sentido, pues siendo los partidos políticos necesarios para la democracia, igualmente se debe permitir una activa participación en ella del mundo independiente en igualdad de condiciones.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de proponeros rechazar en general el proyecto de ley en informe, que propone el siguiente texto:

PROYECTO DE LEY

"Artículo único: Modifíquese el DFL 2 QUE FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY Nº18.700, ÓRGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS en los siguientes términos:

1.- En el artículo 3, reemplácese el inciso segundo por el siguiente, nuevo:

"Las declaraciones deberán efectuarse por el presidente y el secretario del órgano ejecutivo de cada partido político o de los partidos que hubieren acordado un pacto electoral o de todos los independientes que formen un pacto o por, a lo menos, cinco de los ciudadanos que patrocinen una candidatura independiente, acompañando la nómina a que se refiere el artículo 14. En todo caso, serán acompañadas por una declaración jurada del candidato, o de un mandatario designado especialmente al efecto por escritura pública, en la cual señalará cumplir los requisitos constitucionales y legales para ser candidato y no estar afecto a inhabilidades. La declaración jurada deberá ser acompañada sólo por los antecedentes que acrediten los estudios del candidato, cuando corresponda, en los términos que disponga el Servicio Electoral. Esta declaración jurada será hecha ante notario público o ante el oficial del Registro Civil correspondiente a la comuna donde resida el candidato".

2.- En el artículo 4:

a) Reemplácese el inciso primero por el siguiente:

"En las elecciones de parlamentarios dos o más partidos políticos podrán acordar un pacto electoral. Del mismo modo y en igualdad de condiciones, dos o más candidaturas independientes podrán acordar un pacto electoral".

b) Reemplácese el inciso tercero por el siguiente:

"El pacto electoral regirá en todas las regiones del país en que uno o más de los partidos políticos integrantes del mismo se

encuentren legalmente constituidos. El pacto electoral entre independientes sólo regirá en la región en que declaren su candidatura".

c) Reemplácese el inciso cuarto por el siguiente:

"Las declaraciones de candidaturas que presente un pacto electoral conformado por partidos políticos, sólo podrán incluir candidatos de los partidos políticos que se encuentren legalmente constituidos en la respectiva región".

d) Reemplácese el inciso quinto por el siguiente:

"De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos o por independientes, 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."

e) Reemplácese el inciso sexto por el siguiente:

"El pacto electoral deberá formalizarse ante el Servicio Electoral, en forma previa al vencimiento del plazo y a las declaraciones de candidaturas, mediante la presentación de una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos o, si fuera el caso, por todos los independientes integrantes del pacto, que deberá indicar la decisión de concurrir en lista conjunta en una elección de Parlamentarios y que existe afinidad entre sus declaraciones programáticas.

f) Reemplácese el inciso séptimo por el siguiente:

"El pacto electoral se entenderá constituido a contar de la fecha de su formalización. Los partidos políticos que hubieren constituido un pacto o una asociación con candidaturas independientes o los independientes que formen un pacto no podrán acordar otro a menos que aquél fuere dejado sin efecto. Se podrá dejar sin efecto un pacto electoral entre partidos políticos, un pacto electoral de partidos políticos con candidaturas independientes o un pacto electoral entre independientes cuando todos los miembros que lo integren hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 35, inciso primero, de la ley N°18.603, y exista acuerdo unánime entre ellos. Este acuerdo deberá ser comunicado al Servicio Electoral, mediante una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos de que se trate o, por todos los independientes, según corresponda, antes del vencimiento del plazo para presentar candidaturas".

3.- En el artículo 5:

a) Reemplácese el inciso tercero por el siguiente:

“En caso de pacto electoral, las declaraciones de candidaturas podrán incluir candidatos afiliados a cualquiera de los partidos integrantes del pacto, a candidatos independientes en pacto con partidos o sólo candidatos independientes.”.

b) Reemplácese el inciso quinto por el siguiente:

“Las declaraciones de candidaturas independientes fuera de todo pacto, solo podrán contener el nombre de un candidato, cualquiera sea el número de cargos que se trate de proveer.

4.- En el artículo 6:

a) Reemplácese el inciso segundo por el siguiente:

“Las declaraciones de candidaturas de los pactos electorales sólo podrán ser sustituidas o modificadas por acuerdo unánime de los partidos políticos o independientes que los integren, dentro del plazo señalado en el inciso precedente”.

b) Reemplácese el inciso tercero por el siguiente:

“Las declaraciones de candidaturas podrán ser retiradas hasta antes de su inscripción en el registro especial a que se refiere el artículo 21. El retiro de una declaración se hará por el Presidente y el Secretario del órgano ejecutivo del respectivo partido. Sin embargo, el retiro de una declaración de candidatura incluida en un pacto electoral requerirá el acuerdo de todos los partidos o independientes que lo integren. El retiro de una candidatura independiente se hará ante el Servicio Electoral mediante solicitud suscrita personalmente por el interesado o firmada por éste ante notario”.

5.- Reemplácese el nombre del Párrafo 2° “De las Candidaturas Independientes a Diputados y Senadores” por el siguiente:

“De las Candidaturas y Pactos entre Independientes a Diputados y Senadores”

6.- En el artículo 13:

a) Reemplácese su inciso primero por el siguiente:

“Las candidaturas independientes a diputados o senadores requerirán del patrocinio de un número de ciudadanos igual o

superior al 0,2 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a diputados o senadores, respectivamente, en la anterior elección periódica de diputados, de acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones a menos que dicho porcentaje de electores en un distrito electoral sea menor a 300, en cuyo caso se requerirá el patrocinio de 300 ciudadanos independientes.”.

b) Agréguese un nuevo inciso segundo en los siguientes términos:

“Los pactos entre dos o más candidaturas independientes a diputados o senadores requerirán del 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, de acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones a menos que dicho porcentaje de electores en un distrito electoral sea menor a 500, en cuyo caso se requerirá el patrocinio de 500 ciudadanos independientes.

c) Agréguese un nuevo inciso final en los siguientes términos:

“La cantidad de patrocinios mínimos requeridos para conformar un pacto entre candidatos independientes se obtendrán de la sumatoria de los patrocinios individuales de los candidatos y candidatas independientes que lo conforman.”

7.- En el artículo 14, reemplácese su inciso final por el siguiente:

Para el caso de pacto entre independientes, los patrocinios necesarios para dar cumplimiento a los requisitos mínimos para concurrir en lista conjunta se obtendrán de la sumatoria de los patrocinios individuales de los candidatos y candidatas independientes que lo conforman.”

8.- Crease un nuevo artículo 14 BIS en los siguientes términos:

“Artículo 14 BIS: Sin perjuicio de lo estipulado en este párrafo, el patrocinio de candidaturas independientes podrá siempre realizarse a través de la plataforma electrónica dispuesta por el Servicio Electoral, a la que se accederá previa autentificación de identidad. En este caso, se entenderá suscrito el patrocinio de la respectiva candidatura independiente través de medios electrónicos. Por medio de su plataforma, el

Servicio Electoral generará la nómina de patrocinantes, en tiempo y forma, para efectos de la declaración de la respectiva candidatura o pacto. Esta plataforma deberá cumplir con los estándares de seguridad necesarios para asegurar su adecuado funcionamiento".

9.- En su artículo 21, reemplácese el inciso tercero por el siguiente nuevo:

"Una vez inscritas las declaraciones de candidaturas a parlamentarios presentadas por los partidos políticos o por pactos electorales, cada una de ellas constituirá una lista en el distrito o circunscripción senatorial, según corresponda. En el caso de candidaturas de independientes fuera de todo pacto a senadores o diputados, cada declaración inscrita constituirá una nómina".".

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días…24 de mayo, 30 de junio y 26 de julio de 2021, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Carvajal y Ebensperger, y señores Bianchi, (Presidente), Insulza y Ossandón.

Sala de la Comisión, a 28 de julio de 2021.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, **RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, QUE INCENTIVA LA PARTICIPACIÓN DE LAS Y LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y SENADORES. (BOLETÍN Nº 14.071-06).**

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Incentivar la participación de candidatos independientes en las elecciones de diputados y senadores, estableciendo condiciones de igualdad con los candidatos de partidos políticos tanto para la presentación de candidaturas como para los procesos electorales.

II. ACUERDOS: rechazado en general (**3x1)**

ESTRUCTURA DEL PROYECTO RECHAZADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: Todos los numerales del presente proyecto de ley requieren para su aprobación de las tres quintas partes de los Senadores y Diputados en ejercicio, de conformidad con lo dispuesto en la norma decimotercera transitoria de Constitución Política de la República, por modificar el Sistema Electoral.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Senado. Moción de los Honorables Senadores señor Bianchi y señora Provoste.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 3 de marzo de 2021.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:1.- Constitución Política de la República. 2.- Ley N° 18.556, orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. 3.- Ley N° 18.700, orgánica constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios. 4.- Ley N° 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios, gobernadores regionales y alcaldes.

Valparaíso, a 28 de julio de 2021.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión