INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE EXIGE A LOS DIPUTADOS ESTAR INSCRITOS EN LOS REGISTROS ELECTORALES DE LA REGIÓN A QUE PERTENECE EL DISTRITO QUE REPRESENTAN EN EL CONGRESO, POR AL MENOS DOS AÑOS ANTES DE ASUMIR.

BOLETÍN N° 7595-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de reforma constitucional de la referencia, originado en una moción de los Diputados señora Alejandra Sepúveda Orbenes y señores Gabriel Ascencio Mansilla, Pepe Auth Stewart, Germán Becker Alvear, Sergio Bobadilla Muñoz, Pedro Browne Urrejola, Joaquín Godoy Ibáñez, Fernando Meza Moncada, Cristián Monckeberg Bruner y Patricio Vallespín López.

Durante el estudio de esta iniciativa, la Comisión tuvo a la vista y analizó un proyecto de reforma constitucional que modificaba, asimismo, el artículo 48 de la Carta Política para exigir a los candidatos a Diputado tener domicilio en la región a que pertenezca el correspondiente distrito electoral, de autoría de los Diputados señores Germán Becker Alvear, Mario Bertolino Rendic, Roberto Delmastro Naso, René Manuel García García y Germán Verdugo Soto y de los ex Diputados señores Pablo Galilea Carrillo y Alfonso Vargas Lyng.

Asimismo tuvo a la vista un trabajo efectuado sobre el tema “La residencia en la región como requisito para la elección de diputados y senadores.”, del profesor de Derecho Constitucional en las Universidades Diego Portales y Central, don Emilio Pfeffer Urquiaga.

En atención a la relativa sencillez de la iniciativa, la Comisión acordó prescindir del trámite de las audiencias públicas a que se refiere el artículo 211, inciso segundo del Reglamento de la Corporación.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central del proyecto tiene por objeto exigir como requisito para postular al cargo de Diputado, además de los ya existentes, acreditar residencia e inscripción electoral en la región a que pertenezca el correspondiente distrito electoral, a lo menos dos años antes de asumir el cargo.

Con tal propósito, mediante un artículo único modifica la parte final del artículo 48 de la Constitución Política.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que se aprobó la idea de legislar por mayoría de votos (5 votos a favor y 2 en contra). Votaron a favor los Diputados señora Turres y señores Calderón, Cardemil, Eluchans y Cristián Monckeberg. En contra lo hicieron los Diputados señores Burgos y Ceroni.

2.- Que no hubo artículos o indicaciones rechazados.

III.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante al señor Cristián Monckeberg Bruner.

IV.- QUÓRUM DE VOTACIÓN.

Tratándose de una reforma constitucional que afecta el capítulo V de la Constitución Política, requiere para su aprobación el voto favorable de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio, según lo establece el inciso segundo del artículo 127 de la Carta Fundamental.

V.- ANTECEDENTES.

1.- Los autores de la moción señalan que el espíritu del constituyente ha sido que en la Cámara, no así en el Senado, cada Diputado provenga de la región en que se encuentra el distrito que deberá representar en el Congreso, prueba de ello sería la exigencia del actual artículo 48 en el sentido de tener residencia en la región a que pertenezca el correspondiente distrito electoral, durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

Añaden que tal requisito resulta insuficiente para asegurar el cumplimiento de esa finalidad, por cuanto basta que el candidato acredite una propiedad arrendada en la región para que se dé por cumplido dicho requisito, sin que ello signifique la existencia de una vinculación real con la región.

Al respecto, creen que el hecho de encontrarse inscrito en los registros electorales de la región, implica una relación política efectiva con la misma por cuanto las personas solamente pueden tener una inscripción electoral, contrariamente a lo que sucede con la residencia, la que puede acreditarse simultáneamente en distintos lugares del país.

Por ello estiman necesario agregar al requisito de residencia en la región, el estar inscrito, con la misma antelación, en los registros electorales de la región a que pertenece el distrito que se quiere representar, cuestión que, según les parece, adquiere mayor trascendencia si se considera la actual reglamentación para el reemplazo de Diputados en el caso de generarse una vacante. En tal situación, el artículo 51 de la Constitución, previene, en su inciso sexto, que el reemplazante deberá reunir los mismos requisitos para ser elegido Diputado, exigencia que no siempre ha sido respetada por los partidos políticos al momento de proveer el reemplazo.

En todo caso, consideran que el requisito de residencia e inscripción que se propone debe contabilizarse hacia atrás desde la fecha de asunción del cargo y no desde el día de la elección, fundamentalmente porque se trata de una data más estable, no sujeta a cambios como lo demuestran los numerosos proyectos de reforma constitucional para alterar el día de la elección, especialmente si éste no cae en día domingo.

2.- El profesor señor Emilio Pfeffer Urquiaga en su trabajo sobre “La residencia en la región como requisito para la elección de Diputados y Senadores”, luego de efectuar una reseña de la aplicación del concepto de residencia efectuada por la justicia electoral durante la vigencia de la Constitución de 1925, señala que el origen de esta exigencia en la actual Carta Política se encuentra en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, la que la consideró solamente para la elección de Diputados por cuanto los Senadores serían generados en votación directa en colegio electoral único para toda la República.

Cita al efecto la opinión del comisionado señor Jaime Guzmán, quien refiriéndose al requisito de tener “domicilio o residencia en la región a que pertenezca la circunscripción electoral correspondiente”, señaló que lo que se pretendía era que el diputado tuviera un arraigo, no necesariamente en la agrupación o distrito que represente, sino en la región y, por ende, evitar que los candidatos cambien de circunscripción de modo arbitrario. Agrega el profesor señor Pfeffer que el debate habido en el seno de la Comisión no resulta muy esclarecedor del sentido y alcance con que se utilizan las expresiones “domicilio o residencia”, pero que de las opiniones vertidas se desprende que lo que justificaba su uso, sería la exigencia de un vínculo o relación de cualquier naturaleza con la región, que permita a quienes postulen a la Cámara de Diputados, conocer sus problemas y la realidad regional a fin de profundizar el proceso de descentralización iniciado con los decretos leyes sobre la regionalización.

Cita, asimismo, la opinión del tratadista don Alejandro Silva Bascuñán, quien en un informe emitido ante la Comisión de Constitución del Senado en el año 1992, concluye que “ la razón que explica este requisito de elegibilidad se inspira en el propósito de asegurarse la vinculación del parlamentario con la circunscripción electoral que le otorgue

su título, a fin de que se halle en mejores condiciones de compenetrarse de la realidad de las circunstancias de convivencia en ella, de sus circunstancias, necesidades, problemas y aspiraciones con el objeto de servir de modo más adecuado y eficaz a los legítimos intereses y a los justos anhelos de sus poblaciones. Se busca así, además, impedir que las candidaturas surjan de decisiones de directivas centrales que redunden en favor de ciudadanos que desconozcan las características del electorado que los exalta a la función parlamentaria.". No obstante lo anterior, el mismo señor Silva agrega más adelante que " no se oculta que el requisito, por otra parte, en cierto modo, constituye una limitación impuesta a la soberanía ciudadana y una simplificación de la diversidad de factores que han de ser tomados en cuenta cuando se adoptan las resoluciones que van dando paso a la vocación sentida por quienes están dispuestos a asumir esta tarea de función colectiva.". Luego puntualiza que " la complejidad de tales determinaciones puede, con frecuencia, crear serios obstáculos al respeto del requisito en análisis y, consecuentemente, dar paso a la tendencia a buscar resquicios o subterfugios inspirados en el afán de evitar el respeto serio al propósito constitucional".

Continuando con su análisis, el profesor señor Pfeffer - en lo que se refiere solamente a los Diputados – señala que la exigencia de residencia sólo rige a contar de la elección parlamentaria de 1993, basándose para ello en un fallo del Tribunal Constitucional de 1989 (rol N° 67) que declaró constitucional una norma transitoria que se agregaba a la ley N° 18.700 y que establecía que el requisito de residencia, entonces de tres años, no regiría para los candidatos que triunfaren en la primera elección parlamentaria y ello porque la fijación del día de la votación se había efectuado por la ley N° 18.733, de agosto de 1988, por lo que se había hecho imposible contar con el requisito al momento de declarar las candidaturas.

Al respecto, fundándose en el voto de minoría, que consideró tal fallo como una mutación constitucional por vía interpretativa, señala que los efectos de esta decisión se traducen en que hasta el día de hoy – el trabajo corresponde al año 2003 – los Diputados que hayan sido reelectos sucesivamente nunca han debido acreditar residencia en la región que representan, en virtud de la presunción de cumplimiento de tal requisito establecida en el artículo 51 de la Constitución.

Señalando que lo anterior, significa que respecto de los parlamentarios mencionados el cumplimiento de dicha exigencia ha sido puramente nominal, concuerda con don Alejandro Silva en los alcances del concepto de residencia, quien estima evidente que " la residencia se refiere a la morada en el sentido del lugar donde se duerme, es decir, en el que se habita y, por lo tanto, cabe admitir que hay residencia en aquellos puntos en que la persona con habitualidad se entrega al sueño", de lo que sigue que no sería factor determinante de la residencia el hecho que la permanencia sea en forma continuada, en todo momento, sin interrupción alguna, por cuanto, volviendo a la opinión del señor Silva Bascuñán en el

sentido de que si “ hay residencia en la habitualidad y permanencia en un determinado lugar en que la persona duerme, es perfectamente posible sostener que puede configurarse residencia en más de un lugar si en todos ellos concurren las circunstancias que se han hecho notar, es decir, habitualidad de habitación en más de un punto determinado.”.

De todo lo anterior, el profesor señor Pfeffer concluye que la exigencia de residencia como requisito de elegibilidad debería interpretarse como sigue:

a.- se trataría de una condición de elegibilidad polémica y discutida en cuanto limita objetivamente la posibilidad de optar a un cargo público de elección popular y, correlativamente, reduce la alternativa de elección a los ciudadanos en desmedro de su libertad para optar entre la más amplia gama de candidatos.

b.- no existiendo una definición constitucional ni legal de la expresión “residencia”, resulta extremadamente difícil acreditar con precisión su concurrencia.

c.- el Tribunal Calificador en la apreciación de la prueba, deberá valorar todos los antecedentes que directa o indirectamente, permitan visualizar el vínculo del candidato con la región y la habitualidad de permanencia de dicho vínculo, de tal manera de acreditar su vinculación real y no artificial con la región que pretende representar.

d.- en la preceptiva constitucional debe siempre privilegiarse la intención o finalidad perseguida por la norma fundamental, lo que llevaría a entender la percepción existente de que la aplicación concreta que ha hecho el Tribunal Calificador del cumplimiento del requisito de residencia sea sólo nominal, todo lo cual aconsejaría la modificación del precepto constitucional.

VI.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a.- Discusión general.

El Diputado señor Becker, en su condición de principal autor de la moción, señaló que el objeto que se perseguía con esta iniciativa, era realzar la importancia de que el diputado tenga una efectiva conexión con la región a que pertenece el distrito electoral que representa, importancia que había sido reconocida por la reforma constitucional de 2005, la que eliminó el requisito de residencia para los senadores, pero lo mantuvo para los diputados.

Explicó que no obstante exigir el artículo 48 de la Constitución a los candidatos a diputado, tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral que pretenden representar, durante, a lo menos, dos años contados hacia atrás desde el día de la elección, era de público conocimiento la burla que se hacía, en la práctica, de esta exigencia,

por cuanto frecuentemente se levantaban candidaturas pocos meses antes de las elecciones, con personas que no tenían mayor conexión con la región, pero que obviaban el cumplimiento de la exigencia por la vía de arrendar algún inmueble en el lugar, con efecto retroactivo.

Agregó que con la finalidad de dar más eficacia al cumplimiento del requisito de residencia y lograr una mayor vinculación de los candidatos con los distritos que deberán representar, había patrocinado, junto a otros parlamentarios, una moción para cambiar el requisito de residencia en la región por el de domicilio, pero como luego de un mayor análisis, se había llegado a la conclusión que no se obtendría el objetivo perseguido, había optado por esta moción, planteando la exigencia de la inscripción electoral en la región desde dos años antes de la elección, por cuanto constituiría un requisito más objetivo que no sería posible soslayar por la vía de subterfugios.

Señaló, asimismo, que la modificación propuesta se complementaba con un cambio del evento a partir del cual debería cumplirse, hacia atrás en el tiempo, con los requisitos de residencia e inscripción y que sería la fecha de asunción en el cargo y no la de la elección, por ser la primera más estable, e, igualmente, porque tales requisitos serían exigibles también en los casos de reemplazo de diputaciones vacantes, según lo señala el artículo 51 de la Carta Política.

Insistió en que lo que fundamentalmente se perseguía era el respeto de la exigencia constitucional de residencia por medio de una fórmula como la que se proponía, agregando que las personas que viven en regiones aspiran a que sus representantes tengan vinculación con la región que representan, no viendo otra forma de garantizar una mayor amplitud en la presentación de candidaturas, que permitiera asegurar la postulación de figuras regionales, que una modificación del sistema binominal, pues mientras esté vigente tal sistema, siempre ocurrirá que los partidos políticos impondrán candidatos foráneos sin mayor vinculación con el distrito, obligando a sus electores a votar por personas ajenas a su entorno, las que, muchas veces, ni siquiera son de sus preferencias. Por último, señaló que tal práctica política postergaba las aspiraciones de postulantes regionales quienes no estaban en condiciones de competir con los candidatos impuestos.

Ante una consulta del Diputado señor Squella acerca de cómo se compatibilizaría esta iniciativa con las disposiciones del proyecto sobre inscripción automática y voto voluntario, señaló que de acuerdo a dicha iniciativa, las personas quedarían inscritas automáticamente en el lugar de su domicilio, el cual se especificaría en su cédula de identidad, de tal manera que si desean postular por un distrito distinto, deberán cambiar o trasladar su domicilio a uno de la región a la que corresponda el distrito, circunstancia que obligará a planificar con tiempo las candidaturas porque el postulante deberá registrar inscripción en dicho lugar dos años antes de la

elección, evitando así postulaciones intempestivas de personas sin vinculación alguna con el sector.

El Diputado señor Eluchans manifestó su apoyo a la propuesta, agregando que la primera proposición reseñada por el Diputado señor Becker, ciertamente no lograría los fines perseguidos porque dada la definición que el artículo 59 del Código Civil asigna al término domicilio, es decir, residencia acompañada del ánimo real o presunto de permanecer en ella, si bien implicaría una mayor exigencia también complicaría más la aplicación de la norma constitucional.

El Diputado señor Burgos sostuvo que, efectivamente, podría resultar preocupante que candidatos ajenos a los sectores que representan ganen las elecciones, no obstante carecer de mayores vínculos con los distritos respectivos, pero, a su parecer, la proposición que se sometía a la consideración de la Comisión podría, también, interpretarse como un intento de auto protección de los candidatos a diputado o de quienes actualmente detentan el cargo y que son originarios o tienen su residencia en la zona que representan o aspiran a representar. A su juicio, lo correcto sería lo contrario a lo propuesto, es decir, suprimir la exigencia de la residencia en la región, por cuanto lo verdaderamente deseable sería permitir la más amplia competencia para obtener el cargo de diputado, dejando a la ciudadanía la posibilidad de pronunciarse por la opción que mejor represente sus intereses, sea que ésta provenga o no de la región en que se efectúa la elección.

El Diputado señor Ceroni concordó con la opinión del Diputado señor Burgos, señalando que los argumentos esgrimidos a favor de la moción no le parecían del todo convincentes y, por el contrario, siendo él partidario de la más amplia competencia, pensaba que debía brindarse al electorado todo un abanico de opciones a fin de que escogiera la que más le satisficiera y no restringirlo con un mecanismo que podría ser considerado como de protección de los actuales representantes, frente a posibles nuevos candidatos que podrían amagar su reelección.

El Diputado señor Squella señaló que, de acuerdo a lo expuesto por el Diputado señor Becker, uno de los objetivos de esta iniciativa, sería obstaculizar la postulación de candidatos foráneos impuestos a último momento por los partidos políticos. No obstante, él era contrario a la restricción y partidario de la mayor libertad. Pensaba que el factor de ser el candidato ajeno al sector que pretendía representar, debería ser un elemento que el elector tomara en cuenta al expresar su preferencia y, en consecuencia, de estimar tal circunstancia relevante, no apoyar tal postulación. Creía que plantear exigencias como la señalada, podrían impedir las candidaturas de personas más calificadas que aquéllas provenientes de la región de que se trate, haciendo notar lo negativo que podría ser la exacerbación de lo local, olvidando que la labor parlamentaria se orienta, en definitiva, a producir efectos en todo el país.

Cerrado finalmente el debate, la Comisión, en un principio, se inclinó por rechazar la idea de legislar, pero luego de acordar repetir la votación, terminó por aprobarla por mayoría de votos (5 votos a favor y 2 en contra). Votaron a favor los Diputados señora Turres y señores Calderón, Cardemil, Eluchans y Cristián Monckeberg. En contra lo hicieron los Diputados señores Burgos y Ceroni.

b.- Discusión en particular.

El artículo único del proyecto señala lo siguiente:

“Modifícase el artículo 48 de la Constitución Política en los siguientes términos:

1° Reemplázase la coma (,) antes de la frase “haber cursado la enseñanza media o equivalente” por la voz “y”.

2° Reemplázase la coma (,) después de la frase “haber cursado la enseñanza media o equivalente”, por un punto seguido (.).

3° Reemplázase la frase “ y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años , contado hacia atrás desde el día de la elección”, por la siguiente oración:

“ Además, deberá acreditar residencia e inscripción en los registros electorales de la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente, durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día en que asuma el cargo.”.

La Comisión, sin mayor debate, procedió a aprobar este artículo por mayoría de votos (5 votos a favor y 2 en contra). Votaron a favor los Diputados señora Turres y señores Calderón, Cardemil, Eluchans y Cristián Monckeberg. En contra lo hicieron los Diputados señores Burgos y Ceroni.

****

Por las razones señaladas y por las que hará valer en su oportunidad el señor Diputado Informante, esta Comisión propone aprobar el proyecto, al que sólo se le han introducido cambios formales, de conformidad al siguiente texto:

“PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“ Artículo único.- Sustitúyese el artículo 48 de la Constitución Política por el siguiente:

“ Artículo 48.- Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad y haber cursado la enseñanza media o equivalente. **Además, deberá acreditarse residencia e inscripción en los registros electorales de la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente, durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día en que se asuma el cargo.”.**

****

Sala de la Comisión, a 8 de junio de 2011.

Acordado en sesiones de fechas 1, 7 y 8 del mes en curso, con la asistencia de los Diputados señores Alberto Cardemil Herrera (Presidente) y Pedro Araya Guerrero (Presidente accidental), señora Marisol Turres Figueroa y señores Jorge Burgos Varela, Giovanni Calderón Bassi, Guillermo Ceroni Fuentes, Marcelo Díaz Díaz, Edmundo Eluchans Urenda, Felipe Harboe Bascuñán, Cristián Monckeberg Bruner, Ricardo Rincón González y Arturo Squella Ovalle.

Asistieron también a las sesiones los Diputados señores Germán Becker Alvear y Marcelo Schilling Rodríguez.

EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión