



# Reforma al Sistema Electoral: un proyecto inconstitucional

## I. Introducción

El Ejecutivo ha ingresado un proyecto de ley cuyo objetivo es sustituir el sistema electoral binominal por uno proporcional y fortalecer la representatividad del Congreso Nacional (Boletín 9326-07). Éste debe iniciar su segundo trámite constitucional en la comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado. La iniciativa realiza modificaciones a tres cuerpos legales, a saber: La ley 18.700 de votaciones populares y escrutinios; la ley 18.603 de partidos políticos; y la ley 19.884 sobre transparencia, límite y control de gasto electoral.

### RESUMEN EJECUTIVO

Se encuentra en tramitación el proyecto de ley que busca sustituir el sistema electoral binominal por uno proporcional. El proyecto crea 28 distritos de 155 parlamentarios en vez de los 120 parlamentarios en 60 distritos actuales. Para el diseño de los nuevos distritos se apela a la igualdad del voto como principio fundamental. Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de escaños entre los 28 nuevos distritos vulnera la dimensión de este principio consagrado en los artículos 15, 19 N°2 y 1° inciso 5° de la Constitución, ya que se advierten significativas diferencias entre los distintos territorios electorales en el número de electores y habitantes por diputado que se erigen como una flagrante arbitrariedad.

En el primer trámite constitucional, llevado a cabo tanto en la Sala de la Cámara de Diputados como en las comisiones de Constitución, Legislación y Justicia, y en la Comisión de Hacienda, y luego de finalizar dichas instancias legislativas, se pueden observar que existen vicios de inconstitucionalidad formal y material en, al menos, tres materias importantes: no contempla el gasto por concepto de asignaciones parlamentarias a los diputados y senadores que se adicionan; se renuevan indicaciones que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara consideró inadmisibles por apartarse de las ideas matrices; y hay arbitrariedad en el número de cupos de diputados de acuerdo a los nuevos distritos que propone el proyecto de ley.

El presente documento tiene por objeto profundizar este tercer punto, buscando realizar un análisis pormenorizado de las arbitrariedades en las que incurre el diseño de la asignación de escaños rompiendo por completo con el mandato que el constituyente establece al legislador en materia de igualdad del voto.

## II. La Igualdad del voto.

La Constitución de 1980 entregó al legislador orgánico constitucional la competencia para definir el sistema electoral aplicable a las elecciones parlamentarias.<sup>1</sup> En este sentido, se apartó de la Constitución de 1925 que establecía que en estas elecciones se emplearían un procedimiento que diera por resultado una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.<sup>2</sup> Lo anterior se ve reforzado por las reformas constitucionales introducidas los años 2005 y 2014 a través de las leyes N°20.050 y N°20.725.<sup>3</sup> En consecuencia, en esta materia es aplicable la libertad de configuración del legislador, quien es el llamado a evaluar la conveniencia política del número de representantes, las distintas fórmulas de asignación de escaños, la definición de los territorios electorales, entre otros aspectos relacionados con el sistema de elección de los diputados y senadores. Sin embargo, la deliberación y decisión política del legislador debe desarrollarse dentro del marco establecido por la Constitución.

El artículo 15 establece las características que debe contener el sufragio en las votaciones populares y que establecen un marco irrenunciable al legislador a quien está encomendada la regulación del sistema electoral. Dicha norma prescribe que el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario. En consecuencia, el legislador orgánico tiene como límite respetar el principio de igualdad del voto, el

---

<sup>1</sup> En STC Rol N°67 de 12 de mayo de 1987 se afirmó que “*resulta, entonces, que la Constitución en sus artículos 18, 43 y 45, dejó entregado al legislador de la ley orgánica constitucional respectiva la determinación del sistema electoral, por lo que carece de todo fundamento sostener que el proyecto infringe la Carta Fundamental*”.

<sup>2</sup> La Constitución de 1925 establecía en su artículo 25: “*En las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos*”.

<sup>3</sup> Se eliminan las referencias al número de senadores que se eligen en cada circunscripción y al número total de integrantes de la Cámara de Diputados.

que además se fundamenta en la igualdad ante la ley (artículo 19 N°2) y en el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1° inciso 5). El principio de la igualdad de voto implica no sólo que todos electores dispongan de la misma cantidad de votos (uno en nuestro caso), sino que también que para la elección de representantes y cuerpos colegiados por diferentes territorios, el número de votos necesarios para la elección de un representante sea similar. Si no existiera esta garantía *“la regulación electoral podría asignar idéntica representación parlamentaria a territorios con población dispar y, por esta vía, menoscabar el valor sustantivo de un voto que en lo formal es igual”*.<sup>4</sup>

Lo anterior se puede lograr de dos formas: La primera, con territorios donde todos ellos elijan el mismo número de representantes, como en el sistema binominal actual, pero con la condición de que los territorios sean similares en el número de electores y con un procedimiento para corregir las diferencias naturales que se producen con el tiempo, condiciones que el sistema binominal vigente no cumple. La segunda, es considerar un número variable de cupos por territorio asignándolos en función de la proporción de los electores que cada uno tiene. Ello significa igualar el número de electores, opción por la que parecería haber optado el proyecto del Gobierno. La democracia representativa se funda en la igualdad política, por lo que la afectación de la igualdad del voto, en el sentido que el sufragio de unos vale más que el de otros al momento de asignar los escaños, impacta en la legitimidad y confianza en las instituciones democráticas. Así, *“si la configuración de los territorios electorales se aleja del principio una persona un voto se socavan las bases de legitimidad de la democracia representativa en la misma proporción en que se tolera dicho alejamiento”*.<sup>5</sup>

En el mensaje presidencial del proyecto de reforma del sistema electoral se declara expresamente que *“la diferencia de valor del voto en Chile, según el lugar donde se emite, es demasiado alta y obstaculiza la igualdad del voto. No se puede emprender una reforma sin reducir significativamente esta desigualdad inaceptable en cualquier democracia”*. En consecuencia, el incremento del número de diputados y senadores se fundamenta en el *“esfuerzo de igualación del valor del voto (...) para no verse obligados al imposible de disminuir la representación de algunos territorios escasamente poblados”*.<sup>6</sup> De esta forma, la igualdad del voto sería uno de los principios rectores de la reforma al sistema electoral, por lo que se esperaría que el número de electores por escaño –considerando los 35 adicionales que se proponen– sea similar en cada uno de los nuevos territorios electorales.

---

<sup>4</sup> BRONFMAN (2013) p. 369.

<sup>5</sup> BRONFMAN (2013) p. 388.

<sup>6</sup> Boletín N° 9326-07.

### III. Igualdad ante la ley.

El reconocimiento del principio de igualdad del voto no se traduce necesariamente en una correspondencia matemática absoluta entre el número de electores y escaños. Las diferencias son admisibles en la medida en que exista un criterio razonable para establecerlas. Si bien se trata de una decisión de mérito que corresponde al legislador, ello no lo releva de la obligación de invocar una justificación razonable para dicha distinción. En este sentido, el núcleo fundamental se encuentra en el artículo 19 N° 2 de la carta fundamental. Esta garantía justamente es una igualdad “en la ley” pues se constituye en un mandato para el legislador al momento de diseñar las normas jurídicas. En palabras del Tribunal Constitucional, *“La igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición. Así, se ha concluido que la razonabilidad es el cartabón o estándar de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad”*<sup>7</sup>

El Tribunal Constitucional, ha señalado que la garantía de la igualdad jurídica no obsta a que la legislación contemple ciertas diferencias, en la medida en que *“la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo”*.<sup>8</sup> Si bien queda sentado que el legislador en el ejercicio de sus atribuciones puede establecer regímenes diferenciados, ello no puede revestir el carácter de arbitrarios, para lo cual se debe *“analizar su fundamentación o razonabilidad y la circunstancia de que se aplique a todas las personas que se encuentran en la misma situación”*.<sup>9</sup> Por lo tanto, si bien el estándar no es la igualdad absoluta, lo que es rechazado por el constituyente es desigualdad basada en la arbitrariedad. De esta forma, este organismo ha dicho que las distinciones *“no podrán ser arbitrarias ni indebidas, por lo que deben fundamentarse en presupuestos razonables y objetivos y su finalidad como sus consecuencias deben ser adecuadas, necesarias, proporcionadas”*.<sup>10</sup> Así, *“lo que la Constitución prohíbe no es hacer diferencias, sino hacer diferencias arbitrarias. No se prohíbe dar trato igual a situaciones diferentes, sino hacerlo arbitrariamente; esto es, sin un fin lícito que lo justifique; lo prohibido es hacerlo sin razonable justificación”*.<sup>11</sup>

En definitiva, el análisis de constitucionalidad de la nueva propuesta debe hacerse bajo la lupa de la arbitrariedad. El Tribunal Constitucional ha sido claro y categórico cuando dice que *“por discriminación*

<sup>7</sup> STC Rol N° 1254-08 de 15 de octubre de 2008.

<sup>8</sup> STC Rol N° 755-07 de 31 de marzo de 2008.

<sup>9</sup> STC Rol N° 755-07 de 31 de marzo de 2008.

<sup>10</sup> STC Rol N° 1469-09 de 4 de noviembre de 2009.

<sup>11</sup> STC Rol N° 807-07 de 4 de octubre de 2007.

*arbitraria ha de entenderse toda diferenciación o distinción realizada por el legislador o cualquier autoridad pública que aparezca como contraria a la ética elemental o a un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos, que no tenga justificación racional o razonable. Por discriminación arbitraria se ha entendido siempre una diferencia irracional o contraria al bien común”.*<sup>12</sup>

En concordancia con lo anterior, cabe hacer referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional Rol N°67 de 14 de marzo de 1989, en la que se pronunció respecto de la constitucionalidad del proyecto de ley que modificaba la ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios. En el contexto de este control obligatorio, un grupo de profesores de Derecho Público<sup>13</sup> objetó la constitucionalidad de las normas relativas a la determinación de los distritos electorales fundando su alegación precisamente en la infracción del principio de igualdad del voto. Si bien se rechazó este reparo de constitucionalidad, de sus razonamientos se desprende que en la determinación de los territorios electorales, las excepciones a la igualdad del voto deben estar fundadas en algún criterio razonable que justifique dicha distinción, así el organismo consideró que en este caso el legislador “*se inspiró, sin duda, en los principios de regionalización y desconcentración del poder consagrados en la Carta Fundamental; y prueba de ello es que en el artículo 45, referente al Senado, estableció que éste se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país, correspondiéndole a cada región elegir dos senadores en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Y nadie puede olvidar las múltiples diferencias que existen entre las regiones como, asimismo, las características que son propias de cada una de ellas*”. Asimismo, agrega que “*el legislador ha tenido libertad para considerar factores de carácter geográfico, territorial, poblacional, socioeconómicos, estratégicos, etc*”.<sup>14</sup>

Respecto a la elección de senadores, la posible distinción que se realice a través del sistema electoral tiene como fuente la misma Constitución, ya que el artículo 49 establece que éste “*se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción*”. Así, es posible romper la estricta proporción entre electores y escaños con el objeto de asegurar la representación regional. En el mensaje presidencial del proyecto de reforma del sistema electoral, se aborda expresamente esta materia, sentándose los criterios que justifican romper la estricta proporción entre el número de electores y votantes en cada territorio. Así, y en consistencia con el artículo 49 recién citado, se plantea que en “*el caso del Senado, el criterio básico es el equilibrio entre los distintos territorios*”.<sup>15</sup> En cuanto a la Cámara de Diputados, tras afirmar que el principio rector será la igualdad en el voto de todos los chilenos, se agrega que dicho principio no será aplicado en términos absolutos, ya que “*el proyecto propone conciliar el principio de igualdad de voto con el propósito de no castigar en demasía la representación política de las zonas extremas del territorio*”.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> STC Rol N° 811-07 de 31 de enero de 2008.

<sup>13</sup> Carlos Andrade, Francisco Cumplido, Humberto Nogueira, Jorge Precht, Germán Urzúa y Mario Verdugo

<sup>14</sup> STC Rol N° 67 de 14 de marzo de 1989.

<sup>15</sup> Boletín N° 9326-07

<sup>16</sup> Boletín N° 9326-07

En consecuencia, respecto de la elección de diputados, la regla general debiera ser la aplicación del principio de igualdad del voto, de manera de que exista un número similar de electores respecto de cada uno de los escaños, regla que se relativizaría en el caso de las zonas extremas del país. El diseño de la asignación de cupos, por tanto, debe estar establecido de manera tal que respete el criterio de la razonabilidad y la no arbitrariedad. En otras palabras, que exista un criterio que obedezca a fundamentos lógicos y que no contradiga la razón. Allá donde no hay explicación racional existe el capricho y, por ende, la arbitrariedad. Donde hay arbitrariedad, se violenta la Constitución.

#### **IV. Análisis pormenorizado de la desigualdad del voto en el proyecto de ley.**

En el caso de la elección de diputados, el proyecto de reforma al sistema electoral crea 28 nuevos distritos a los que asigna entre 3 y 8 escaños (artículo 179 nuevo de la Ley 18.700 de Votaciones Populares y Escrutinios). Pese a que en el mensaje se afirma que *“el número variables de diputados se determina en atención al número de electores, propendiendo al mayor logro posible del principio de igualdad del voto”*<sup>17</sup>, es posible advertir significativas diferencias en el número de electores por diputado, las que no se fundan en razones geopolíticas ni de integración nacional.

Algunas de estas diferencias, se producen en relación a las zonas extremas del país de baja densidad poblacional. De esta forma, en el nuevo distrito 13 son necesarios 117.187 electores para elegir un diputado, ello significa 3,88 veces más votantes que en el distrito 27 donde son necesarios 30.179. Incluso, puede ser discutible desde una perspectiva política el nivel de desviación tolerable, esta diferencia se inserta en un criterio razonable y que fue expresamente declarado en el mensaje presidencial. El problema se presenta cuando, aún excluyendo los territorios electorales de menos de 200.000 que corresponde a las regiones extremas, persiste una relación electores y escaños de hasta 2,6 veces entre distritos extremos. Asimismo, pese a que en el mensaje se afirma que el incremento de parlamentarios tiene por objetivo avanzar en la igualdad del voto, no se aprovecha efectivamente este fuerte aumento para corregir la actual situación de desigualdad diagnosticada.

En el siguiente cuadro se analiza la relación entre el número de electores y representantes en cada uno de los nuevos distritos propuestos en el proyecto de reforma al sistema electoral:

---

<sup>17</sup> Boletín N° 9326-07

Propuesta Gobierno Bachelet para la Cámara de Diputados							
Unión de distritos vigentes dentro de cada Región							
28 Distritos nuevos de 3 a 8 Diputados							
Nuevo Distrito	Región	Distritos Antiguos	Territorio *	N° Diputados	Electores 2013	Electores Por Dip.	Veces sobre distrito promedio
8	RM	16 y 20	Pudahuel, Maipú	8	924.049	115.506	1,319
10	RM	21, 22 y 25	Santiago, Providencia, San Joaquín	8	908.487	113.561	1,297
9	RM	17, 18 y 19	Conchalí, Recoleta, Cerro Navia	7	810.901	115.843	1,323
12	RM	26 y 29	La Florida, Puente Alto	7	790.029	112.861	1,289
7	V	13, 14 y 15	V Región Costa	8	760.668	95.084	1,086
20	VIII	43, 44 y 45	VIII Región Centro	8	744.588	93.074	1,063
6	V	10, 11 y 12	V Región Cordillera	8	712.383	89.048	1,017
14	RM	30 y 31	San Bernardo, Melipilla	6	663.878	110.646	1,264
11	RM	23 y 24	Las Condes, Peñalolen	6	643.632	107.272	1,225
13	RM	27 y 28	La Cisterna, San Miguel	5	585.936	117.187	1,338
23	IX	50, 51 y 52	IX Región Sur	7	543.614	77.659	0,887
5	IV	7,8 y 9	IV Región	7	538.805	76.972	0,879
17	VII	36, 37 y 38	VII Región Norte	7	527.595	75.371	0,861
21	VIII	46 y 47	VIII Región Sur	5	458.758	91.752	1,048
19	VIII	41 y 42	VIII Región Norte (Nuble)	5	435.622	87.124	0,995
3	II	3 y 4	II Región	5	419.001	83.800	0,957
15	VI	32 y 33	VI Región Norte	5	399.980	79.996	0,914
26	X	57 y 58	X Región Sur	5	375.902	75.180	0,859
24	XIV	53 y 54	XIV Región	5	324.037	64.807	0,740
16	VI	34 y 35	VI Región Sur	4	299.614	74.904	0,855
25	X	55 y 56	X Región Norte	4	293.216	73.304	0,837
18	VII	39 y 40	VII Región Sur	4	281.933	70.483	0,805
22	IX	48 y 49	IX Región Norte	4	268.864	67.216	0,768
2	I	2	I Región	3	222.024	74.008	0,845
4	III	5 y 6	III Región	5	221.606	44.321	0,506
1	XV	1	XV Región	3	173.855	57.952	0,662
28	XII	60	XII Región	3	153.628	51.209	0,585
27	XI	59	XI Región	3	90.538	30.179	0,345
<b>Total</b>				<b>155</b>	<b>13.573.143</b>	<b>87.569</b>	

\*: En la RM se detallan las comunas principales de los actuales distritos

De esta forma, es posible identificar los siguientes casos en los que se infringe gravemente el principio de igualdad del voto, sin que se observe un criterio razonable que justifique estas diferencias que redundan en el menoscabo del valor sustantivo del sufragio de los electores de determinados territorios.

- a) El nuevo distrito 2 de la I región elegiría a tres diputados teniendo más electores (222.024<sup>18</sup>) que el nuevo distrito 4 de la III región (221.606) que elegiría a cinco. En ambos casos, hay un aumento de un diputado respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos. Claramente el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.

<sup>18</sup> Las cifras de electores corresponden al último padrón electoral definitivo elaborado por el Servicio Electoral para las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2013.



b) Los nuevos distritos 16, 18, 22 y 25 que corresponden a las regiones VI Sur (299.216 votantes), VII Sur (281.933), IX Norte (268.864) y X Norte (293.216 electores), elegirían a cuatro diputados cada uno, teniendo en todo los casos más electores que el nuevo distrito 4 de la III región (221.606 electores) que tendría a cinco y cuyo incremento no respeta la igualdad del voto.

c) Los nuevos distritos 9 (Conchalí, Recoleta y Cerro Navia con 810.901 electores) y 12 (La Florida y Puente Alto con 790.029) de la Región Metropolitana votarían a siete diputados, teniendo más votantes que los nuevos distritos 6 (V Región Cordillera con 712.383), 7 (V Región Costa con 760.668) y 20 (VIII Región Centro con 744.588) que elegirían a ocho diputados.

Los nuevos distritos 11 (Las Condes y Peñalolén con 643.632) y 14 (San Bernardo y Melipilla con 663.878) de la Región Metropolitana tendrían a seis diputados, teniendo más electores que los nuevos distritos 5 (IV Región con 538.805), 17 (VII Región Norte con 527.595) y 23 (IX Región Sur con 543.614) que elegirían a siete diputados.

El nuevo distrito 13 (La Cisterna y San Miguel con 585.936 electores) de la RM votarían a cinco diputados, teniendo más votantes que los nuevos distritos 5 (IV Región con 538.805), 17 (VII Región Norte con 527.595) y 23 (IX Región Sur 543.614) que tendrían a siete diputados.

En todos estos casos los nuevos distritos tienen un aumento en el número de diputados respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos, sin embargo, el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.

El análisis precedente se ha realizado sobre la base de los electores de cada nuevo distrito, en el entendido que el cumplimiento del voto igualitario debe valorarse respecto de las personas que efectivamente gozan del derecho a sufragio. Sin embargo, algunos han sostenido que el número de escaños debe determinarse en relación al número de habitantes, ya que los parlamentarios son representantes de toda la población que vive en el territorio respectivo.

Existen, a nuestro juicio, razones de índole sustantiva y práctica para evaluar la igualdad del voto en relación al número de electores de cada distrito. En efecto, el principio de igualdad del voto se consagra en el artículo 15 de la Constitución a propósito del derecho a sufragio del que gozan los ciudadanos y extranjeros que cumplen los requisitos establecidos en los artículos 13 y 14 de la Constitución. Asimismo, en virtud de la reforma constitucional introducida a través de la ley N° 20.337, se impone al Servicio Electoral la obligación de llevar un sistema de registro electoral, al que se incorporan, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplen los requisitos constitucionales. En consecuencia, todas las personas habilitadas para ejercer su derecho a sufragio se encuentran registradas como votantes en padrones que en conformidad a la ley N° 18.556 se auditan, son públicos y reclamables ante los Tribunales Electorales Regionales.



Si bien en teoría la diferencia entre electores y habitantes no debería ser significativa para establecer proporcionalidad entre los territorios, ya que es poco probable que se produzcan cambios demográficos con singular diferencia entre ellos, la información es considerablemente más confiable, certera, actualizada y regular que los censos de población, que siempre terminan estimando a un porcentaje a la población del territorio. El último padrón electoral correspondiente a la elección presidencial y parlamentaria del año 2013 tenía 13.573.143 electores, identificados con su nombre, RUT y lugar de votación. Por su parte, el último censo data del año 2002, es antiguo y no recoge la movilidad de población entre zonas de los últimos 12 años.

Con todo, si se analiza la igualdad del voto en base a población, se incrementan algunas diferencias respecto a distritos correspondientes a zonas extremas del país. Así, en el nuevo distrito 12 son necesarios 154.088 habitantes para elegir un diputado, ello significa cinco veces más que en el distrito 27 donde son necesarios 30.497 personas. En el siguiente cuadro se revisa la relación entre el número de población y escaños en cada uno de los nuevos distritos propuestos en el proyecto de reforma al sistema electoral:

Propuesta Gobierno Bachelet para la Cámara de Diputados							
Unión de distritos vigentes dentro de cada Región							
28 Distritos nuevos de 3 a 8 Diputados							
Nuevo Distrito	Región	Distritos Antiguos	Territorio *	Nº Diputados	Habitantes Censo 2002	Habitantes Por Dip.	Veces sobre distrito promedio
8	RM	16 y 20	Pudahuel, Maipú	8	1.125.659	140.707	1,443
12	RM	26 y 29	La Florida, Puente Alto	7	1.078.615	154.088	1,580
9	RM	17, 18 y 19	Conchalí, Recoleta, Cerro Navia	7	911.183	130.169	1,335
20	VIII	43, 44 y 45	VIII Región Centro	8	863.800	107.975	1,107
10	RM	21, 22 y 25	Santiago, Providencia, San Joaquín	8	827.857	103.482	1,061
6	V	10, 11 y 12	V Región Cordillera	8	781.774	97.722	1,002
7	V	13, 14 y 15	V Región Costa	8	758.078	94.760	0,972
14	RM	30 y 31	San Bernardo, Melipilla	6	737.058	122.843	1,260
11	RM	23 y 24	Las Condes, Peñalolén	6	718.963	119.827	1,229
13	RM	27 y 28	La Cisterna, San Miguel	5	661.850	132.370	1,357
5	IV	7,8 y 9	IV Región	7	603.210	86.173	0,884
17	VII	36, 37 y 38	VII Región Norte	7	597.019	85.288	0,875
23	IX	50, 51 y 52	IX Región Sur	7	588.537	84.077	0,862
21	VIII	46 y 47	VIII Región Sur	5	513.879	102.776	1,054
3	II	3 y 4	II Región	5	493.984	98.797	1,013
19	VIII	41 y 42	VIII Región Norte (Ñuble)	5	483.883	96.777	0,992
15	VI	32 y 33	VI Región Norte	5	450.702	90.140	0,924
26	X	57 y 58	X Región Sur	5	400.688	80.138	0,822
24	XIV	53 y 54	XIV Región	5	356.396	71.279	0,731
16	VI	34 y 35	VI Región Sur	4	329.925	82.481	0,846
25	X	55 y 56	X Región Norte	4	316.051	79.013	0,810
18	VII	39 y 40	VII Región Sur	4	311.078	77.770	0,797
22	IX	48 y 49	IX Región Norte	4	280.998	70.250	0,720
4	III	5 y 6	III Región	5	254.336	50.867	0,522
2	I	2	I Región	3	238.950	79.650	0,817
1	XV	1	XV Región	3	189.644	63.215	0,648
28	XII	60	XII Región	3	150.826	50.275	0,516
27	XI	59	XI Región	3	91.492	30.497	0,313
<b>Total</b>				155	15.116.435	97.525	

\*: En la RM se detallan las comunas principales de los actuales distritos

De esta forma, es posible identificar los mismos casos en que se infringe el principio de igualdad del voto al considerar habitantes, sin que se observe un criterio razonable que justifique estas diferencias:

*a)* El nuevo distrito 2 de la I región elegiría a tres diputados teniendo similar número de habitantes (238.950<sup>19</sup>) que el nuevo distrito 4 de la III región (254.336) que votaría a cinco diputados. En ambos casos hay un aumento de un diputado respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos. Claramente el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.

*b)* Los nuevos distritos 16, 18, 22 y 25 que corresponden a las regiones VI Sur (329.925 habitantes), VII Sur (311.078), IX Norte (280.998) y X Norte (316.051), tendrían a cuatro diputados cada uno, teniendo en todo los casos más habitantes que el nuevo distrito 4 de la III región (254.336) que elegiría a cinco y cuyo incremento no respeta la igualdad del voto.

*c)* Los nuevos distritos 9 (Conchalí, Recoleta y Cerro Navia con 911.183) y 12 (La Florida y Puente Alto con 1.078.615) de la Región Metropolitana votarían a siete diputados, teniendo más habitantes que los nuevos distritos 6 (V Región Cordillera con 781.774), 7 (V Región Costa con 758.078), 20 (VIII Región Centro con 863.800) y 10 (Santiago, Providencia y San Joaquín con 827.857), que elegirían a ocho.

Los nuevos distritos 11 (Las Condes y Peñalolén con 718.963 habitantes) y 14 (San Bernardo y Melipilla con 737.058) de la Región Metropolitana tendrían a seis diputados, teniendo más habitantes que los nuevos distritos 5 (IV Región con 603.210), 17 (VII Región Norte con 597.019) y 23 (IX Región Sur con 588.537) que votarían a siete diputados.

El nuevo distrito 13 (La Cisterna y San Miguel con 661.850) de la RM elegirían a cinco diputados, teniendo más habitantes que los nuevos distritos 5 (IV región con 603.210), 17 (VII Región Norte con 597.019) y 23 (IX Región Sur 588.537) que votarían a siete diputados.

En todos estos casos los nuevos distritos tienen un aumento en el número de diputados respecto de lo que tenían los territorios electorales que dan origen a los nuevos distritos, sin embargo, el incremento no se distribuye priorizando el principio de la igualdad del voto.

Las diferencias anotadas en la distribución de los 155 escaños, tanto en relación a los electores como a los habitantes, son claras, adolecen de una innegable gravedad y no se justifican en los criterios de distinción declarados en el proyecto de ley. En efecto, estas diferencias no obedecen a evitar reducir en términos absolutos la representación actual de los distintos territorios ni a razones geopolíticas y de integración respecto de las zonas extremas. Tampoco afectan exclusivamente a la Región Metropolitana

---

<sup>19</sup> Las cifras corresponden al último Censo de población del año 2002.

debido a su gran población, ya que se producen también entre regiones distintas a la metropolitana. El problema se genera especialmente en la asignación de los nuevos escaños en los que aumenta la Cámara de Diputados, la que se hace en base a criterios arbitrarios y en abierta contradicción a los principios que se señalan en el propio mensaje presidencial y al precepto constitucional del voto igualitario.

El cuadro a continuación resume las inconsistencias antes señaladas:

INCONSISTENCIAS GRAVES Y ARBITARIAS EN LA ASIGNACION DE NUEVOS DIPUTADOS (Violan el principio del voto igualitario Art 15 Constitución Política)																	
<b>Distritos que eligen 3 versus los que eligen 5 diputados</b>																	
Nuevo Distrito	Distritos Antiguos	Territorio *	N° Diputados	Electores 2013	Electores Por Dip.	Habitantes Censo 2002	Habitantes Por Dip.	Nuevos Dip.	Nuevo Distrito	Distritos Antiguos	Territorio *	N° Diputados	Electores 2013	Electores Por Dip.	Habitantes Censo 2002	Habitantes Por Dip.	Nuevos Dip.
2	2	I Región	3	222.024	74.008	238.950	79.650	1	4	5 y 6	III Región	5	221.606	44.321	254.336	50.867	1
<b>Distritos que eligen 4 versus los que eligen 5 diputados</b>																	
16	34 y 35	VI Región Sur	4	299.614	74.904	329.925	82.481	0	4	5 y 6	III Región	5	221.606	44.321	254.336	50.867	1
18	39 y 40	VII Región Sur	4	281.933	70.483	311.078	77.770	0									
22	48 y 49	IX Región Norte	4	268.864	67.216	280.998	70.250	0									
25	55 y 56	X Región Norte	4	293.216	73.304	316.051	79.013	0									
<b>Distritos que eligen 7 versus los que eligen 8 diputados</b>																	
9	17, 18 y 19	Conchalí, Recoleta, Cerro Navia	7	810.901	115.843	911.183	130.169	1	6	10, 11 y 12	V Región Cordillera	8	712.383	89.048	781.774	97.722	2
12	26 y 29	La Florida, Puente Alto	7	790.029	112.861	1.078.615	154.088	3	7	13, 14 y 15	V Región Costa	8	760.668	95.084	758.078	94.760	2
									20	43, 44 y 45	VIII Región Centro	8	744.588	93.074	863.800	107.975	2
<b>Distritos que eligen 6 versus los que eligen 7 diputados</b>																	
11	23 y 24	Las Condes, Peñalolén	6	643.632	107.272	718.963	119.827	2	5	7, 8 y 9	IV Región	7	538.805	76.972	603.210	86.173	1
14	30 y 31	San Bernardo, Melipilla	6	663.878	110.646	737.058	122.843	2	17	36, 37 y 38	VII Región Norte	7	527.595	75.371	597.019	85.288	1
									23	50, 51 y 52	IX Región Sur	7	543.614	77.659	588.537	84.077	1
<b>Distritos que eligen 5 versus los que eligen 7 diputados</b>																	
13	27 y 28	La Cisterna, San Miguel	5	585.936	117.187	661.850	132.370	1	5	7, 8 y 9	IV Región	7	538.805	76.972	603.210	86.173	1
									17	36, 37 y 38	VII Región Norte	7	527.595	75.371	597.019	85.288	1
									23	50, 51 y 52	IX Región Sur	7	543.614	77.659	588.537	84.077	1

\*: En la RM se detallan las comunas principales de los actuales distritos

## V. Disposiciones inconstitucionales del proyecto de ley.

Respecto a una eventual presentación ante Tribunal Constitucional en el contexto del control obligatorio de constitucionalidad al que debe someterse el proyecto de reforma al sistema electoral, cabe tener presente lo siguiente: La infracción a los artículos 15, 19 N°2 y 1° inciso 5 de la Constitución se produce en la asignación de escaños a cada distrito electoral que se realiza en el nuevo artículo 179 de la ley N°18.700. En dicha disposición se definen las comunas que conforman los nuevos distritos y se asigna el número de diputados que serán elegidos en el respectivo territorio.

La asignación de diputados a cada territorio que se realiza en el nuevo artículo 179 es de carácter temporal, ya que en virtud del nuevo artículo 179 bis el Consejo Directivo del Servicio Electoral debe actualizar cada 10 años la asignación de los 155 escaños de diputados entre los 28 distritos, aplicando para estos efectos una fórmula o algoritmo matemático proporcional<sup>20</sup> en base a los datos de habitantes de los censos, con mínimos y máximos, conforme a las reglas establecidas en la misma disposición. En virtud del artículo 25 transitorio que se introduce a la ley N°18.700, esta facultad del Consejo Directivo del Servicio Electoral se ejercerá por primera vez el año subsiguiente al del censo de 2022 (para las elecciones del 2025).

<sup>20</sup> El algoritmo matemático corresponde a denominado Método de D'Hondt o de Cifra Repartidora.

En consecuencia, si el Tribunal Constitucional acogiera la inconstitucionalidad de aquellas partes del nuevo artículo 179 en que se asigna el número de diputados que elegirá cada distrito y del artículo 25 transitorio, el texto legal promulgado mantendría la disposición permanente de asignación de parlamentarios contenida en el artículo 179 bis, la que empezaría a regir de inmediato, salvo que el Congreso aprobara una nueva modificación a la ley con una asignación transitoria que se respete el principio de igualdad del voto.

## VI. Conclusiones.

En el mensaje del proyecto de reforma al sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios se aborda la igualdad del voto como uno de los principales objetivos que inspira la reforma, como el principio de representación de la Cámara de Diputados y como fundamento del incremento del número de parlamentarios que se propone. Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de escaños entre los 28 nuevos distritos que se realiza en el nuevo artículo 179 de ley N°18.700, vulnera la dimensión sustantiva del principio de la igualdad del voto consagrado en los artículos 15, 19 N°2 y 1° inciso 5° de la Constitución, ya que se advierten significativas diferencias entre los distintos territorios electorales en el número de electores y habitantes por diputado.

El reconocimiento del principio de la igualdad del voto no obsta a que el legislador pueda establecer ciertas diferencias en la medida en que exista una justificación razonable para dicha distinción. En el proyecto de ley se hace referencia a diversas consideraciones que pueden sintetizarse en asegurar la representación e integración de las zonas de baja densidad poblacional.

Pese a lo anterior, las diferencias no se circunscriben a una sobre representación de las zonas extremas y una sub representación de los centros urbanos del país, sino que se producen entre regiones que no se encuentran estas situaciones, sin que se observe un criterio razonable que justifique estas diferencias que redundan en el menoscabo del valor sustantivo del voto de los electores de determinados territorios electorales. En consecuencia, las diferencias en la asignación de escaños entre los distritos constituyen una discriminación arbitraria, que además infringe el principio de la igualdad del voto, con el consecuente perjuicio a la calidad de la democracia representativa y a la legitimidad de las instituciones políticas.