MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA MODIFICAR DIVERSAS NORMAS CONSTITUCIONALES VINCULADAS A LA ELECCIÓN Y REEMPLAZO DE PARLAMENTARIOS.

SANTIAGO, 15 de julio de 2013.-

M E N S A J E Nº 141-361/_

Honorable Senado:

A S.E. EL

PRESIDENTE

DEL H.

SENADO

En uso de mis facultades constitucionales tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de reforma constitucional que tiene por objeto modificar diversas normas constitucionales vinculadas a la elección y reemplazo de parlamentarios.

I. ANTECEDENTES

Durante los últimos años la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos y las instituciones públicas ha ido disminuyendo de manera sistemática. Por esto, desde el inicio impulsamos una profunda reforma para modernizar y perfeccionar nuestro sistema político y nuestra democracia, basándonos en principios básicos como son la participación y la transparencia.

De este modo, enviamos al Congreso Nacional un proyecto de ley que hacía realidad la inscripción automática y el voto voluntario, el que fue aprobado a inicios del año 2012. En igual sentido, a fines del año 2012 aprobamos la ley que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de

candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes que con tanto éxito debutó hace algunas semanas. Igualmente, este año 2013 fue aprobada la ley que regula la elección directa de los consejeros regionales, que se llevará a cabo por primera vez en noviembre próximo. Como puede verse estas tres iniciativas marcarán un profundo cambio en nuestra democracia, incentivando la participación de los ciudadanos en la elección de sus autoridades.

Pero nuestro esfuerzo por modernizar el sistema político no termina ahí. En el Congreso Nacional se encuentra en sus últimos trámites el proyecto de ley que regula los plebiscitos comunales a fin de facilitar la organización de estos mecanismos de participación a nivel local de forma de acercar la decisión del municipio a los ciudadanos. Igualmente, hemos presentado un proyecto de ley con el objeto de modificar la ley orgánica de partidos políticos y, en conjunto con esta reforma, otro proyecto de ley que crea un nuevo sistema electoral.

Del mismo modo, en las próximas semanas ingresaremos un proyecto que moderniza el Congreso Nacional, a fin de perfeccionar la tramitación de las iniciativas legislativas y fortalecer los mecanismos de control y sanción interna.

Todas estas iniciativas, que se complementan con otras vinculadas a la probidad y la transparencia, buscan avanzar en esta agenda a través de reformas necesarias para la profundización de nuestra democracia y la creación de reglas que fortalezcan la confianza en las autoridades y el sistema político.

El proyecto de reforma constitucional que hoy presentamos, viene a sumarse a las iniciativas enunciadas. Como veremos, se proponen tres modificaciones relevantes vinculadas con la forma en que se regula la elección de los diputados, con el sistema de reemplazo de los parlamentarios cuando se produce una vacante y con la limitación a la reelección de parlamentarios.

Respecto a la primera, ésta dice estrecha relación con la reforma al sistema electoral que este Gobierno ha propuesto recientemente al Congreso Nacional. Para ello se establece que será la ley la que dispondrá el modo de elegir a los diputados.

La segunda modificación reforma sustancialmente el sistema actual de reemplazo de parlamentarios, por uno más acorde con el nuevo sistema electoral que se propone.

Finalmente el tercer cambio, fija un límite a la posibilidad de los parlamentarios de ser reelectos.

II. OBJETO DE LA MODIFICACIÓN

El proyecto de reforma constitucional que hoy se presenta regula las siguientes materias.

1. Sistema Electoral en la Cámara de Diputados

El año 2005, la Ley N° 20.050, que reformó la Constitución, modificó el actual artículo 49, eliminando la mención que en la Carta Fundamental se hacía a la división de las circunscripciones electorales y al número de regiones, remitiendo de modo expreso su regulación a la ley orgánica constitucional respectiva.

Si bien respecto de la Cámara de Diputados la Constitución no contempla una norma similar, se considera necesario crear reglas uniformes para ambas cámaras de forma tal que en ambos casos la Constitución señale de modo expreso que el sistema electoral para elegir parlamentarios será definido por la ley orgánica constitucional que rija en la materia.

Este reenvío a la ley hace más patente el mandato del constituyente a que sea el legislador el que regule el sistema de elección tanto de los diputados como de los senadores. Asimismo, la propuesta se vincula íntimamente con la recientemente presentada iniciativa legislativa que crea un nuevo sistema electoral, contenido en la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.

2. Sistema de Reemplazo de los parlamentarios

En lo que se refiere al sistema de reemplazo de los parlamentarios, cabe señalar que nuestras Constituciones han contemplado diversas fórmulas. A continuación relataremos algunas de ellas.

a. Norma vigente para el reemplazo de parlamentarios

La Constitución vigente modificó el sistema de elecciones complementarias establecido en la de 1925, estimando que cada Cámara debía elegir a sus reemplazantes, para así fortalecer el criterio de “Cámaras de mayoría”.

Luego, en la reforma constitucional de 1989, se sustituyó dicho sistema por el siguiente:

a) La primera norma consistía en que las vacantes producidas en cualquier tiempo se proveerán con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del parlamentario que cesó en el cargo, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo.

b) La segunda norma operaba cuando no era aplicable la recién transcrita. Si faltaban más de dos años para el término del período del que hubiere cesado en el cargo, la vacante sería provista por la Cámara que corresponda, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre las personas incluidas en una terna propuesta por el partido a que perteneciere quien hubiere motivado la vacante.

c) En caso que la vacante corresponda a un parlamentario independiente elegido como tal, no sería provista, a menos que éste hubiere postulado en lista con un partido político, en cuyo caso operarán las fórmulas explicadas.

Dicho sistema rigió hasta la promulgación de la Ley N° 20.050, de 2005, que introduce una serie de reformas en la Carta Fundamental. Los antecedentes de esta modificación, pueden encontrarse en el seno de la Comisión de

Constitución del Senado donde se señaló que el sistema que regía la provisión de vacantes en los cargos parlamentarios permitía que ellos fueran ocupados por personas que no necesariamente compartían una misma línea ideológica con quien lo desempeñó. Además, y en relación a la existencia de elecciones complementarias, la Comisión consideró que, no obstante las ventajas que presentaría, se trataba de una alternativa compleja pues incrementaba el número de elecciones que se realizan en condiciones normales y podía permitir, en alguna medida, la manipulación de las mismas. Además, el hecho que la elección complementaria se ciña a un régimen uninominal rompía con la lógica del sistema electoral vigente entonces.

La misma Comisión, consideró en sus informes la conveniencia de promover que la persona que reemplace a quien deja vacante un cargo parlamentario, represente la misma línea político-ideológica de éste, de manera que la ciudadanía que apoyó al primero se sienta igualmente interpretada por el reemplazante. Lo anterior, se sostuvo, justifica un papel más activo de los partidos políticos en este proceso, los que serían los principales encargados de nominar a los reemplazantes.

Lo anterior dio pie a la modificación contenida en el actual artículo 51 de la Carta Fundamental que contempla la siguiente regla:

a) Las vacantes tanto de diputados como de senadores se proveerán con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido.

b) Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados, salvo que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, en cuyo caso serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura.

c) Un diputado podrá ser nominado para ocupar el puesto de un senador, debiendo aplicarse, en ese caso, las normas de los

incisos anteriores para llenar la vacante que deja el diputado.

b. Críticas al sistema actual y ventajas de la propuesta

Cabe señalar que las opciones de reemplazo mencionadas consideraban como principal causa de vacancia de un parlamentario la muerte de éste, evento siempre excepcional. No obstante en la actualidad, se han producido vacantes por diversas razones a las ya contempladas, tal como por asumir los parlamentarios como Ministros de Estados u otras causas sobrevinientes de cesación o inhabilidad, razón por la cual se ha hecho evidente la necesidad de contemplar un sistema de reemplazo de parlamentarios que se ajuste mejor a la voluntad de los ciudadanos que votaron en el distrito electoral o circunscripción senatorial respectiva.

El sistema que hoy en día prevé nuestra Constitución para reemplazar a dichos parlamentarios -donde son los partidos políticos los que designan a quien ocupará el cargo vacante en el Congreso- se condice más con los sistemas de gobierno parlamentario y no con nuestro sistema presidencial. Por eso, se han presentado una serie de proyectos de reforma constitucional, iniciados por mociones de parlamentarios, con el objeto de modificar el sistema vigente.

La fórmula que se propone a continuación, como se verá en detalle más adelante, tiene una serie de ventajas. Ante todo, resguarda la definición del electorado pues el primer llamado es quien presumiblemente comparte una línea político ideológica con quien fue originalmente elegido. Esto pues se privilegia al así denominado “compañero de lista”. Además, al llamar a reemplazar en primer término a un candidato que participó en la elección, también reconoce que éste contribuyó con sus votos a la elección de quien resultó finalmente elegido en esa lista, valorando así la decisión original del votante.

También constituye una ventaja el hecho que, en caso de no ser aplicable la regla anterior, el partido político llamado a hacer la designación deba elegir entre aquellos propuestos por quienes conocen la realidad de la región que debe ser representada. En efecto, la norma propone que los senadores, diputados, alcaldes, concejales y consejeros regionales de la región pertenecientes al partido que generó la vacante propongan a la Directiva una nómina de tres nombres de entre los que ésta designará al reemplazante. De esta manera, se pondera de mejor forma la decisión central de la Directiva del respectivo partido con la mirada regional de las autoridades que están llamadas a elaborar la nómina.

Por último, es también un mecanismo aplicable tanto para los candidatos que forman parte de un partido político, como para aquéllos que son independientes y postulan en una lista con un partido político o en pacto, ampliando así su aplicabilidad.

3. Límites a la reelección de parlamentarios

a. Situación actual

La discusión sobre una potencial limitación a los períodos en que una autoridad puede ser reelecta ha sido también recurrente en Chile.

Desde el retorno a la democracia, cabe recordar, en la Cámara se han verificado 6 elecciones consecutivas en todos los distritos del país, que han mantenido su configuración territorial inalterable, y mediante un mismo sistema electoral. En el Senado por su parte, al escogerse por parcialidades, se han efectuado cuatro elecciones en las regiones impares (1989, 1993, 2001 y 2009), mientras en las pares y la Región Metropolitana se han realizado sólo tres (1989, 1997 y 2005), manteniéndose también inalterados tanto los territorios electorales como el sistema electoral aplicable.

En primer término, se puede observar que en la Cámara de Diputados la tasa promedio de recambio para el período observado corresponde

al 38,5%, es decir, aproximadamente 2 de cada 5 diputados han cambiado después de cada elección. Fue la elección de 2005 la que presentó la mayor tasa de incumbentes reelectos en todo el período analizado, pero en todas las elecciones la tasa de reelección es inferior a los dos tercios del total de los diputados electos para cada período.

En el Senado, por su parte, la tasa de reelección de incumbentes ha sido siempre menor a la de la Cámara de Diputados. Así, en las regiones impares, que eligen en total 18 senadores, ha habido una tasa de reelección promedio cercana al 50%, mientras que en las regiones pares -incluida la Región Metropolitana-, que escogen en total 20 senadores, la tasa de reelección ha sido de un 35%, para todas las elecciones verificadas.

b. Críticas al sistema actual y ventajas de la propuesta

En general se define como “incumbente”, siguiendo una expresión proveniente del mundo anglosajón, a aquella autoridad política elegida que se encuentra en el ejercicio de su cargo y que, por lo mismo, cuenta con ventaja respecto de los postulantes que lo desafían. Ello está presente, en especial, en los casos en que se utilizan sistemas electorales mayoritarios o proporcionales con distritos de magnitud pequeña y en que se vota por personas y no por listas, pues en tales circunstancias se genera un vínculo muy fuerte entre el incumbente y sus electores.

La reelección de los incumbentes es considerada en algunos aspectos positiva, debido a que contribuye a una cierta profesionalización de quienes ocupan cargos de elección popular, otorgando a las instituciones donde desarrollan sus funciones mayores niveles de eficacia y productividad, debido al “expertise” que han alcanzado y que aplican en su gestión. Por ello, una norma muy rigurosa que limite la reelección puede ser contraproducente debiendo entonces buscar un equilibrio entre movilidad y recambio, por una parte, y reconocimiento a la experiencia y profesionalismo de los congresistas.

Los principales argumentos que se esgrimen para fijar límites a las reelecciones se enfocan en que, como se señaló, las autoridades que buscan una reelección tienen ventajas sobre sus competidores, al contar con un mayor conocimiento de los ciudadanos en las unidades electorales donde postulan, dada la exposición pública que tienen. Esta realidad obstruiría un recambio generacional muchas veces necesario, suscitando una imagen de “oligarquización” de las dirigencias políticas e impidiendo una mayor oxigenación de la política. También, según ha desarrollado cierta línea investigativa, la permanencia excesiva en los cargos públicos puede contribuir al potencial establecimiento de prácticas de clientelismo político entre una autoridad y sus electores.

Todos estos factores son considerados globalmente como elementos negativos para la democracia y su fortalecimiento, y motivo suficiente para establecer límites razonables a la reelección de estas autoridades.

Por esto, el proyecto propone establecer una limitación temporal a las reelecciones de los parlamentarios en su mismo distrito o circunscripción. De este modo, se fomenta la renovación sin impedir que un mismo congresista pueda buscar su reelección en otros territorios para así seguir aportando desde el Parlamento.

c. Mociones parlamentarias

Desde 1990 a la fecha se han presentado alrededor de 14 mociones que han buscado limitar la reelección de los Senadores y Diputados en ejercicio. Todas ellas han sido consideradas en la elaboración de este proyecto de reforma constitucional.

Especial atención merecen los proyectos de reforma constitucional, correspondiente a los boletines N°4115-07, 4499-07, 4701-07, 4891-07, 7888-07 y 8221-07, todos ellos refundidos, que se encuentran en segundo trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Éstos proponen que la reelección se limite por dos veces en el caso de los diputados y por una vez en el de los

senadores. Asimismo, limita la reelección de consejeros regionales y concejales a dos veces consecutivas.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto consta de un artículo único que modifica tres disposiciones constitucionales e incorpora una transitoria:

1. Cámara de Diputados

La primera reforma se realiza al artículo 47 que establece la composición y generación de la Cámara de Diputados. Con este objeto, se introduce en su inciso primero una frase que establece de modo expreso que los 120 miembros que componen dicha Corporación son elegidos en votación directa por los distritos electorales establecidos en la ley orgánica respectiva y en la forma que dicha ley determine.

Asimismo, se modifica la misma norma introduciendo un nuevo inciso tercero que establece que los diputados podrán ser reelegidos por el mismo distrito por sólo dos períodos consecutivos.

2. Senado

La segunda reforma realiza modificaciones al artículo 49, en similar sentido que la precedente, esto es, se establece que los senadores podrán ser reelectos en la misma circunscripción por sólo un período sucesivo.

3. Norma de Reemplazo

La tercera reforma, modifica el artículo 51, eliminando aquélla frase que permite la reelección indefinida de los parlamentarios en sus cargos y modificando al actual sistema de reemplazo de parlamentarios.

Esta última tiene por finalidad reemplazar los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 51 de la Constitución Política de la República, que contemplan el reemplazo de un parlamentario fallecido o que ha cesado en el cargo.

Dicho sistema llama a reemplazar, en primer lugar, al llamado “compañero de lista”, esto es, en otras palabras, que la vacante se provea por aquél ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del parlamentario que provoque la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo. Por su parte, si el parlamentario que cesare hubiere sido elegido dentro de un subpacto, la prioridad para reemplazarlo corresponderá al candidato que hubiere resultado elegido si a ese subpacto le hubiere correspondido otro cargo.

En caso de no ser aplicable la regla anterior, la vacante será provista por la Directiva Central del partido político al que hubiere pertenecido, al momento de ser elegido, quien hubiere motivado la vacante, de entre los ciudadanos incluidos en una nómina de tres personas designados por los senadores, diputados, alcaldes, concejales y consejeros regionales pertenecientes a dicho partido en la región. Para tal efecto, el Tribunal Calificador de Elecciones informará al Servicio Electoral a objeto que este convoque a las autoridades mencionadas en la fecha en que este determine. La Directiva Central del partido político tendrá un plazo de diez días de recibida la nómina para resolver e informar a la Cámara respectiva.

Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que éstos hubieren postulado integrando listas o pactos electorales. En este último caso, se aplicará lo dispuesto precedentemente. Para tal efecto, la nómina de tres personas será propuesta por los senadores, diputados,

alcaldes, concejales y consejeros regionales de la región, pertenecientes al partido político que el independiente hubiere señalado en su declaración de candidatura.

Finalmente se señala, al igual que en la actualidad, que el reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso y que un diputado podrá ser nominado, en los casos que corresponda, para reemplazar a un senador, debiendo entonces proceder al reemplazo del diputado de acuerdo a las normas precedentes.

4. Disposición transitoria

Por último se introduce una nueva disposición vigesimoséptima transitoria que establece que la reforma relativa al límite a la reelección de parlamentarios comenzará a regir desde el momento de su publicación siendo el período en ejercicio a la fecha de entrada en vigencia, el primero para efectos de la reelección.

Finalmente, cabe señalar que esta Reforma Constitucional va necesariamente unida al proyecto de ley que crea un nuevo sistema electoral que nuestro Gobierno ha ingresado al Congreso Nacional.

Sobre la base de los fundamentos señalados, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“ARTÍCULO ÚNICO.- Sustitúyanse los siguientes artículos de la Constitución Política de la República:

1. En el artículo 47:

i. Intercalase, en su inciso primero, entre las frases “por los distritos electorales” y “que establezca la ley”, otra del siguiente tenor: “y en la forma”.

ii. Agregase, el siguiente nuevo inciso tercero: “Los diputados solo podrán ser reelegidos en el mismo distrito por dos períodos consecutivos.”.

2. Agregase, en el artículo 49, un nuevo inciso tercero que diga: “Los senadores solo podrán ser reelegidos en la misma circunscripción por un período consecutivo.”.

3. En el artículo 51:

i. En su inciso segundo, elimínese la frase final que dice “Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.”.

ii. Reemplazase el inciso tercero, cuarto, quinto y sexto por los siguientes:

“Las vacantes de diputados y las de senadores, se proveerán por el Tribunal Calificador de Elecciones con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del parlamentario que provoque la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo. Si el parlamentario que cesare hubiere sido elegido dentro de un subpacto, la prioridad para reemplazarlo corresponderá al candidato que hubiere resultado elegido si a ese subpacto le hubiere correspondido otro cargo.

En caso de no ser aplicable la regla anterior, la vacante será proveída por la Directiva Central del partido político al que hubiere pertenecido al momento de ser elegido quien hubiere motivado la vacante, de entre los ciudadanos incluidos en una nómina de tres personas propuesta por los senadores, diputados, alcaldes, concejales y consejeros regionales de la región en que ésta se produjo pertenecientes a dicho partido. Para tal efecto, el Tribunal Calificador de Elecciones informará al Servicio Electoral a objeto que éste convoque a las autoridades mencionadas en la fecha en que determine, las que votarán en un solo acto por una persona quedando conformada la nómina por quienes obtengan las tres primeras mayorías. La Directiva Central del partido político tendrá un plazo de diez días de recibida la nómina para resolver e informar a la Cámara respectiva.

Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que éstos hubieren postulado integrando pacto electoral. En tal caso, se aplicará lo dispuesto en los dos incisos precedentes. Si procede, la nómina de tres nombres será propuesta en la forma y por las autoridades señaladas en el inciso anterior, pertenecientes al partido político indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura, resolviendo la Directiva Central de dicho partido.

El reemplazante, deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso.

Con todo un diputado podrá ser nominado para ocupar el puesto de un senador, de acuerdo a lo dispuesto en los incisos cuarto y quinto, debiendo aplicarse, en ese caso, las normas de este artículo para llenar la vacante que deja el diputado, quien al asumir su nuevo cargo cesará en el que ejercía.”.

4. Agréguese la siguiente vigesimoséptima disposición transitoria, nueva: “VIGÉSIMO SÉPTIMA.- Las reformas introducidas en los artículos 47, 49 y 51 en materia de reelección entrarán a regir al momento de su publicación, siendo el período en ejercicio a la fecha de ésta, el primero para efectos de la reelección.”.”

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

ANDRÉS CHADWICK PIÑERA
Ministro del Interior
y Seguridad Pública

CRISTIÁN LARROULET VIGNAU

Ministro
Secretario General de la Presidencia