



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

GÉNESIS Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY N° 20.640, QUE ESTABLECE EL
SISTEMA DE ELECCIONES PRIMARIAS PARA LA NOMINACIÓN DE
CANDIDATOS A PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PARLAMENTARIOS Y
ALCALDES

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y
Sociales

AUTORES: CONSTANZA ALEJANDRA GONZÁLEZ URZÚA
IGNACIO SEBASTIÁN VARGAS ROCO
PROFESOR GUÍA: ÁLVARO FRANCISCO TEJOS CANALES

SANTIAGO, CHILE

2013

ÍNDICE

RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I: SINTESIS DE LA HISTORIA DE LA LEY N° 20.640.....	10
1. PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL: CAMARA DE DIPUTADOS....	10
1.1. Mensaje Presidencial.....	10
1.2 Informe Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín N° 7911-06).	13
1.3 Características del sistema de primarias una vez concluida la discusión y votación del proyecto en la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización..	25
1.4 Informe Comisión de Hacienda.....	30
1.5 Discusión en Sala.	31
2. SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL: SENADO.....	41
2.1 Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín N° 7.911-06).	41
2.2 Discusión en Sala.	46
2.3 Segundo Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín N° 7.911-06).....	59
2.4 Primer Informe Comisión de Hacienda (Boletín N°7.911-06).....	81
2.5 Segundo Informe Comisión de Hacienda (Boletín N° 7911-06).....	84

3.	TERCER TRÁMITE CONSTITUCIONAL: CAMARA DE DIPUTADOS.	101
3.1	Discusión en Sala	101
4.	INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	105
	CAPITULO II: GÉNESIS DE LA LEY N° 20.640	108
1.1	Breve análisis de la historia de la ley N° 20.640.	108
1.2	Explicación del modelo de elecciones primarias contenido en la ley N° 20.640.....	112
1.3	Análisis jurídico de la ley N° 20.640.....	125
	CAPITULO III: CONTEXTO SOCIO POLÍTICO ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY N° 20.640.....	132
1.	Análisis de Regulaciones Políticas Vigentes.	136
1.2.1	Ventajas del Sistema Electoral Binominal:.....	140
1.2.2	Desventajas o Críticas al Sistema Electoral Binominal:.....	142
2.	Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.....	145
2.1	Constitución de los Partidos Políticos	149
2.2	Afiliación a los Partidos Políticos.	150
2.3	Organización Interna.....	150
2.4	Financiamiento.....	152
2.5	Fusión de los Partidos Políticos	152
2.6	Disolución de los partidos políticos	153

2.7 Sanciones	155
2.8 De los tribunales y normas del procedimiento.	156
3. Ley de Inscripción Automática y Voto Voluntario.	157
3.1 Datos Electorales.....	160
3.2 Padrón Electoral	160
3.3 Reclamaciones	161
3.4 Consejo Directivo del Servicio Electoral	162
3.5 Director del Servicio Electoral.....	163
CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFIA.....	169

RESUMEN

Con fecha 29 de noviembre del año 2012 se promulgó la Ley N° 20.640 que “establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes” (en adelante la Ley), cuya publicación y entrada en vigencia tuvieron lugar el día 6 de diciembre del año 2012.

Esta ley busca regular la participación de los partidos políticos en elecciones primarias para la nominación de candidatos a los cargos de Presidente de la República, Senador, Diputado y Alcalde. La ley contempla la opción de la existencia de pactos intrapartidarios, así como también la participación de candidaturas independientes patrocinadas, dejando a elección de los partidos políticos la norma que determinará el padrón electoral de los electores con derecho a sufragio (contenido en el artículo 20 de la Ley).

Para el ejecutivo, la promulgación de esta Ley se justifica en la urgente necesidad de perfeccionar las instituciones democráticas. Esto, ya que en la actualidad existen diversos signos que vendrían a reflejar un posible debilitamiento de la institucionalidad, tales como (i) la baja en la participación electoral; (ii) el envejecimiento del electorado; y por sobre todo (iii) el aumento en la desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos (Mensaje 119-359, 2011).

Así, la ley que establece un sistema de elecciones primarias se enmarca dentro de una serie de reformas políticas adoptadas por el ejecutivo, dentro de las cuales se encuentra la ley de inscripción automática y voto voluntario, la elección directa de los Consejeros Regionales, la iniciativa ciudadana de ley y el incentivo a la realización de plebiscitos comunales.

Dentro de esta serie de medidas, se considera especialmente relevante la institución de un sistema de primarias voluntarias y vinculantes para la selección de los candidatos a la mayoría de los cargos de elección popular, ya que ésta vendría a refrescar el proceso democrático del país, persiguiendo una mayor transparencia y representación de los partidos políticos.

Todo lo señalado anteriormente hace necesaria la existencia de un análisis crítico de la Ley N° 20.640 y de la realidad política en la que ella se inserta, ya que lo que motivó al legislador a dictar una ley que busca instaurar un sistema de elecciones primarias en nuestro país, nos obliga a analizar la presente ley no sólo desde una óptica jurídica, sino también desde la óptica de las ciencias políticas y de la realidad política y electoral actual.

Es por eso que el presente trabajo tendrá por objeto la realización de un análisis crítico de la ley en cuestión con especial énfasis en la génesis de la misma, que es donde se insertan las diversas discusiones en torno a la realidad política actual y a la necesidad de fortalecimiento del sistema democrático y electoral

INTRODUCCIÓN

Nuestro actual sistema político ha sido constantemente cuestionado respecto al modo en cómo se toman las decisiones por los detentadores del poder en su diversas formulaciones; a saber y principalmente, el gobierno, los partidos políticos y el congreso, todo lo cual incide en la generación de crónicos estados de desconfianza en la ciudadanía para con dichas instituciones. Pues bien, y en directa relación con él, existen distintos métodos por los cuales se puede mejorar los estándares de adhesión a la actividad política; siendo uno principal de ellos la democratización de las esferas de poder a la hora de toma decisiones acerca de los ciudadanos. Luego, estimamos que la ley N° 20.640 resulta ser una contribución a espacios de ciudadanía para definir a sus representantes, abriendo los espacios de participación. En ese sentido, este trabajo busca explicar el origen de esta ley, su funcionamiento esperado y regulaciones vinculadas, todo, además en la necesidad de entender el impacto que provoca en la ciudadanía y su relación con los actores políticos.

Con fecha 29 de noviembre del año 2012 se promulgó la Ley N° 20.640 que “establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes” (en adelante la Ley), cuya publicación y entrada en vigencia tuvieron lugar el día 6 de diciembre del año 2012; cuyo objeto consiste en regular la participación de los partidos políticos en elecciones primarias para la nominación de candidatos a los cargos

de Presidente de la República, Senador, Diputado y Alcalde. Tal preceptiva contempla la posibilidad de de pactos intrapartidarios, como también la participación de candidaturas independientes patrocinadas, dejando a elección de los partidos políticos la norma que determinará el padrón electoral de los electores con derecho a sufragio.¹ Para el ejecutivo, la promulgación de esta Ley se justifica en la urgente necesidad de perfeccionar las instituciones democráticas; pues en la actualidad se advierten signos evidentes que reflejarían posibles debilitamientos institucionales, a saber, (i) baja en la participación electoral; (ii) envejecimiento del electorado, y, por sobre todo, (iii) el aumento en la desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos (Mensaje 119-359, 2011).

Si pensamos en la fuerza que actualmente han adquirido los movimientos ciudadanos y lo confrontamos con la baja popularidad y credibilidad que tienen los partidos políticos, resulta patente la necesidad de adoptar medidas que tengan por objeto dotar de mayor representatividad nuestro sistema electoral.

Así, la ley que establece un sistema de elecciones primarias se enmarca dentro de una serie de reformas políticas adoptadas por el ejecutivo, dentro de las cuales se encuentra la ley de inscripción automática y voto voluntario, la elección directa de los Consejeros Regionales, la iniciativa ciudadana de ley y el incentivo a la realización de plebiscitos comunales. Dentro de esta serie de medidas, se considera especialmente relevante la institución de un sistema de primarias voluntarias y vinculantes para la selección de los candidatos a la

¹ Contenido en el artículo 20 de la ley 20.640.

mayoría de los cargos de elección popular, ya que ésta vendría a refrescar el proceso democrático del país, persiguiendo una mayor transparencia y representación de los partidos políticos. Así, todas estas medidas en su conjunto buscan la legitimación de la política actual y el fortalecimiento del modelo democrático imperante, con el objeto de lograr una mayor representatividad de quienes resulten electos en cargos de representación popular a fin de que existan procesos democráticos transparentes y realmente representativos.

Lo señalado anteriormente, impone un análisis crítico de la Ley N° 20.640 y de la realidad política en la que ella se inserta, pues lo que motivó al legislador a dictar una ley que busca instaurar un sistema de elecciones primarias en nuestro país, nos obliga a analizar la presente ley desde ópticas jurídicas y políticas.

No obstante, barruntar que la Ley de Primarias es el único medio para mejorar los estándares democráticos e institucionales es una afirmación totalizante que no compartimos; aunque también sea cierto afirmar el profundo aporte que implica al desarrollo de partidos políticos para que sean más abiertos a la ciudadanía en desarrollo de una vocación democrática. Esto constituye un avance en nuestra historia republicana y orienta a una sociedad que aspira a que las decisiones propuestas por los partidos políticos sean de legitimación ciudadana.

CAPÍTULO I, SÍNTESIS DE LA HISTORIA DE LA LEY N° 20.640

1. PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL: CAMARA DE DIPUTADOS

1.1. Mensaje Presidencial.

Con fecha 5 de septiembre del año 2011 en uso de sus facultades constitucionales y cumpliendo con el primer trámite constitucional, el Presidente de la República somete al conocimiento del Congreso Nacional en su Cámara de Diputados, el proyecto de ley que propone un Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes, así contenido en el Mensaje N° 119-359.

A cuyo decir nuestro país protagonizó hace más de dos décadas un proceso de transición, desde el autoritarismo a la democracia, que ha sido en muchos sentidos considerado ejemplar. Esto, ya que dicho proceso estuvo marcado por la existencia de acuerdos amplios y un ritmo gradual, lo que aseguraron un desarrollo pacífico y ordenado así como un alto nivel de estabilidad de las nuevas instituciones conformadas. De esta forma, según lo señalado por el Ejecutivo, la aprobación de las leyes políticas a partir de 1987, el plebiscito presidencial de 1988, las reformas constitucionales acordadas y aprobadas por medio del plebiscito de 1989, las elecciones presidenciales y parlamentarias del mismo año, la transmisión pacífica del mando a un Presidente elegido en 1990 y la aprobación y celebración de elecciones municipales en 1992, constituyen los hitos más relevantes en ese proceso.

Sin embargo, agrega, la construcción democrática es una tarea que no puede darse nunca por concluida, por lo que es necesario perfeccionar el sistema político y adecuarlo a las nuevas exigencias existentes. Lo anterior cobra especial sentido en atención a la existencia de ciertos hechos o signos que preocupan a la sociedad toda y que señala a continuación:

(i) La decreciente participación en los procesos electorales. Así, en el plebiscito de 1988 votó el 88 por ciento de la población en edad de sufragar, y en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2009 lo hizo sólo el 60 por ciento.

(ii) Otro antecedente expuesto por el Ejecutivo dice relación con el envejecimiento del padrón. En 1988 los menores de 30 años conformaban más de un tercio de los inscritos en los registros electorales, y en 2009 habían bajado a menos de un décimo.

(iii) Para el Ejecutivo el hecho que más inquieta a la población es el bajo nivel de confianza que las personas muestran hacia las diferentes instituciones políticas y, muy especialmente, hacia los partidos políticos.

Las recientes manifestaciones masivas son calificadas por el Ejecutivo como un signo saludable de una democracia madura, con una ciudadanía exigente y empoderada. Pero, por otra parte, han demostrado un preocupante deterioro de la función de intermediación que tradicionalmente han cumplido los partidos políticos. El ejecutivo atribuye esta pérdida de confianza en las instituciones políticas y en los partidos políticos a una cierta crisis de representatividad. Esto, ya que aún cuando los ciudadanos pueden tomar parte en la elección de las

principales autoridades, frecuentemente existe la impresión que sus opciones se restringen a aquéllas que un reducido número de dirigentes políticos les representa.

En virtud de lo anterior es que, según lo indica el Mensaje, resulta necesario volver a nuestras instituciones políticas más participativas y transparentes; y es eso lo que ha llevado al Gobierno a preparar una completa agenda de reformas políticas. Ésta, incluye medidas como aquella que establece la inscripción automática y el voto voluntario, la elección directa de los Consejeros Regionales, la iniciativa ciudadana le ley y el incentivo a la realización de plebiscitos comunales.

Sin perjuicio de todo, una de las medidas que el Ejecutivo considera como más relevante para hacer frente a cierta crisis de representatividad, es la institución de un sistema de primarias voluntarias y vinculantes para la elección de la mayoría de los cargos de elección popular, dando así cumplimiento a lo establecido en el número 15 del artículo 19 de la Constitución Política de la República (en adelante C.P.R).

Estas elecciones primarias reguladas por ley, permitirán que la elección de candidatos se haga de un modo más transparente, competitivo y participativo. Además, permitirá que los ciudadanos conozcan mejor el modo en que se escogerán los candidatos y puedan expresar su voluntad dentro de esos procesos. Esto, producirá una mayor renovación de las autoridades y dirigentes políticos, y al mismo tiempo, abrirá los partidos políticos a las inquietudes de los

ciudadanos, haciendo que éstos se sientan mejor representados. Además, incrementará la libertad de elección de los ciudadanos, a la vez que contribuirá a una mayor igualdad de oportunidades en el acceso a tales cargos. Todo lo anterior ofrecerá incentivos apropiados para el surgimiento de una dirigencia política más renovada y más sintonizada con la ciudadanía, lo que contribuirá al surgimiento de una democracia de mejor calidad.

Según el contenido del Mensaje, el sistema de primarias que se propone, tal como lo establece la Constitución, es de carácter voluntario, quedando entregada a la autonomía de cada partido la definición de las hipótesis en que ellas deberán realizarse, así como la decisión de someterse a ellas en cada ocasión. De esta manera la libertad de elección de los ciudadanos y la autonomía de los partidos políticos resultarán perfectamente compatibilizadas.

1.2 Informe Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín Nº 7911-06).

Con fecha 12 de diciembre del año 2011, la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley iniciado por mensaje, cuya urgencia el Ejecutivo hizo presente con fecha 16 de noviembre del año 2011, calificándola de “suma”.

A modo de constancias reglamentarias previas al análisis del proyecto, la Comisión hace presente que la idea matriz de la iniciativa legal del Ejecutivo es regular las elecciones primarias para elegir candidatos a Presidente de la

República, Parlamentarios y Alcaldes; agregando que el proyecto en su totalidad tiene el carácter de quórum orgánico constitucional, según el art. 18 y el inciso quinto del nº 15 del art. 19 de la C.P.R.

Se deja constancia que el proyecto fue aprobado, en general, por unanimidad, participando en la votación los diputados señores Becker (Presidente), Ascencio, Auth, Farías, Lemus, Ojeda, Rosales, Schilling y Ward.

Ahora, y respecto a la discusión en general de la iniciativa legal, la Comisión de Gobierno Interior escuchó a las siguientes autoridades y expertos:

1) Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Cristián Larroulet Vignaux; asistido por el Jefe de la División Jurídica de dicho Ministerio, señor Sebastián Soto y por su asesor legislativo, señor Andrés Tagle.

El ministro señaló que el proyecto de ley busca dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 N° 15 inciso quinto de la C.P.R, que dispone que será una ley orgánica constitucional la que establecerá un sistema de elecciones primarias voluntarias que podrá ser utilizado por los partidos políticos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular si así lo determinan, y cuyos resultados, sin embargo, serán vinculantes para estas colectividades. Hace presente además que el origen de esta norma radica en una reforma constitucional, denominada “de calidad de la política”, que fuera publicada a inicios del año 2010, y que consagró constitucionalmente, tal como lo exigía el Tribunal Constitucional, la institución de las elecciones primarias, lo que motivó al Gobierno a presentar esta iniciativa legal.

Agregó que el proyecto establece que las primarias serán elecciones de carácter nacional, organizadas por el Servicio Electoral (en adelante SERVEL), a realizarse en una misma fecha para todo el país y para todos los partidos políticos y pactos a la vez, es decir, serán elecciones simultáneas.

Explicando la naturaleza voluntaria de este mecanismo electoral, detalló que para cada elección los partidos deben decidir no sólo si celebran primarias o participan en ellas, sino que también deben determinar los territorios electorales en que participarán, los candidatos que presentarán, los padrones electorales que usarán, la norma para calificar a los candidatos nominados, si participan solos o en pacto electoral. Sobre ese punto, aclaró, que los pactos de primarias duran o se extienden hasta la elección general respectiva. También, el pacto electoral que se forme para una elección presidencial puede ser diferente del parlamentario y tanto éste como el pacto municipal rigen para todos los territorios electorales del país. Las decisiones antes indicadas, al interior de los partidos, las tomarán los Consejos Generales respectivos, en conformidad a la ley N° 18.603, de partidos políticos².

Acerca de las cualidades que deben reunir los candidatos que se someterán a primarias, el ministro destaca que el proyecto de ley contiene las siguientes exigencias: si los partidos participan en forma individual en la primaria, los candidatos deben ser militantes; ahora, si en primarias de Presidente y Alcalde se pactó con independientes, éstos también pueden ser candidatos; a su vez, si

² Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.

la primaria la realiza un pacto de partidos, los candidatos deben ser militantes de cualquiera de ellos, y también pueden serlo independientes. Además de las reglas anteriores, se dispone que los independientes no podrán participar en primarias sin estar en pacto con partidos; y que en caso de participar en primarias según la regla señalada anteriormente, los independientes no requerirán firmas de patrocinios.

En otro orden de cosas, el ministro hace presente que la declaración de candidaturas se realizará con setenta días de antelación a la celebración de las respectivas elecciones primarias, ante el SERVEL, con las mismas formalidades que para una elección general, y el servicio deberá aceptar o rechazar tales declaraciones, antes de la elección.

Ahora, y en relación con determinarlos padrones electorales, esto es, el universo de electores habilitados para participar en la elección primaria, los partidos o pactos serán los encargados de decidir cuál será el padrón que usarán para cada territorio electoral, teniendo para ellos las siguientes alternativas: (i) sólo los militantes del partido, o bien éstos más independientes, si el partido participa en la primaria de forma individual; (ii) sólo los militantes de los partidos integrantes del pacto, o bien éstos más independientes; o, (iii) todos los electores inscritos con derecho a sufragio, lo que constituiría una primaria abierta. Una vez que se haya informado lo anterior al SERVEL, será dicho servicios quien confeccionará el “padrón de la mesa”, indicando las primarias de partidos o pactos en que podrán votar los electores allí registrados. Para el

ministro señor Cristián Larroulet, esta intervención del SERVEL dota a las elecciones primarias de un carácter oficial, al respaldarlas de fe pública.

En lo que se refiere al proceso de votación, y debido a que es posible realizar elecciones primarias simultáneas, el elector podrá votar en una primaria de Presidente, una de Senador, una de Diputado y una de Alcalde, pero tendrá que elegir sólo una primaria si figura en más de un padrón electoral. Además, el ministro Larroulet hace presente que, según lo dispuesto en el proyecto de ley y a diferencia de lo que ocurre en las elecciones generales, en las elecciones primarias no habrá lugar a franja política gratuita en los medios de comunicación, ni propaganda electoral en televisión.

Cabe hacer presente que, al igual que en una elección general, el voto en la elección primaria será personal, igualitario, secreto y voluntario.

Relativo al proceso de calificación de las elecciones primarias, el ministro señaló que serán los partidos o pactos los que fijarán la norma de calificación de la elección, gozando en tal determinación de toda libertad, la que debe contemplar, necesariamente, un porcentaje mínimo de electores que deben participar del proceso para que la elección sea válida y vinculante; un porcentaje mínimo del total de votos emitidos a favor del ganador para que éste sea nominado sin más trámites y, además de lo anterior, una diferencia mínima en porcentaje de votos entre el ganador y el que le sigue, para ser nominado. Según lo señalado por el ministro, toda esta normativa está destinada a conceder libertad y flexibilizar a los partidos políticos y a los pactos al momento

de decidir una primaria, de forma de garantizar una importante participación en primarias reales y efectivas, evitando que el partido se vea compelido a nominar a un candidato que no sea representativo de la voluntad de su electorado.

El ministro señor Cristián Larroulet destacó como un importante aspecto del proyecto la disposición que establece que, al igual que en las elecciones generales, será el Tribunal Calificador de Elecciones (en adelante TRICEL) el órgano encargado de practicar el escrutinio, calificar la elección y proclamar a los nominados, según la norma que se hayan fijado los partidos o pactos. En el caso de la elección primaria para Alcaldes, será el Tribunal Electoral Regional (en adelante TER) el órgano que se hará cargo. En ese sentido, aseguró que la participación de estas instituciones autónomas, órganos externos a los partidos políticos, revestirá al proceso de fe pública, garantizando al electorado que los candidatos nominados por los partidos a la respectiva elección general serán representativos de las bases.

En lo que dice relación con los efectos de una elección primaria, el ministro Larroulet reiteró que ellos serán vinculantes, de forma que en caso de resultar candidatos nominados, aquellos que no lo fueron, es decir, aquellos que resultaron derrotados, no podrán presentarse como candidatos para el mismo cargo y territorio electoral, tal como expresamente lo prohíbe el artículo 19, N° 15, inciso quinto de la C.P.R. De la misma forma, el partido o pacto no podrá no podrá presentar a la elección general otro candidato que el que indique la primaria, salvo fallecimiento o renuncia del mismo.

Agregó que, en lo que corresponda, respecto de las elecciones primarias rige y se aplica supletoriamente la ley N° 18.884 de Gasto Electoral, salvo en lo que respecta al financiamiento público. Como norma especial se fija un límite al gasto electoral de la primaria correspondiente al 25 % del límite de la elección general respectiva, toda vez que, para efectos de los límites al financiamiento privado, la elección primaria se considera parte de la elección general.

2) Director del Servicio Electoral (SERVEL), señor Juan Ignacio García.

Se manifestó completamente a favor de legislar para introducir en Chile el mecanismo de elecciones primarias, ya que favorece a la democracia interna de los partidos políticos. Luego, observando cuestiones no resueltas en el proyecto. En síntesis, éstas son: (i) La existencia de un eventual problema en los plazos de aprobación, entrada en vigencia y aplicación de la ley, en caso de aprobarse el proyecto antes de marzo de 2012, ya que éste determinaría que la fecha de realización de las próximas elecciones primarias sería el 1 de julio de 2012, debiendo suspenderse el proceso de inscripción a partir del 21 de abril del mismo año. Lo anterior alteraría funcionamiento del sistema electoral respecto a las elecciones municipales de octubre de 2012.¹ (ii) La obligación del SERVEL de elaborar múltiples cédulas electorales para cada partido o pacto podría acarrear complicaciones tanto para el vocal como para el elector. Ante esto, sugiere que se adopte una modalidad como la empleada en Argentina, donde se utilizó una cédula única para garantizar el secreto del voto, y; (iii) Sobre la determinación de quiénes ejercerán como vocales en la elección primaria, señaló que seleccionarlos entre quienes actuaron como vocales en la

elección general anterior, podría significar que esa carga recaiga en ciudadanos sin interés alguna en participar de una actividad evidentemente partidista; a menos, agregó, que se contemple su adecuada remuneración a modo de compensación por la carga.

3) Abogado del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Rodrigo Delaveau.

Señaló que la existencia de elecciones primarias, aún cuando sean voluntarias para los partidos, pero cuyos resultados sean vinculantes, constituye un aporte al desarrollo de la institucionalidad democrática. En ese sentido, explicó que la elección primaria es un mecanismo preelectoral mediante el cual los partidos políticos adoptan una decisión, con intervención del electorado, sobre quién o quiénes han de ser sus candidatos en una próxima elección. Se trata, afirmó, de un instrumento de legitimación de la participación ciudadana, ya que otorga a los electores un medio para decidir quién será el candidato a un determinado cargo de elección popular, en lugar que lo haga una cúpula política. Valoro también el carácter voluntario que tendrán las primarias, lo que hace que nazca de la voluntad de cada partido y no de una imposición legal, lo que hará que los ciudadanos confíen más en el sistema político.

Después de referirse someramente al contenido del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo afirmó, a modo de apreciación general, que éste constituye un instrumento pre- electoral que tiene el potencial de transformarse en una importante inyección a la democracia; aportando en transparencia, competitividad, representatividad y participación. Este mecanismo, aseguró,

abre un espacio para que los ciudadanos confíen más en el sistema político y tomen conciencia que ellos son actores claves en el proceso de determinación de los candidatos que competirán en la elección definitiva. Con esto se generará una mayor participación de la ciudadanía en la institucionalidad democrática.

Además plantea, que este mecanismo puede aumentar la calidad de los candidatos al hacerlos pasar por múltiples filtros, más allá del de las solas directivas partidarias. Además, contará con la atención de los medios de comunicación, lo que es fundamental para el debate programático, entre otros méritos.

En su opinión, entonces, el proyecto contiene algunas inconsistencias que deberían subsanarse, tales como: (i) La imposibilidad que existe para que un elector participe en más de una primaria, pese a tener el eventual derecho a hacerlo; dado que no se advierte cuál es la razón para imponer esta limitación en aquellos casos en que se trate de una persona que reúna todos los requisitos para participar de ambas elecciones. (ii) La disposición que establece que en las elecciones primarias ejercerán como vocales, previo sorteo, aquellos que se hayan desempeñado como vocal en la última elección general, ya sea de parlamentarios o municipal. Siendo opinión del abogado que ello supondría el establecimiento de una carga pública ya no respecto del sistema electoral, sino en beneficio del funcionamiento de un partido o pacto que podría ser ajeno a la persona llamada a cumplir con la función de vocal. Ante esto, propone que en las elecciones primarias exista la posibilidad de eximirse de ser vocal sin

expresión de causa. También y por la misma razón, en las elecciones primarias se debería poder aceptar a quienes voluntariamente se ofrecieran a ejercer como vocales, o incluso, sería también posible que cada partido propusiera a la junta electoral una nómina de un número determinado de militantes para ejercer dicha función. Pero gravar a los independientes con esta carga, cuyo carácter público es discutible, aseguró, parece un exceso. (iii) En tercer lugar, objetó las disposiciones que en el proyecto fijan los límites del gasto electoral aplicable a las primarias, asimilándolos a los establecidos para las elecciones generales. Señaló que tal limitación presenta el inconveniente de potenciar la opción de los que buscan la reelección, frente a quienes pretenden ingresar al parlamento o ganar una alcaldía. (iv) Por último, observó que el carácter voluntario del voto en las elecciones primarias no se condice con la obligatoriedad del voto en las elecciones generales, por lo que se hace necesaria la existencia de un sistema electoral que contemple la inscripción automática y el voto voluntario³.

4) Directora del Programa “Calidad de la Política” de la Fundación Chile 21, señora Gloria De la Fuente.

A modo de consideraciones preliminares afirmó que el sistema político en su conjunto tiene problemas para procesar las demandas de una sociedad que se ha transformado. En ese sentido señala que, sistemáticamente, las encuestas han revelado la existencia de bajos niveles de confianza en las instituciones

³ En el momento en que se discutió el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, aún no había entrado en vigencia la ley que establece la inscripción automática y el voto voluntario.

propias de la democracia, como lo son el Congreso, los partidos políticos, los tribunales de justicia y el gobierno. De esta forma, para la señora De la Fuente la iniciativa en debate será relevante si consigue el efecto buscado de volver a nuestras instituciones políticas más participativas y transparentes, para así incrementar la confianza de los ciudadanos en ellas y resolver la crisis de representatividad. No obstante, afirmó, este proyecto por sí mismo no es suficiente y, en ese contexto, su impacto y relevancia sólo se entienden en el marco más general de reformas políticas necesarias para evitar que la crisis de representación de nuestro sistema político se profundice.

Dicho lo anterior, procedió a revisar los argumentos más clásicos a favor y en contra de las primarias. Sostiene que un efecto deseado que generaría un sistema de elecciones primarias dice relación con que ellas actúan como un mecanismo de democratización del sistema político y de fortalecimiento de la democracia interna de los partidos, que da al electorado y a los militantes el derecho a escoger. Además, agrega, contribuiría a establecer reglas explícitas de competencia en el seno de las organizaciones partidistas, evitando, con ello, el clientelismo y la influencia de las máquinas partidarias. Otro efecto positivo que generarían las primarias es que éstas podrían contribuir a favorecer la imagen de los partidos frente a la opinión pública.

Dentro de los efectos no deseados respecto a la celebración de primarias, complementó, se reconoce que existe la posibilidad que sólo una minoría, extremadamente ideologizada, se sienta motivada a participar en ellas, ya sean cerradas o abiertas, con la consecuente poca representatividad de los resultados frente a la postura de la gran masa de militantes o ciudadanos.

Señala también que podrían debilitar la estructura partidaria, al favorecer las candidaturas por el sobre el programa. Además podría ocurrir que el partido político encuentre problemas para cumplir con su rol de intermediario entre la sociedad civil y la esfera de la política, porque esa técnica de selección de candidatos produce dependencia de una opinión pública, cada vez más volátil e inestable y relega el rol de los líderes partidarios.

Destacó también que en Chile existen, en la actualidad, ciertos elementos que hacen altamente necesario legislar sobre el mecanismo de primarias: altos niveles de desconfianza y descrédito de los partidos políticos, bajos niveles de adhesión partidaria, grados crecientes de movilización social que no tienen expresión en los partidos políticos y valoración, desde la ciudadanía, de un mecanismo de selección de candidatos más abierto.

Refiriéndose al proyecto de ley en debate, reconoció en el, como puntos fuertes: (i) que las primarias sean voluntarias, pues permite que cada organismo partidista evalúe su pertinencia y el tipo de primaria que realizará; (ii) que sus efectos sean vinculantes, pues permite que las decisiones adoptadas sean respetadas y no se transformen en un mero capricho, sin expresión electoral posterior; (iii) que le sean aplicables las normas de la ley de financiamiento de la política, aunque con algunos reparos; (iv) el periodo de campaña que establece puede ser útil, de no mediar excesivos personalismos, que la primaria presidencial; y, (v) que la primaria presidencial y la parlamentaria sean simultáneas, ya que permite generar un espacio de anticipación de la correlación de fuerzas para un eventual próximo gobierno.

Por el contrario, como puntos débiles de la iniciativa destacó los siguientes: (i) se puede profundizar la brecha de género relativa a la participación de las mujeres en política; (ii) si bien el proyecto contempla mecanismos de sanciones, lo cierto es que supone una capacidad de fiscalización que, hasta ahora, el SERVEL ha tenido dificultades en desarrollar y que requiere fortalecer; (iii) no se ha considerado el impacto de la inscripción automática en el padrón, ya que en caso que las primarias sean abiertas, se aplicarían en el marco de un universo electoral incierto; (iv) la inexistencia de franja u otro mecanismo de publicidad de campaña, puede ser una dificultad para que el debate en torno a primarias sea más de ideas; (v) particularmente si se trata de primarias cerradas, la exhaustiva revisión del padrón de militantes es fundamental para evitar fraudes; y, (vi) se deben buscar sanciones o mecanismo específicos que disuadan a evitar el “acarreo”, el “clientelismo” y el excesivo personalismo.

1.3 Características del sistema de primarias una vez concluida la discusión y votación del proyecto en la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización.

1) La Comisión, en base al proyecto objeto de análisis, acuerda la existencia de un sistema de primarias de carácter voluntario; lo cual significa que serán los partidos o pactos políticos quienes deberán decidir voluntariamente someterse a ellas para efectos de nominar candidatos a los cargos de Presidente de la República, Senador, Diputado y Alcalde (artículo 2º).

2) El SERVEL es el organismo que estará a cargo de la organización de la elección primaria para la nominación de los cargos ya señalados (artículo 3º, inciso 1º).

3) Las elecciones primarias se realizarán simultáneamente para todos los candidatos de los partidos políticos y pactos electorales que participen en ellas (artículo 3º, inciso final).

4) A las elecciones primarias se aplicarán supletoriamente y en todo aquello que no sea contrario a ellas, las disposiciones de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; de la ley N° 18.556, Orgánica Constitucional de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral; y de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (artículo 6º).

5) Los partidos políticos pueden participar en la elección primaria para la nominación de candidatos a los cargos de Presidente de la República y Alcalde de forma individual o en conjunto con otros partidos o candidatos independientes conformando un pacto electoral. Ahora, para la nominación de Parlamentarios, para cada territorio electoral, los partidos podrán participar (artículo 7º):

a) En forma individual, sin haber suscrito un pacto electoral con otros partidos, con el objeto de determinar sus dos candidatos;

b) En forma individual, habiendo suscrito un pacto electoral con otros partidos, con el objeto de determinar su propio candidato dentro del pacto;

c) En conjunto con otros partidos con los cuales ha suscrito un pacto electoral, y con el objeto de determinar los dos candidatos del pacto electoral.

6) El Consejo General de cada partido deberá adoptar las siguientes decisiones en torno a las elecciones primarias:

a) Determinar si realiza o no elecciones primarias para la nominación de candidatos a los cargos ya señalados (artículo 8°).

b) Si lo hace en forma individual o por medio de un pacto electoral (artículos 7° y 8°).

c) La nominación de candidatos para dicha elección (artículo 8°)

d) La norma de cómo se determina el padrón electoral de los electores con derecho a sufragio en su caso (artículo 20).

7) En relación con la norma para determinar el padrón electoral de los electores con derecho a sufragio, ésta deberá contemplar una de las siguientes opciones de electores (artículo 20):

a) Sólo los afiliados del partido inscritos con derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.

b) Sólo los afiliados del partido e independientes sin afiliación política inscritos con derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.

c) Sólo los afiliados de los partidos integrantes del pacto inscritos con derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.

d) Sólo los afiliados de los partidos integrantes del pacto e independientes sin afiliación política inscritos con derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.

e) Todos los electores inscritos con derecho a sufragio.

8) Respecto a la declaración de candidaturas, éstas sólo podrán efectuarse hasta las veinticuatro horas del septuagésimo día anterior a aquél en que deba realizarse la elección primaria (artículo 14)

9) Ahora, y respecto de quiénes pueden ser candidatos a las elecciones primarias, es necesario distinguir si el partido político va a dicha elección en forma individual o dentro de un pacto electoral. Si el partido va en forma individual sólo podrán ser candidatos los afiliados del partido, y si lo hace en pacto electoral deberá ser afiliado en cualquiera de los partidos integrantes del pacto o independientes sin afiliación política (artículo 15).

10) Referido a las cédulas electorales y al derecho a sufragio de los electores cabe señalar que existirá una cédula electoral diferente para cada elección primaria de un partido político o pacto electoral, así como también para la nominación de candidatos a los cargos de Presidente y de Parlamentarios (artículo 23). En caso que un elector tenga derecho a sufragar en las elecciones de más de un partido político o pacto electoral, deberá libremente elegir en cuál de ellas desea sufragar (artículo 24).

11) Se establece también que para las elecciones primarias no habrá transmisión gratuita de propaganda electoral por los canales de televisión de libre recepción (artículo 28).

12) Respecto a la elección de vocales, éstos serán designados por la Junta Electoral respectiva, por medio de un sorteo, entre quienes se hayan desempeñado como tal en la última elección general (artículo 30).

13) En relación con la naturaleza del sufragio en las elecciones primarias, se establece que éste será personal, igualitario, secreto, informado y voluntario (artículo 31).

14) Sobre la calificación de la elección primaria se establece que será el Tribunal Calificador de Elecciones (en adelante TRICEL) el órgano encargado de dicha tarea y será, en definitiva, quien proclamará como candidatos nominados para la respectiva elección definitiva a quienes hayan participado en las elecciones primarias y resulten nominados. En caso de la nominación de candidatos a Alcalde, dicha proclamación al Tribunal Electoral Regional (en adelante TER) (artículo 35).

15) La elección primaria se caracteriza por tener efectos vinculantes, lo que se traduce en que los candidatos nominados por el TRICEL o el TER, según corresponda, serán considerados por el SERVEL como candidaturas aceptadas para todos los efectos legales. Además, en caso que un candidato resulte nominado en virtud a la realización de una elección primaria, los demás candidatos que hubieran participado en dicha elección primaria y que no hubieran resultado nominados, no podrán presentarse como candidatos en la elección definitiva por el mismo cargo y territorio electoral, ni el partido político o pacto electoral podrá declarar otros candidatos (artículos 39 y 40).

16) Acerca del gasto electoral, a las elecciones primarias les serán aplicables las disposiciones contenidas en la ley N° 19.884 en todo lo que no sea contrario a esta ley y en lo que le sea aplicable, salvo lo expresamente señalado en esta ley (artículo 43).

1.4 Informe Comisión de Hacienda.

Con fecha 20 de diciembre de 2011 se emite informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto legal en análisis. El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos, con fecha 6 de septiembre de 2011, señala que para determinar los costos asociados a este proyecto se han definido dos escenarios: uno que podría ser considerado como el más probable; y otro en que el gasto llega a su máximo. En el primer caso, se ha asumido que en las primarias participarán cuatro listas y el 50 por ciento del padrón electoral. En el otro escenario, se ha determinado que el gasto llegaría a su máximo si existiera participación universal del padrón electoral y un total de doce partidos disputasen las elecciones.

Sobre el estimado de gastos correspondientes al primer escenario, la Comisión estima que el SERVEL incurrirá en gastos calculados en M\$7.216.673 en una elección de alcaldes y de M\$ 8.203.172 en las de presidente y parlamentarios. A estos montos se le debe agregar el gasto referente al control público, que ascendería a M\$2.090.573 para la elección de presidente, parlamentarios y alcaldes; y los gastos del tesoro público que se estiman en M\$1.260.000 en año de elecciones. Así, el gasto total que implicaría el

proyecto, bajo el primer escenario, es de M\$7.835.362 para las primarias de alcalde y de M\$ 8.947.755 para las primarias de presidente y parlamentarios.

Por último y en lo que dice relación con la estimación de gastos correspondientes al escenario de gasto máximo, los costos estimados se aumentan exclusivamente por el mayor número de cédulas impresas, manteniéndose constante el resto de los gastos. De esta forma, si se mantiene el gasto referente al orden público y al tesoro público, el gasto máximo total sería de M\$ 16.526.114 para las elecciones primarias de alcaldes; y de M\$ 23.975.448 para las primarias de presidente y parlamentarios.

1.5 Discusión en Sala.

El primero en referirse al proyecto es el diputado **Pepe Auth**, quien afirma en concordancia con el Ejecutivo que aquel forma parte de una serie de reformas democratizadoras que buscan lograr que los ciudadanos se sientan mejor representados a través de una selección más transparente, competitiva y participativa de los candidatos a cargos de elección popular. Esto se debe a la existencia de una deuda constitucional, en virtud de la modificación al artículo 19, N° 15, producto de la reforma constitucional de 28 de diciembre de 2009 en dispone que una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias.

El diputado Auth destaca que se trata de un sistema de primarias públicas, que significa que éstas se insertarán dentro del calendario electoral de Chile y

que serán de responsabilidad del SERVEL. Agrega también que, aún cuando se trata de un solo momento electoral, son múltiples elecciones primarias; no obstante, el ciudadano podrá participar sólo en una primaria para cada cargo de elección popular. Por lo demás, se trata de primarias vinculantes que obligan a quienes participan en ellas a respetar el resultado de las mismas. En ellas se introduce la figura del pacto presidencial; es decir, un conjunto de partidos que pueden elaborar distintas listas parlamentarias, pueden acordar elegir un candidato común a la Presidencia de la República.

Con todo, destaca también que será el Consejo General de cada partido político quien defina si éste se acoge o no al proceso de primarias. Al respecto, el diputado Auth considera que un porcentaje determinado de militantes debería poder obligar al partido a realizar primarias. Eso fue votado en contra en la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización. Considera también que los consejos regionales deberían ser soberanos respecto de la posibilidad de realizar primarias en su respectivo territorio. Afirma que se va a presentar, si es que aún no se ha hecho, una indicación al respecto.

En relación con definir sobre qué militantes podrán participar en el proceso de primarias, considera debería ser la ley de partidos políticos la que señale con claridad las condiciones que debe cumplir un militante para inscribirse en las primarias.

Posteriormente interviene el diputado **Enrique Jaramillo** con el objeto de rendir informe de la Comisión de Hacienda⁴.

En representación del Ejecutivo interviene el ministro **Cristián Larroulet** que, al igual como lo hizo en la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización, pone énfasis en el conjunto de reformas políticas en las que se inserta el proyecto de ley que establece el sistema de primarias y su importancia en el fortalecimiento del sistema democrático. Además, se refiere a los cambios que se introdujeron al proyecto original durante el debate habido en la Cámara de Diputados. Manifiesta que está conteste con esas modificaciones, que fueron aprobadas por una amplia mayoría o por unanimidad, por lo que agrega que cuentan con un gran nivel de consenso, muy necesario para este cambio tan trascendente.

Posteriormente interviene en la discusión el diputado **Sergio Ojeda**, que afirma que esta iniciativa constituye un paso histórico, ya que estas elecciones serán organizadas por el SERVEL en las fechas que señala la ley. Agrega también que las elecciones primarias lograrán desconcentrar el poder de las cúpulas partidistas que monopolizan decisiones que deben ser compartidas con la ciudadanía.

Además, afirma que la existencia de elecciones primarias legitima la autoridad del candidato, porque su elección viene desde la base y su nominación es hecha por la ciudadanía y los partidos. Eso sí, es enfático en

⁴ Para profundizar en la materia remitirse al punto anterior

plantear que ni los consejos regionales ni las directivas nacionales de un partido pueden negarse a la realización de elecciones primarias, cuando así lo decide el partido o cuando se cumplan cabalmente los requisitos que la ley exige para tal efecto.

No obstante, el diputado hace presente que para él el sistema de primarias queda incompleto, ya que éste no incluye a concejales y consejeros regionales.

Interviene también en la discusión el diputado **Ramón Farías** y afirma que el proyecto de ley nace a raíz de problemas derivados del sistema binominal, ya que con ese sistema se elige a personas designadas por los partidos políticos o por otros estamentos, lo que muchas veces es contrario a la voluntad de la gente.

En relación con las primarias, el diputado afirma que éstas deben ser iguales en todos los partidos, por lo que no deberían existir en un partido elecciones primarias abiertas y en otro elecciones primarias cerradas. La idea, para el diputado, sería tener una primaria abierta, con todos los candidatos en un mismo momento y en todo el país para ese partido, para esa coalición, sin diferencias.

Posteriormente interviene el diputado **Carlos Vilches** quién agrega que, con este proyecto de ley, el monopolio de los partidos políticos para designar a sus candidatos inicia un camino distinto. Además, afirma que abre las posibilidades a muchas personas a las que les gusta la política y el servicio público, pero que

hoy no tienen ninguna chance de participación en esos ámbitos, porque no pertenecen a ningún partido político. Afirma también que el proyecto fija el financiamiento del estado para las elecciones primarias y faculta al SERVEL para calificar y arbitrar dichas elecciones, lo cual constituye una buena manera de legitimar a los candidatos.

Además, la transparencia de las elecciones primarias y el hecho de que sean vinculantes estimulará la participación de miles de personas en la definición de sus candidatos, lo cual otorgará legitimidad a quienes resulten ganadores. Para el diputado todo esto moderniza nuestra democracia y es un camino para que, mediante el voto popular, sean elegidos los mejores candidatos.

El diputado **René Alinco** sostiene que el proyecto en discusión es más de lo mismo, ya que la elección de los candidatos seguirá estando a cargo de las cúpulas partidistas. Ante esto el diputado afirma que este proyecto debería establecer primarias obligatorias para que exista un cambio efectivo y una real democracia.

El diputado **Luis Lemus** igualmente sostiene que hubiera preferido un proyecto de ley sobre elecciones primarias obligatorias, abiertas y simultáneas. Destaca como algo positivo del proyecto que las elecciones primarias vayan a ser simultáneas y que en ellas puedan participar todos los chilenos y chilenas. No obstante, afirma que existe una debilidad en el proyecto, que es que estas elecciones primarias no son obligatorias, porque puede ser que un pacto deje a

la democracia centralizada en las decisiones del consejo general. En ese sentido afirma que si la aspiración de este proyecto es la participación efectiva de la gente, entonces al no ser las primarias obligatorias, este proyecto se habría quedado cojo. A modo de ejemplo cita el caso de Argentina, donde las primarias son obligatorias para los electores.

El diputado **Alberto Cardemil** refiere las características del sistema de elecciones primarias contenida en la ley objeto de esta discusión. Y en relación a la posibilidad que las elecciones primarias se apliquen también en la designación de candidatos a concejales, afirma que le parece un exceso, porque son muchos y para su elección existe amplia libertad.

De otro lado, sostiene que con un sistema de elecciones primarias desaparecerá una de las principales objeciones que se le hace al sistema binominal, ya que el proyecto afirmará el sistema por la vía de facilitar la competencia al interior de los partidos o de los bloques. Por todo lo anterior anuncia que votará favorablemente el proyecto de ley.

El diputado **Miodrag Marinovic** afirma que la iniciativa, con todos sus defectos, es la propuesta de reforma política más importante, toda vez que se le está transfiriendo soberanía y poder, desde las cúpulas partidarias, a las bases, a los militantes, a los que trabajan en las regiones. En esa misma línea agrega que, en razón a las múltiples virtudes que tiene el sistema de elecciones primarias, éstas deberían ser de carácter obligatorio.

El diputado **Lautaro Carmona**, sostiene que este proyecto debería inscribirse en el contexto de la crisis de la representación política que cruza a la sociedad chilena, que siente que sus representantes no están en sintonía con las prioridades de los ciudadanos para hacer frente a los grandes problemas del país. No obstante lo anterior, agrega que el proyecto le parece incompleto, pues para él no alcanza coherencia plena al no formular una reforma al sistema electoral, toda vez que no sólo se busca que los ciudadanos participen en la nominación de sus candidatos, sino también que se sientan mejor representados. Agrega que, para lograrlo, es necesario crear condiciones para que se manifieste la diversidad de corrientes de pensamiento de la ciudadanía, lo que sería imposible por la existencia del sistema binominal. Por ello, afirma que trasladar el ejercicio democrático a la soberanía ciudadana no tendrá coherencia ni una consecuencia plena si no va acompañada de una reforma al sistema electoral vigente.

El diputado **Ernesto Silva** plantea que la iniciativa contenida en este proyecto de ley se entiende en un contexto de remezón a la política chilena, porque se estableció la inscripción automática y el voto voluntario, lo que significa la incorporación de 4 millones y algo más de personas al padrón electoral. Sostiene que, en ese contexto, esta es una muy buena iniciativa, pero que puede ser perfectible.

El diputado **Pepe Auth**, evocando las primarias de 1999, afirma que se trató de una primaria abierta con participación de todos los militantes de los partidos de la Concertación e independientes. Se esperaba la participación de 600 mil personas y concurren un millón 430 mil personas a votar y a legitimar una

candidatura presidencial. Es por eso que afirma que, cuando se abren diques de participación, la gente los ocupa con entusiasmo.

También agrega que sería mejor para el sistema político que las primarias sean de carácter obligatorio. Afirma que entiende que no hay quórum suficiente para aprobar dicha iniciativa, pero recoge la disposición de reflexionar en el futuro para perfeccionar esta ley. Agrega que no está de acuerdo con que los partidos políticos elijan padrones limitados cuando podrían elegir padrones más amplios. Sin embargo, comparte con el ministro Larroulet que será muy difícil para un partido o pacto convocar a una primaria con participación exclusiva de sus militantes cuando, al lado o al frente, los demás partidos abren la posibilidad de que todos los independientes participen de esa votación.

Así las cosas, coincide con el diputado Silva en que las barreras de acceso planteadas en el proyecto de ley son demasiado elevadas. Al respecto afirma que, si lo que se busca con este proyecto de ley es dar curso al cambio, a la dinámica de participación, naturalmente es necesario bajar las barreras de acceso.

En lo último de su intervención, el diputado enseña una cuestión que considera ingrata: se establece la posibilidad de que distintos partidos y diferentes listas parlamentarias puedan organizarse en un pacto para elegir a un candidato común a la Presidencia de la República. Sin embargo, esa misma realidad se frustra y se cancela para las candidaturas a alcalde. Es decir, distintos partidos y diversas listas de candidatos a concejales no podrían, según

lo que plantea el proyecto de ley, organizarse en un pacto para elegir de manera común un candidato único a alcalde. Sostiene que carece de toda lógica impedir que distintos partidos que tienen diferentes listas de candidatos a concejales no puedan ponerse de acuerdo para hacer una primaria a través de la cual puedan elegir a su candidato a alcalde de cara a la ciudadanía. Es por eso que hace un llamado a legislar mirando el interés de consolidar y revitalizar la democracia y no en la manera de sacar pequeñas ventajas electorales.

Luego la diputada **María Antonieta Saa** hace presente que con las diputadas Sepúlveda, Girardi, Pascal, Muñoz, Vidal, Sabat y Molina y los diputados Accorsi y Harboe, presentaron una indicación para que en las elecciones primarias los partidos tengan la obligación de presentar candidatas mujeres y que, en caso de no hacerlo, se les multe por ello. Ante ello, el presidente de la Comisión declaró, sin discusión, inadmisibles estas indicaciones porque introducen una discriminación atentatoria contra el principio constitucionalmente consagrado de igualdad ante la ley.

Para finalizar la discusión en sala interviene el diputado **Aldo Cornejo** sosteniendo que, si bien la aprobación del sistema de inscripción automática y voto voluntario y la eventual aprobación de este proyecto de ley significan un gran avance, no existe a su parecer, la disposición de mejorar aquello que terminaría con la crisis de representatividad política que vive el país. A su juicio, lo que se está mejorando son los procedimientos de participación, pero no se está abordando la materia fundamental que es la oferta electoral, la que seguirá restringida. Sostiene que si no se aborda con prontitud la reforma del sistema

binominal y se cambia por otro distinto, significará un desincentivo para los 4 millones y medio de chilenos que automáticamente pasarán a formar parte del registro electoral, puesto que deberán decidir entre los mismos candidatos en un sistema que, según el diputado, no fomenta la competencia electoral y en el que seguirán concentradas las principales decisiones de los partidos políticos. Además propone que carece de sentido ir mejorando el sistema político por partes si no se aborda el problema de fondo que, a su juicio, tiene que ver con la representación política, con la igualdad del voto, que sólo es posible a través de la modificación del sistema binominal.

El diputado **Patricio Melero**, Presidente de la Honorable Cámara de Diputados, da por cerrado el debate.

Con posterioridad, la Sala se pronunció sobre este proyecto en los términos que se acotan:

El presidente, diputado **Patricio Melero**, llama a la Sala a votar en general el proyecto de ley, iniciado en mensaje, con urgencia calificada de discusión inmediata, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, Nº 15 CPR. Hace presente a la Sala que todas sus disposiciones tienen carácter de quórum orgánico constitucional, por lo que para su aprobación se requiere el voto afirmativo de 69 señoras y señores diputados en ejercicio.

Efectuada la votación dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 105 votos; por la negativa, 4 votos. Hubo 2 abstenciones.

2. SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL: SENADO

2.1 Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín N° 7.911-06).

En fecha 16 de abril de 2012 la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley en segundo trámite constitucional; comenzando por una síntesis del mensaje con el que se inició este proyecto de ley⁵ conteniendo una descripción general del proyecto⁶.

Posteriormente se da lugar al debate en general, en sesión de 10 de enero del año 2012. A su inicio, el ministro **Cristián Larroulet** recordó que con motivo de la reciente aprobación de la ley sobre inscripción automática y voto voluntario, el proyecto de ley en este informe deberá experimentar algunas adecuaciones con el objeto de que todas las normas que se refieren a materias electorales sean concordantes. Además, el ministro en su exposición se refiere a los puntos más importantes del proyecto de ley. Entre ellos, cabe destacar aquél que dice relación con la forma en que deberán ser adoptadas las decisiones dentro de los partidos. Éstas recaerán en los consejos generales, como lo dispone la ley orgánica constitucional de partidos políticos. Para asegurar la democracia interna y la participación activa de los militantes se ha establecido un mecanismo de modo que dicha instancia se pronuncie

⁵ Remitirse al punto (i) de la sección 1.1

⁶ Remitirse al punto (v) de la sección 1.1

obligatoriamente respecto de la realización de elecciones primarias. Es por eso que un diez por ciento de los miembros de un partido político podrán manifestarse para que el consejo general de éste se pronuncie en relación con la realización de elecciones primarias. Para el caso de elecciones primarias de parlamentarios y alcaldes, el consejo general deberá pronunciarse si lo solicita la directiva central o el consejo regional correspondiente. Con el objeto de asegurar la participación regional, el consejo correspondiente deberá pronunciarse respecto de la solicitud de elecciones primarias de la directiva regional o el diez por ciento de los miembros del consejo general.

Posteriormente interviene en el debate el senador **Rossi**, que coincidió con el ministro en lo que dice con la relevancia del proyecto, particularmente en lo que se refiere al funcionamiento de los partidos políticos. Manifestó ser partidario de las primarias obligatorias, puesto que, a su juicio, es la única manera que los partidos políticos retomen el lugar que les corresponde en un sistema democrático.

El senador **Bianchi** en su intervención consultó por la aplicación del proyecto a las candidaturas independientes; y si las primarias se realizan de manera diferente de aquellas que están dirigidas a los partidos políticos, en el sentido de que deben cumplir el requisito previo de un determinado número de firmas. Si es así, continuó, el aumento del padrón electoral incluirá una nueva exigencia para las candidaturas independientes, pues se ampliaría el número de firmas requeridas, lo que constituiría una nueva barrera de entrada para esas candidaturas.

El senador **Sabag** destacó el rol que juegan los partidos políticos dentro del sistema democrático, por lo que valoró la iniciativa en informe que fomenta la participación y la transparencia.

En sesión celebrada el 17 de enero del año 2012 expuso el director del SERVEL, don **Juan Ignacio García**, quien expresó que el proyecto responde a las expectativas que los partidos políticos han señalado durante el debate. Sin embargo, advirtió que es necesario realizar adecuaciones para que pueda implementarse de manera correcta de acuerdo con la nueva ley de inscripción automática, ya que de otra forma no será posible ejecutarlo.

El senador **Zaldívar** consideró relevantes las observaciones formuladas por el director del SERVEL. Por eso, estimó que ese proyecto debe entrar en vigencia para las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales; no para las elecciones municipales del año 2012.

La senadora **Allende** hizo presente que el contenido de este proyecto es muy relevante para el fortalecimiento de la democracia, ya que introduce elementos que legitiman las elecciones primarias como un acto institucional de los partidos políticos.

El senador **Escalona** formuló una propuesta relativa a los independientes. La indicación es del siguiente tenor: “Una vez constituidos el o los pactos electorales se procederá a conformar en el mismo acto un Consejo Directivo, el

cual estará integrado por los Presidentes de los partidos políticos y Secretarios Generales que suscriben el o los pactos electorales...” Y luego, sustituir el inciso tercero del artículo 15 por el siguiente: “La presentación de candidaturas independientes se efectuará por carta certificada dirigidas al Consejo Directivo del pacto electoral, con copia al Director del Servicio Electoral, y requerirá el acuerdo de cada pacto electoral. Con tal motivo se convocará, previa notificación por escrito al Director del Servicio Electoral, una sesión del Consejo Directivo en que se procederá a definir la aceptación o rechazo de la candidatura, en sesión pública y con voto unipersonal, debiendo resolverse por mayoría simple.”

De otro lado, el director del SERVEL explicó que estas elecciones primarias deben realizarse con todos los elementos que implica una elección, esto es, padrón, fuerza pública, vocales, Servicio Electoral, inscripciones y Tribunales Electorales Regionales, entre otros. En ese sentido sostiene que aún existen asuntos pendientes, por lo que sugirió que durante la discusión particular se incorporen por parte del Ejecutivo las indicaciones que sean necesarias para su correcta implementación.

Al concluir el debate en general de esta iniciativa, el senador **Sabag** consultó por el costo que tendrán estas elecciones primarias.

Los senadores **Bianchi y Zaldívar**, solicitaron al Ejecutivo estudiar los mecanismos que sean pertinentes para evitar el acarreo de votos en este tipo de elecciones, lo que podría traducirse en una vuelta a la práctica del cohecho.

El asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, don **Andrés Tagle**, explicó que el sentido de las indicaciones que serán presentadas estará determinado por los siguientes temas:

1) Adecuación de ciertas referencias y conceptos del proyecto a la nueva legislación sobre inscripción automática y voto voluntario.

2) Reincorporar las siguientes normas que fueron rechazadas en la Cámara de Diputados:

(i) Límite al financiamiento privado de las campañas. Para esos efectos, las elecciones primarias se considerarán parte de la elección definitiva. (ii) Franja electoral. Se debe incorporar la exclusión de la franja electoral de modo explícito en la ley.

(iii) Participación de los independientes. Se formularán indicaciones que especifiquen claramente las circunstancias en las que pueden participar los candidatos independientes en las elecciones primarias.

El senador **Rossi** valoró que el Ejecutivo haya recogido las observaciones que se hicieron al proyecto durante el debate en general, pero, a su juicio, aún quedan temas pendientes. Uno de ellos es la voluntariedad de las elecciones primarias, las que, a su juicio, debieran ser obligatorias, para lo que es necesaria una reforma constitucional. También solicitó al Ejecutivo que se incluya una franja electoral gratuita por televisión para todos los procesos electorales.

El senador señor **Bianchi** solicitó que se distinga claramente entre los independientes que desean formar parte de un pacto y entre quienes no lo hagan, puesto que estos últimos tienen su propia regulación, mientras que los primeros deben someterse a las normas contenidas en el proyecto en debate.

Finalizado el debate en general del proyecto de ley, la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Bianchi, Orpis, Rossi, Sabag y Zaldívar, acordó prestar su aprobación en general a la idea de legislar respecto de este proyecto de ley en los términos del texto despachado por la Honorable Cámara de Diputados, en el primer trámite constitucional.

2.2 Discusión en Sala.

Con fecha 18 de abril del año 2012 tiene lugar la discusión en sala del proyecto de ley en estudio, en cumplimiento del segundo trámite constitucional.

El primero en intervenir es el senador **Rossi**, en su calidad de presidente de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado. Él sostiene que este es un proyecto trascendental, que contiene una reforma relevante porque busca mejorar la calidad de la política. Hace presente que este proyecto busca establecer un sistema de primarias abiertas, vinculantes, en el que mediaría la decisión del Consejo General de cada colectividad política. Hace presente que en la Comisión se debatió, entre otras cosas, la voluntariedad u obligatoriedad del sistema de primarias, ya que varios senadores se inclinaron hacia un sistema de primarias obligatorias. Además, se

debatíó en torno a si debía existir un financiamiento adicional para las elecciones primarias o no.

El senador agregó que existió controversia respecto al rol de los candidatos independientes. Esto, ya que a algunos senadores no les parece conveniente que se requiera apoyo de un pacto o partido para poder postular a una elección primaria.

En términos generales, el senador **Rossi** sostuvo que este es un proyecto muy importante para la calidad de la política, de la democracia; para el fortalecimiento de los partidos y de sus instituciones; para acercar la política a la ciudadanía y para generar mecanismos participativos que legitimen la actividad pública.

Posteriormente interviene en la discusión el senador **Orpis**, quién afirma que el proyecto es fundamental para revitalizar la democracia a partir de los partidos políticos. No obstante, considera que existen dos aspectos del proyecto que deben ser perfeccionados. El primero de ellos, dice relación con la forma en que se originan las primarias. El senador considera fundamental que la decisión de realizar elecciones primarias no sólo quede en manos de los consejos generales o de la directiva central de un determinado partido o pacto electoral. El segundo, se refiere a la necesidad que, a su juicio existe, de perfeccionar el artículo 24 del proyecto. Esto, ya que el senador estima que no existe justificación para impedir la participación ciudadana en más de una elección

primarias en forma simultánea. Considera que es una materia que está por resolver.

A continuación, el senador **Prokurica** se refiere a las características del proyecto de ley. Señala que se trata de primarias voluntarias; que podrán ser utilizadas para designar candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes; que su realización será de forma simultánea a nivel nacional para todos los partidos y pactos; y serán de carácter vinculante. Por ello, considera que se trata de un sistema de primarias serio por lo que expresa que votará a favor del proyecto de ley.

Posteriormente, el senador **Coloma** sostiene que a través del establecimiento de un sistema de primarias pretende generar un instrumento para permitir una suerte de legitimidad diferente con relación a las candidaturas. La idea de fondo es legitimar de otra manera la forma de elegir a los candidatos, traspasando esa decisión desde los dirigentes políticos a los ciudadanos. Como resultado de lo anterior, el senador plantea que lo que podría ocurrir es que la decisión no pase a los ciudadanos, sino que a minorías organizadas de ciudadanos, lo cual generaría un efecto totalmente diferente.

El senador también se refiere al tema del gasto electoral. Afirma que, se va a producir una asimetría muy significativa entre el parlamentario o alcalde que ha participado en una primaria y aquel que no lo ha hecho.

La senadora **Allende** sobre este proyecto de ley asienta que no se trata solo de ver cómo elegir a los candidatos, sino de procurar dar más espacio a los

ciudadanos para que participen en la elección de las candidaturas. No obstante, agrega que las primarias deben ser simultáneas, ya que si no se corren algunos riesgos, tales como que existan votos en las elecciones primarias que sólo busquen potenciar al candidato más débil para que sea éste quien llegue a la elección definitiva. Agrega que aprobará el proyecto, pero que le parece insuficiente, mientras no exista mayor transparencia en los financiamientos de las campañas y de los partidos; mientras no contemos con un Servicio Electoral más empoderado en sus funciones, para que, entre otras cosas, fiscalice los gastos electorales.

Luego interviene el senador **Bianchi** expresando que contiene una muy buena iniciativa que contribuirá a oxigenar tanto a los partidos políticos como al sistema democrático. Además, agrega que es muy importante que el estado habilite movilización gratuita para el día en que se realicen las primarias, ya que esto invitará a la ciudadanía a participar de las mismas. Asimismo, y en cuanto a los canales de televisión, a la propaganda, tendrían que crearse espacios o franjas cuyo financiamiento fuera asumido por el Estado, de manera que todos contarán con las mismas posibilidades de participar. No obstante, afirma que el proyecto en debate representa un adelanto tremendamente significativo, que contará, por supuesto, con su voto favorable en su discusión general.

El senador **Quintana** en su intervención destaca el carácter voluntario y vinculante que tendrían las elecciones primarias. Expresa que el proyecto de ley tiene la virtud de dar garantías en relación con el carácter vinculante de las primarias. Sin embargo, agrega que existen puntos que no se encuentran

resueltos, como lo son las situaciones eventuales o fortuitas que podrían ocurrir (problemas de salud, inhabilidad o incompatibilidad que no se advirtieron en la elección primaria). Sostiene que ese tema debe ser resuelto.

En materia de elecciones primarias presidenciales, sostiene que deben ser capaces de resguardar la participación de los candidatos independientes, pero no de cualesquiera, sino de aquellos que compartan el ideario, la doctrina, el programa de la coalición o de la colectividad con la cual suscriba el pacto o subpacto que lo incluya.

Por su parte, el senador **Gómez** destaca que los motivos que llevan a crear una ley de primarias, no sólo se solucionarán con esta ley, ya que ésta es sólo un paso del necesario mejoramiento institucional, que permite especialmente acabar con la lógica de “el que tiene mantiene” sustrayendo la elección de las cúpulas dirigentes.

Sobre el particular indica que hay dos cuestiones importantes a ser revisadas con objeto de la redacción de la ley. La primera de ellas tiene que ver con el establecimiento de un límite al gasto en campañas electorales. El senador manifiesta su preocupación por quienes puedan obtener altos montos de financiamiento de terceros, generándose una situación favorable para ellos. Estima de hecho, que el límite de un 25 % para las primarias debiese ser menor e imputarse al gasto total de la campaña, de resultar elegido. Además, agrega que el financiamiento debiese ser público a fin de garantizar la igualdad entre los candidatos y la transparencia en el gasto.

Finalmente, y en segundo lugar, sostiene que es necesario regular prácticas que puedan generarse a raíz de la voluntariedad del voto, como el acarreo. Dice que hay que evitar el cohecho y generar incentivos para que la ciudadanía acuda a votar.

Posteriormente interviene el senador **Pérez Varela**, quien estima que para que el conjunto de normas para perfeccionar la democracia, que actualmente se discuten, sea completo, requiere además de una reforma a la ley de partidos políticos. Afirma que, al aprobar la ley de primarias se transfiere el derecho y la responsabilidad del partido político de poner a disposición de la ciudadanía aquellas personas que representan a ese conglomerado político, por lo que también se corre el riesgo de que la ciudadanía elija personas que no representen el ideario de un partido. Para evitar esto, sostiene que es necesario reformar orgánicamente los partidos políticos para sacarlos de su estado actual de precariedad, en cuanto a representatividad, financiamiento y transparencia. Sólo de esta forma se resolverá el problema de fondo, y los partidos serán capaces y deberán ser medios adecuados para recoger las inquietudes ciudadanas.

En su intervención, el senador **Sabag** concuerda con la necesidad de mejorar la regulación de los partidos políticos, dice que, en la medida que la ley no les exija mayor transparencia, nunca gozarán de mejor prestigio en la ciudadanía. Además manifiesta inquietudes respecto a cuestiones prácticas de las elecciones primarias. En este sentido señala la necesidad de resolver si debe haber o no una cantidad mínima de electores, asimismo estima que debe

regularse la forma en que el partido político nombra a un candidato para las primarias. Esto último debido a que un candidato podría tener que pasar por tres elecciones, la del partido, las primarias y las elecciones definitivas para poder acceder a un cupo, lo que supone un gran desgaste de recursos.

Señala también que en casos de candidatos a alcaldes poco conocidos, puede resultar más eficiente que se realice una encuesta seria por el SERVEL, para evitar el excesivo gasto que supone la realización de una elección. Finalmente estima que al estar prohibido el acarreo de votantes por parte de los partidos, deben existir mecanismos que permita a las personas concurrir a votar a fin de garantizar la participación en el proceso.

En su intervención, el senador **Pizarro** advierte que con la ley en discusión no se resuelve el problema de fondo del asunto. Sostiene que lo que realmente debe modificarse para mejorar la participación ciudadana es el sistema binominal que se ha transformado en una verdadera camisa de fuerza para el régimen democrático, ya que el sistema electoral obliga a las colectividades a llevar pocos candidatos lo que se agrava además, con la exigencia de presentar listas que ocultan la diversidad de candidaturas o pensamientos de un sector. Las primarias sirven, dice, para amplificar la forma de tomar la decisión, pero afirma que no resuelve el problema de fondo y además, no permitirá controlar la ideología del candidato que participa en el proceso.

Luego interviene el senador **Navarro**, quien estima que la ley de primarias es para los partidos políticos y no para la ciudadanía. De hecho, sostiene, que

busca solucionar un problema de la coalición gobernante y además afectar a la oposición. Argumenta que el problema de fondo es el sistema binominal, y por tanto, la ley de primarias lo único que logrará es acrecentar la desconfianza en los partidos políticos. Señala, finalmente, que por ese motivo votará en contra.

A continuación, en su intervención, el senador **Tuma** dice que la ciudadanía requiere cada vez más democracias más deliberativas y no sólo representativas. Señala que el punto no está en cómo regular las primarias, sino en cómo propiciar una elección representativa abierta. Cuando se habla de primarias es un sucedáneo para mejorar un poquito la legitimidad de los representantes de la ciudadanía en el Congreso, lo que no se resuelve sino con una transformación del sistema político y el binominal. Con todo, argumenta que de todas formas votará a favor del proyecto, debido a que la experiencia ha demostrado que cultiva el dialogo de los políticos con los ciudadanos, a pesar de que cree que le hacen un favor a los políticos y no resuelven las verdaderas inquietudes ciudadanas. En ese escenario, es mejor que el Estado garantice la igualdad de condiciones en la elección de candidatos.

El senador **Escalona** concuerda con el análisis realizado por los senadores señores Navarro y Tuma, sin embargo considera que las primarias son, de todas formas útiles. Señala que no se debe negar la posibilidad de establecer un instrumento que efectivamente favorece y amplía la participación de las personas en la elección de los candidatos, sobretodo considerado lo difícil que resultará conseguir una reforma al sistema binominal. Eso sí, advierte que para garantizar la legitimidad de las primarias es necesario contar con recursos,

tanto para garantizar que las personas puedan concurrir de forma gratuita a votar y así evitar el “acarreo” de votos, tanto como para contar con un mecanismo de financiamiento público que garantice una competencia lo más igualitaria posible, asegurándose así la legitimidad del proceso.

Luego interviene el senador **Muñoz Aburto**, quien considera que las primarias son un paso más en la consolidación de la democracia en Chile y que permitirá contar con una ciudadanía más participativa y acercarla al quehacer público. Espera, asimismo, que a futuro se logre reformar el sistema binominal así como garantizar el voto de los chilenos en el extranjero.

A continuación expone el Ministro secretario general de la Presidencia (subrogante) señor **Alvarado**, quien señala que el proyecto de ley de primarias se enmarca dentro de la agenda democrática del gobierno y que contempla, entre otros, elección de CORES. Afirma que las primarias permiten abrir la participación política a la ciudadanía, haciendo el proceso electoral más abierto, transparente y participativo. Asimismo, argumenta que se decidió otorgarle carácter legal para garantizar que todos los participantes lo hagan bajo las mismas condiciones, facilitándole también la tarea a los partidos políticos, ya que será ahora el Estado el encargado de hacerse cargo de la organización del proceso.

En su intervención, el senador **Carlos Larraín** comienza afirmando que las primarias no son un plan para resolver problemas de los partidos políticos, sino que para abrir la participación, permitir que afloren las inquietudes, intervengan

más personas y se escuchen diversas opiniones al momento de la elección. Señala que las primarias deben contar con el respaldo estatal, a través de la intervención del SERVEL, tener cierto grado de obligatoriedad y asegurar que su resultado sea legal y respetado. Solo así el sistema será de utilidad general. Advierte, asimismo que debe considerarse a la primaria sólo para elecciones presidenciales y sólo quizás para otras elecciones uninominales. Finalmente dice que el sistema binominal no amordaza al sistema político, sino que permite la representación política de las minorías.

A continuación expone el senador **Lagos**, afirmando que el sistema binominal no profundiza la democracia como han sostenido muchos parlamentarios, pero que sin embargo es un paso más para superar las barreras impuestas por la dictadura. Estima que de todas formas va a ser una ayuda para que los chilenos escojan a sus candidatos.

Luego interviene el senador **Hernán Larraín**, quien opina que no hay dudas acerca de la crisis de representatividad política que afecta a las instituciones en Chile. En ese sentido valora la iniciativa de las primarias ya que implicará mayor transparencia, competitividad y participación. Esto debido a que las primarias implican abrir los partidos políticos a las inquietudes ciudadanas, por lo que debería también incrementar el nivel de participación. Es por esto que votará a favor del proyecto.

Posteriormente, interviene el senador **Patricio Walker** quien esgrime que el sistema político requiere reformas que garanticen la legitimidad, de lo contrario la democracia representativa y la gobernabilidad estarán en riesgo. Es por esto

que además de la agenda democrática del gobierno, urge una reforma al binominal, ya que sin ésta, todas las demás medidas no cumplen su verdadero propósito. Señala que en el proyecto en cuestión, no debe obligarse a los independientes a participar de la primaria bajo el alero de un partido político que no los identifiquen, sino que debería abrirse la posibilidad para que éstos participen directamente de la elección, siempre y cuando reúnan los votos necesarios para inscribir la candidatura.

El senador **Pizarro** solicitó al Presidente del Senado, señor **Escalona**, someter el proyecto a votación, lo que fue aprobado por la sala.

Durante la votación, interviene el senador **Frei**, quien señala que se abstendrá de votar, esperando que el proyecto sea mejorado en la etapa siguiente. Argumenta que para que las primarias funcionen, y produzcan efectivamente una mayor participación política, es necesario no sólo que sean vinculantes, sino que también obligatorias y que se lleven a efecto el mismo día. Advierte también que sin un sistema público de financiamiento no lograrán la relevancia que el proyecto requiere para lograr sus objetivos.

Luego interviene el senador **Zaldívar** quien estima que las primarias son perfectamente compatibles con la elección para cargos unipersonales, pero que puede generar conflictos respecto de las elecciones para cargos pluripersonales. Esto, particularmente por la facultad forzar al Consejo general o Directiva central de un partido a pronunciarse respecto de la necesidad de celebrar primarias o no. Lo anterior puede generar una ruptura de pactos políticos, por lo que es algo que debe resolverse. Además, advierte que debe

discutirse el establecimiento de un porcentaje mínimo para que la primaria sea vinculante. Así también debe estudiarse la posibilidad de no sólo facilitar el transporte público para ir a sufragar en las primarias, sino que también de abrir más locales de votación, especialmente en localidades rurales. Finalmente recalca la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades entre los candidatos, para lo que estima necesario limitar el gasto electoral posible y también que el Gobierno haga una campaña de educación respecto del significado del voto y lo relevante que resulta la participación ciudadana.

Posteriormente en su intervención el senador **Letelier** indicó que las primarias no van a lograr legitimar el sistema político, como el proyecto pretende. Para que funcionen las primarias deben ser vinculantes y masivas, como ocurre en los EEUU, y se debe tener claridad respecto del financiamiento para que no se produzcan resultados distorsionados. De la misma forma que el senador Zaldívar, estima que las primarias para un sistema de listas en elecciones para el Congreso, es un error y puede producir tensiones que sólo agraven el problema. De hecho, señala, un sistema así no existe en ninguna parte del planeta. Finalmente avisa que se abstendrá, ya que considera que el proyecto apunta en una dirección adecuada, pero no resolverá los problemas de legitimidad.

En su intervención, el senador **Ruiz Esquide** anuncia su abstención de la votación, debido a que estima que el sistema tiene defectos que no serán solucionados con una ley de primarias, sino con la modificación del sistema binominal. Aprobar la ley de primarias, sin más, significaría seguir jugando al

mal menor, y no realizar un cambio que permita realmente una mayor representatividad. Con todo, cree que es necesario resolver también alguna forma de limitar el gasto electoral y asimismo corregir ciertos problemas de los partidos políticos.

Finalmente interviene el último inscrito para hacer uso de la palabra, el senador **Chahuán**, quien considera que la iniciativa en discusión es de gran utilidad, ya que permitirá eliminar la imagen de la política como aquella de una clase cerrada, al transformar a la participación ciudadana en un hecho determinante al momento de escoger los candidatos. Esto implica mayor transparencia, participación y competencia, lo que derivará a su vez, en mayor confianza de la ciudadanía en el sistema político. Además, reconoce que debe perfeccionarse un sistema que limite el gasto electoral, de modo tal que no sea la capacidad económica del candidato el factor determinante en si logra o no ganar una elección.

El senador **Espina** solicitó inscribirse al final para poder comentar el proyecto en estudio. En este sentido, señala que el desprestigio de la política nacional se debe a los mismos políticos, que no han sido capaces de destacar los logros de la política en Chile. Además, dice que el que reformar el sistema binominal tampoco mejorará los defectos que señalan quienes critican ese sistema. Finalmente argumenta que las primarias, según la reforma constitucional que se realizó al artículo 19 n°15 de la Constitución, deben ser voluntarias. Ese fue el motivo por el que el artículo mencionado dice “podrá” y no “deberá”.

En este momento, el senador **Navarro** solicitó fundamentar su voto. El Presidente del Senado le concedió la palabra. Navarro plantea que votar a favor de este proyecto sólo consolida el sistema binominal, que es lo mismo que garantizarle al duopolio político chileno (Concertación y Derecha) que siempre estarán sobrerrepresentados, por lo que su voto será en contra.

Finalizada la votación, se aprueba se aprueba en general el proyecto (29 votos contra 1 y 4 abstenciones), dejándose constancia de que se reúne el quórum constitucional exigido.

2.3 Segundo Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín N° 7.911-06).

Con fecha 5 de septiembre del 2012 la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley que está siendo objeto de este análisis, en segundo trámite constitucional⁷.

⁷ A las sesiones de esta Comisión asistieron, además de sus integrantes, los Honorables Senadores señoras Isabel Allende y Ximena Rincón y señores José Antonio Gómez e Ignacio Walker, y la Honorable Diputada señora María Antonieta Saa. Además, concurrieron el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Cristian Larroulet; el Director Nacional del Servicio Electoral, señor Juan Ignacio García; el Jefe de la División Relaciones Políticas y los asesores del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Claudio Radonich, y señora Ana María Muñoz y señores Andrés Sotomayor y Andrés Tagle, respectivamente; el Coordinador Programa Legislativo del Instituto Igualdad, señor Gabriel de la Fuente; la Secretaria Ejecutiva del Programa Legislativo de la Corporación de Estudios para Latinoamérica, señora Macarena Lobos; la abogada del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo, señora María Teresa Muñoz; la Directora Ejecutiva y la Coordinadora de Programa de Comunidad Mujer, señoras Alejandra Sepúlveda y Maricel Sauterel, respectivamente; la Coordinadora del Observatorio de Género y Equidad, señora Teresa Valdés; la Presidenta y la asesora de la Corporación Humanas, señoras Carolina Carrera y Camila Maturana, respectivamente; el Decano de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo, señor Eugenio Guzmán; el Presidente y el Director de la Asociación Nacional de Televisión, señores Ernesto Corona y Bernardo Donoso, respectivamente; el Gerente de la Asociación Regional de Canales de Televisión, señor Rodrigo Moreno, y los representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, señora Marcela Ríos y señor Pablo Galarce.

Este informe se inicia con la intervención del Ministro Secretario General de la Presidencia, señor **Cristián Larroulet**, quien explicó que las indicaciones realizadas por el gobierno buscan: 1) adecuar el proyecto a la ley de inscripción automática y voto voluntario y 2) reincorporar el límite de financiamiento privado de las campañas. En este sentido explica que las primarias, para efectos del gasto, se considerarán parte íntegra de la elección definitiva. Asimismo, buscan imponer la obligación a los partidos políticos de entregar un porcentaje mínimo del padrón electoral que se espera participe en la primaria, a fin de determinar si ésta resultará o no vinculante para el partido. Finalmente, manifestó la apertura del Ejecutivo para regular de mejor manera la situación de los candidatos independientes.

A continuación interviene **Juan Ignacio García**, director del SERVEL, quien manifiesta estar de acuerdo con las modificaciones del Ejecutivo, tendientes a adecuar el proyecto a la ley de inscripción automática y voto voluntario.

En otro sentido, advirtió sobre la necesidad de reconsiderar los plazos y eventualmente una nueva organización de su servicio. Esto debido a que la carga de trabajo que supone una elección, sobretodo una municipal y parlamentaria, requiere más tiempo, así como también el periodo disponible en caso de que se deba recurrir a la Justicia electoral. Es por esto que manifestó la posibilidad de descentralizar el SERVEL, eliminando así la dependencia de las oficinas regionales de servicio central en Santiago.

Finalmente advierte que el SERVEL no maneja información actualizada respecto de los Consejos de los partidos políticos, por lo que aquellas indicaciones que apuntan en ese sentido, deben ser aplicadas como reforma a la regulación de los partidos políticos.

En su intervención el senador **Coloma**, señala que debe regularse adecuadamente las primarias, debido a que se corre el riesgo de que pequeños grupos con amplios recursos económicos puedan apoderarse de los partidos. Asimismo, advierte que las primarias permitirán ampliar el periodo de campaña previa a una elección, cuestión que precisamente se había intentado acotar, bajo el entendido que mientras más breve la campaña, no resultaría tan decisivo el respaldo económico con el que cuente cada candidato. En este sentido, propone incorporar una norma que obligue a los candidatos a rendir cuenta detallada de los montos que reciben de privados.

El senador **Bianchi** llamó a que el Ejecutivo trabaje en indicaciones al proyecto que permitan compensar el poder que pequeños grupos de altos recursos que anulan las inquietudes ciudadanas en regiones, por poder capturar un alto número de cargos públicos y posiciones de poder. Señala asimismo, que el proyecto está dirigido a los partidos políticos, para que se transformen realmente en canales de las inquietudes ciudadanas.

En su intervención, el senador **Sabag**, expresó su acuerdo con el senador Bianchi, en el sentido de que la ley de primarias obligará a los partidos políticos a abrirse a las inquietudes de la ciudadanía.

También realizó un llamado al Ejecutivo para que estudie una fórmula que le impida a un candidato de un conglomerado, participar en la primaria de otro, por el evidente menoscabo que una situación así genera para un partido, y también manifestó la necesidad que se reforme la ley de partidos políticos, cuestión que está pendiente desde el año 2011, y que es fundamental en el fortalecimiento de la democracia. Finalmente se mostró de acuerdo en el establecimiento de limitar el financiamiento privado, y así también los periodos de campaña.

El senador **Zaldívar** estima que se debe regular la cantidad de elecciones a celebrarse, ya que en vez de incentivar la participación ciudadana, esto podría desincentivarla aún más. En este sentido, también llamó al Ejecutivo para que se estudie adecuadamente el ámbito de aplicación de las primarias y que reduzca los plazos de campañas para evitar confusiones. Señaló también que para las primarias no debería permitirse el aporte público ni el privado, ya que eso genera una situación de desventaja para aquellos candidatos que no participaron, en tanto no pueden contar con los recursos con tanto tiempo. Sugiere que el aporte podría hacerse por intermedio del partido y que sea éste quien suministre los recursos aportados.

Finalmente sugirió un mecanismo para que los candidatos que se presenten como independientes bajo el alero de un conglomerado no lo hagan para tergiversar el resultado de la primaria.

El senador **Rossi** sugirió que los candidatos que no participen de la primaria puedan participar de la campaña también durante la primaria, para que

participen así en igualdad de condiciones respecto de los candidatos que sí participan en la primaria. Además se manifestó de acuerdo con el sistema propuesto por el senador Zaldívar, en el sentido que los independientes tengan que participar a través de la institucionalidad democrática, para que así el apoyo generado por independiente sea validado por una opción política. Finalmente coincidió en los llamados a estudiar mecanismos para transparentar el gasto electoral y la adecuada regulación de los plazos.

En sesión de 19 de junio de 2012, la Comisión inició el estudio en particular de la iniciativa.

A continuación se señalan las normas sobre las que recayeron las indicaciones, el contenido de éstas y los acuerdos, en la medida que hayan influido en la redacción definitiva de la ley⁸.

Artículo 1

El artículo primero mantuvo su formulación original, debido a que la indicación presentada fue retirada por uno de sus autores.

Artículo 2

La indicación N° 1B, del senador Zaldívar y Sabag, que buscaba reemplazar el artículo 1° y 2° del proyecto, persigue que las primarias sólo se apliquen a las elecciones presidenciales, pues las elecciones parlamentarias son de

⁸ De esta manera no se incluyen todas aquellas indicaciones que fueron retiradas por sus autores o que finalmente no hayan prosperado. Tampoco se incluyen los artículos que fueron objeto de indicaciones en un sentido meramente formal, en tanto éstas atendieran a mejorar su comprensión o subsanar errores de redacción.

resorte propio de los partidos políticos. Al respecto el ministro Larroulet señaló que la idea del proyecto es precisamente aumentar la participación ciudadana, y al acotarla sólo a elecciones presidenciales no se cumple con ese objetivo.

El asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Andrés Tagle, señaló que la inquietud planteada queda superada por lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 7° del proyecto, que dispone que en la elección primaria para los cargos de parlamentarios, los partidos políticos podrán participar en forma individual; en pacto con otros partidos o en conjunto con otros partidos con los cuales ha suscrito un pacto electoral. En la elección conjunta de Presidente y de parlamentarios podrá haber un pacto electoral para las elecciones parlamentarias y otro diferente para las presidenciales.

Finalmente, el señor Juan Ignacio Gracia, Director del Servicio Electoral, advirtió sobre la dificultad logística que significa celebrar la primaria en un solo día. Finalmente, esta indicación fue retirada por sus autores.

Artículo 3

Respecto al artículo 3° se discutió respecto del momento en el que se celebraría la elección primaria, tanto para la elección presidencial, parlamentaria y a alcaldes. En su formulación original, se estableció que para todas las elecciones sujetas a primarias, éstas se celebrarían en el vigésimo domingo anterior a la elección. Luego de una breve discusión, se optó por la fórmula propuesta en la indicación hecha por el Ejecutivo. De esta forma, se estableció que las primarias se celebrarán el “decimoséptimo” domingo previo a la elección definitiva. El Director del SERVEL aclaró que era un plazo suficiente

para la realización de la elección, así como de la eventual intervención de la Justicia electoral.

Artículo 6

En este artículo se establece que regirán, además de las disposiciones de esta ley, en lo que les sean aplicables, las de la ley N° 18.700, orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios; las de la ley N° 18.556, orgánica constitucional de inscripciones electorales y Servicio Electoral, y las de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades. La indicación presentada por el Presidente sugiere además la inclusión de la ley N° 18.603 orgánica constitucional de partidos políticos; y la presentada por la senadora Rincón sugería la inclusión de la ley N° 19.844, sobre transparencia, límite y control de gasto electoral. La indicación del Ejecutivo fue aprobada por unanimidad de los Senadores de la Comisión, mientras que la segunda fue rechazada por igual quórum.

Artículo 7

Este artículo dispone que los partidos políticos podrán participar en elecciones primarias para la nominación de candidatos a los cargos de Presidente de la República y de alcalde individualmente o en conjunto con otros partidos y candidatos independientes conformando un pacto electoral. Y en su letra b) del inciso segundo, establece que en las primarias parlamentarias, los partidos políticos podrán participar “en forma individual, habiendo suscrito un pacto electoral con otros partidos” para determinar su candidato.

Por indicación del Ejecutivo se propuso agregar un nuevo inciso al artículo 7°, en el siguiente tenor: “los independientes podrán participar en las elecciones primarias nominados por un partido o como integrantes de un pacto electoral”. Tal indicación fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión.

Artículo 8

Este artículo dispone la facultad del Consejo general de un partido político para determinar si participará, y en qué forma, en la elección para determinar a su candidato presidencial. En su inciso segundo se establece que deberá pronunciarse sobre este asunto cuando un 10% de los miembros del consejo o la Directiva central así lo solicitaren.

Al respecto se suscitó un extenso debate entre los miembros de la Comisión, respecto a los requisitos que se deberían establecer para que se solicite una decisión del Consejo o Directiva central de un partido respecto de su participación o no en la primaria. Con todo, la discusión no logró convencer a la mayoría de los miembros de la Comisión, por lo que el artículo en cuestión mantuvo finalmente su redacción aprobada en general.

Artículo 9

El artículo en cuestión regula una materia similar al anterior, pero en esta ocasión referido a elecciones parlamentarias y a alcaldes.

En su primer inciso, reconoce autoridad al consejo general del partido para decidir si participarán en una elección primaria con el fin de determinar los candidatos al Parlamento y a los cargos de alcalde, los territorios electorales en

los que participará y la forma cómo lo hará: individualmente o integrando un pacto, y la nominación de los candidatos.

En el segundo inciso se establece la obligación de pronunciarse al Consejo general respecto de esa decisión a la que se refiere en el inciso primero, cuando se lo solicite la directiva o un consejo regional.

Finalmente, el inciso tercero establece que al Consejo regional corresponderá solicitar al Consejo general la realización de primarias parlamentarias y de alcaldes en territorios de su jurisdicción, a requerimiento de la directiva regional del partido o de un 10% de los miembros del consejo regional.

Al respecto de la redacción aprobada en general, por unanimidad de la Comisión y en uso de la facultad del artículo 121 del Reglamento de la Corporación, se suprimió el inciso tercero referido, produciéndose así el mismo efecto que buscaba una indicación presentada por los senadores Coloma y Pérez Varela, por lo que tal indicación fue retirada.

Artículo 11

Este artículo aprobado en general establece como requisito para participar en una elección primaria de Presidente de la República y de alcalde, que el partido o pacto declare un número superior de candidatos a los cargos a definir.

Al respecto y por aprobación unánime de la Comisión, se aceptó la indicación del Ejecutivo que elimina la frase “los cargos de Presidente de la República y de alcalde”.

Posteriormente se discutió la posibilidad de establecer un mecanismo de discriminación positiva en favor de las mujeres, para que acceder en igualdad de condiciones a cargos públicos. Tal iniciativa promovida por Carolina Carreras, en representación de la Corporación Humanas y Alejandra Sepúlveda en representación de Comunidad Mujer, y que fue respaldada por una indicación presentada por el senador Rossi, fue finalmente desestimada ya que la Comisión no consideró adecuado el sistema de cuotas, y tampoco lo considero pertinente, al señalar que debería discutirse en otro proyecto por separado.

Artículo 12

Esta regla dispone que dispone que el pacto electoral para la elección de Presidente de la República debe formalizarse antes del cierre del plazo para declarar candidaturas de elecciones primarias, a través de los documentos señalados en: a) una declaración de los presidentes y secretarios generales de los partidos del pacto, que debe expresar la decisión de concurrir en pacto a la elección de Presidente y de apoyar en la elección definitiva al que gane las elecciones primarias. Además se debe cumplir con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 3° bis de la ley de votaciones populares, que establece el plazo y modalidades para formalizar el pacto electoral; y b) una declaración de las candidaturas para la nominación al cargo de Presidente de la República en la elección primaria.

En su inciso segundo, dispone que el pacto para la elección de Presidente de la República se entiende constituido desde su formalización, quedándole prohibido a los partidos que lo integran acordar otro, a menos que dejen sin efecto el primero. En tal caso, esto sólo procederá antes del vencimiento del plazo para declarar candidaturas. Además, siempre y cuando se dé cumplimiento al inciso primero del artículo 29 de la ley N° 18.603⁹ y que haya acuerdo unánime al efecto, lo que deberá ser comunicado al SERVEL por los partidos antes del vencimiento del plazo para declarar candidaturas.

Al respecto, tanto el Presidente, como la senadora Rincón y los senadores Gómez, Quintana, Walker (don Patricio), solicitaron la inclusión de los candidatos independientes como posibles suscriptores del pacto referido en la letra a) del artículo en cuestión, además de la adecuación del texto a la nueva redacción.

Además, la Comisión en virtud del artículo 121 del Reglamento de la Corporación, agregó un inciso final al artículo, en el sentido de permitir a los candidatos independientes hacerse representar para efectos del pacto, por una o dos personas que actuaran conjuntamente, lo que deberá hacerse mediante escritura pública.

Artículo 13

⁹ Obliga a que los afiliados del partido ratifiquen la aprobación o retiro de un pacto electoral.

En el mismo sentido que el artículo anterior, este artículo regula la presentación de los documentos que se han de acompañar a las declaraciones de candidaturas a parlamentarios y alcaldes en las elecciones primarias en que participen partidos políticos integrando un pacto electoral. Siguiendo la misma lógica, reproduce los requisitos señalados en las letras a) y b) del artículo anterior. Sin embargo, se diferencia principalmente en el caso de que la nominación de los candidatos a alcaldes y concejales o parlamentarios no se haga por medio de primarias, no requerirá formalizar el pacto, para lo que bastará con la declaración de las candidaturas por los presidentes y secretarios integrantes del pacto.

Finalmente, el inciso tercero prohíbe a los partidos celebrar más de un pacto, salvo que el acordado se deje sin efecto antes del vencimiento para declarar candidaturas en elecciones primarias, siguiendo las mismas reglas del artículo 12.

Al respecto, el Presidente realizó tres indicaciones que fueron aprobadas por unanimidad. La primera de ellas, reemplazo el inciso primero en orden a establecer que el pacto electoral que incluya elecciones primarias en el caso de las elecciones en cuestión, se formalizará ante el Director del Servicio Electoral antes del vencimiento del plazo para las declaraciones de candidaturas de esas elecciones primarias, por medio de una presentación suscrita por los presidentes y secretarios de los partidos y de los independientes integrantes del pacto, en que conste su voluntad de apoyar a los candidatos nominados por la primaria a las elecciones definitivas y cumplan, además, las exigencias

consignadas en el inciso cuarto del artículo 3° bis de la ley de votaciones populares¹⁰.

La segunda indicación, sólo responde a una adecuación conceptual, mientras que la tercera de ellas, declara que los subpactos electorales en las elecciones de concejales podrá efectuarse después de las elecciones primarias de alcaldes, dentro del plazo establecido en el artículo 107 de la ley orgánica de municipalidades, esto es el nonagésimo día anterior a la elección).

Artículo 14

Este artículo establece el plazo para realizar la declaración de candidatos (en cualquiera de las elecciones) que participarán en las primarias. Los senadores Coloma y Pérez Varela, redactaron una indicación para acortar ese plazo y así evitar campañas más largas. Tal indicación fue rechazada por la Comisión, debido a que se estimó que regulaba cuestiones pertinentes a la ley de partidos políticos, y también por la opinión del Director del Servel, quien hizo ver la imposibilidad técnica que supone para el servicio organizar una primaria en tan poco tiempo.

Artículo 15

Esta regla obliga a aquellos candidatos que participen en una elección primaria de un partido individualmente, a afiliarse a ese partido. A diferencia de las elecciones primarias para Presidente o de alcalde, caso en el que los

¹⁰ Tales requisitos son: i) deber de indicar la decisión de concurrir en lista conjunta en una elección de Parlamentarios y, ii) que existe afinidad entre sus declaraciones programáticas.

candidatos podrán ser independientes cuando el partido haya suscrito un pacto sólo con estos últimos. En el caso de las elecciones parlamentarias, los candidatos podrán ser independientes cuando hayan suscrito un pacto con otros partidos, de conformidad con el artículo 13. El inciso segundo declara que los candidatos nominados para elecciones primarias por un pacto deberán estar afiliados a cualquiera de los partidos integrantes del pacto o ser independientes sin afiliación partidaria.

El inciso tercero de este precepto prohíbe participar en las elecciones primarias a los independientes que no sean patrocinados por partidos políticos o pactos.

El Presidente de la República propuso reemplazar este artículo por lo siguiente: i) que los candidatos nominados por un partido deben ser afiliados a ese partido o ser independientes sin afiliación; ii) en concordancia con el artículo 4° de la ley N°18.700, exige que los candidatos nominados por un partido que participe solo, en el caso de una elección parlamentaria, deberán ser siempre afiliados al partido; y iii) prohíbe las candidaturas independientes en las elecciones primarias que no sean nominadas por partidos o que no integren pactos. Esta indicación fue aprobada por la Comisión.

Artículo 16

Este artículo dispone que con la declaración de la candidatura, el partido o el pacto adjuntará el padrón al que alude el artículo 20 del proyecto en revisión.

En la indicación del Ejecutivo, se pretendía precisar que la obligación de acompañar el padrón electoral es para cada territorio electoral y para cada elección, y además el porcentaje mínimo de electores que participarán en la primaria. Sin embargo ésta fue rechazada debido a que no parece conveniente dejar abierta la posibilidad de que un partido permita límites irrisorios de participación en estas elecciones y porque regula cuestiones pertinentes a la ley orgánica de partidos políticos.

Finalmente, por indicación de la senadora Rincón, se aprobó agregar una regla que obligue a los partidos a velar por el equilibrio de género, pero no se aceptó imponer esa obligación al momento de confeccionar una lista, como tampoco la prohibición de presentar listas con candidatos del mismo sexo.

Artículo 20

El artículo veinte establece la obligación de que junto a la declaración, se acompañe la norma de cómo se determinará el padrón electoral de electores con derecho a sufragio. Para esto, en su inciso segundo establece cinco literales con opciones que dicha norma deberá considerar. Además de la adecuación de la norma a la nueva realidad electoral, se aprobó añadir un inciso final al artículo, por iniciativa de la senadora Rincón y los senadores Gómez, Quintana y Walker (don Patricio), en el que se dispone que en el caso de elecciones presidenciales, en el caso de candidaturas independientes patrocinadas o nominadas por un pacto o un partido político, éstos podrán elegir como normas las contenidas en las letras d) o e) de este artículo, esto es que pueden optar por los afiliados a los partidos e independientes de un pacto o

todos los electores inscritos, respectivamente, al momento de determinar el padrón electoral para la elección.

Artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28

Todos estos artículos fueron modificados por unanimidad en atención a adecuar las reglas del procedimiento electoral a la reforma del voto voluntario e inscripción automática. Salvo el artículo 22 y 27 que fueron suprimidos por indicación del Ejecutivo, por los mismos motivos señalados y también con acuerdo unánime de la Comisión. Lo anterior supone un cambio en la numeración correlativa de todos los artículos del proyecto en discusión.

Artículo 29 (nuevo 27)

Establece que en las elecciones primarias las mesas quedarán constituidas con tres vocales designados por la Junta electoral, mediante sorteo de entre los que hayan desempeñado el mismo cargo en la última elección general (parlamentarias o municipales). En su inciso segundo, en el caso de que se proceda a la fusión de mesas a la que se refiere el artículo 28 (nuevo 26), la Junta electoral elegirá a los tres vocales por sorteo, de entre todos los de las mesas o registros reunidos en una sola mesa.

Al respecto, se aprobó una indicación presentada por el Presidente, tendiente a permitir que la mesa pueda funcionar con un mínimo de dos vocales¹¹.

¹¹ También se aprobó otra indicación del Ejecutivo en orden a adecuar la regla con la reforma que estableció el voto voluntario y la inscripción automática.

Artículo 30 (nuevo 28)

Este artículo dispone que el sufragio será personal, igualitario, secreto, informado y voluntario. Al respecto fue objeto de una indicación por parte del Ejecutivo, la que supuso la eliminación de una frase referida al voto obligatorio, lo que fue aprobado unánimemente por la Comisión.

Artículo 31 (nuevo 29)

El artículo en cuestión disponía que en las elecciones primarias, los electores se identificarán con su cédula nacional de identidad o cédula de identidad para extranjeros, ambas vigentes. Además, en su inciso segundo, se estableció la prohibición de identificación de electores mediante informe de expertos¹².

Artículo 32 (nuevo 30)

A través de dos indicaciones, de los senadores Bianchi, Alvear, Frei, Pizarro y Zaldívar, se propuso agregar un artículo 32 bis, en el que se estableciera la obligación (en la primera de ellas para los gobiernos regionales, y para el SERVEL en la segunda), de disponer de medios de transporte para los electores al local de votación.

Ambas indicaciones fueron declaradas inadmisibles por versar sobre materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, quien sin embargo, anunció su disponibilidad para estudiar alguna fórmula que persiga el mismo propósito.

¹² Artículo 63 de la ley N°18.700 de votaciones populares.

Artículo 33 (nuevo 31)

Fue objeto de indicaciones por parte del Presidente, para adecuar la norma a la indicación rechazada respecto del artículo anterior. De esta misma forma, tal moción fue rechazada.

Artículos 34 (32), 35 (33), 36 (34), 37 (35), 38 (36), 39 (37), 40 (38), 41 (39)

Al respecto, además de corregirse la numeración de los artículos (la numeración nueva y correcta consta entre paréntesis), se adecuó la redacción de algunas a fin de evitar errores de concordancia o bien, para mejorar la redacción original.

Artículo 42 (nuevo 41) y 43 (nuevo 42)

El primero de ellos fue aprobado sin enmiendas, mientras que respecto del segundo, las indicaciones al respecto, que buscaba terminar la campaña tres días antes de que se verifique la elección primaria, y no hasta el día de la primaria, fueron rechazadas unánimemente por los miembros presentes de la Comisión.

Artículo 44 (nuevo 43)

Este artículo prescribe que el gasto electoral permitido será el equivalente al 25 % de los valores señalados en el artículo 4° de la ley N°19.884, sobre límite y control del gasto electoral, según el tipo de elección.

En este particular se presentaron diversas indicaciones con distintos mecanismos y límites para controlar el gasto electoral, además de algunas que

sugerían establecer incentivos económicos para incentivar la participación. Primero, resultaron aprobadas las indicaciones presentadas por los señores senadores Gómez y Coloma, quienes sugirieron reemplazar el artículo 44 con una disposición que limita el gasto electoral en las primarias al 10% de los valores consignados en el artículo 4° de la ley N°19.884. Además, agrega que cada nominado deberá realizar una declaración jurada del gasto efectuado, monto que será descontado del gasto máximo autorizado para la elección definitiva.

Con todo, esta indicación fue complementada por otras. La primera de ellas, presentada por los senadores Coloma y Pérez Varela, quienes proponen reducir el porcentaje de a redacción original del 25 % a un 10 %, lo que además fue complementado por la indicación de la señora senadora Allende, que establece la obligación para cada candidato de entregar un detalle de los gastos al Servicio electoral mediante una declaración jurada, la que además deberá publicarse en un sitio web establecido para tal efecto. Finalmente, por indicación del senador Coloma, se agregó un inciso final al artículo 44, en el que se establece que para efectos del límite a los aportes privados a las campañas, las primarias se entenderán como parte de la elección definitiva.

Cabe señalar que las indicaciones presentadas por las senadoras Allende y Rincón que establecían un mecanismo de incentivo a las candidatas mujeres, a través de la entrega de mayores montos para sus campañas, fueron declaradas inadmisibles por tratarse de un tema que es de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.

Luego fue estudiada también una indicación presentada por los senadores Alvear, Frei, Pizarro y Zaldívar, que proponía en primer lugar un sistema de reembolso del Fisco por los gastos incurridos al partido o pacto, lo que fue declarado inadmisibles por ser materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y fue rechazada la idea de imponer una obligación a los canales de televisión abierta para que gratuitamente y en días distintos, cada pacto o partido organice debates entre sus candidatos.

Artículo 45 (nuevo 44) y 46 (nuevo 45)

Ambos artículos fueron aprobados sin enmiendas.

Por indicación del señor senador Bianchi se propone modificar la ley N°18.700, orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios, al reformar los tipos penales ahí establecidos. Se acordó y finalmente aprobó, consignar un nuevo artículo 48, que establece lo siguiente:

1. Se extendió el delito que tipifica actualmente el artículo 137 de la ley de votaciones populares a las elecciones primarias, de modo de uniformar ambos eventos electorales en las materias de que trata este delito.
2. Se establecieron como penas de los delitos que la indicación propone, las consignadas en el texto vigente de la ley N° 18.556 en sus artículos 53 y 54. (Este texto está contenido en el artículo 1° de la ley N°20.568).

Del modo dicho, se castiga con presidio menor en su grado medio, multa de 10 a 50 UTM e inhabilitación absoluta y perpetua para el desempeño de cargos

y oficios públicos al que solicitare votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa o cohechare de cualquier forma a un elector. Igualmente, sufrirá la pena de reclusión menor en su grado mínimo y multa de 1 a 3 UTM, al que vendiere su voto o sufragare por dinero u otra dádiva.

3. Se incluyó un precepto (inciso tercero) que declara que se presume que incurre en alguna de estas conductas el que, después de entregada la cédula, acompañare a un elector hasta la mesa, salvo el caso de los discapacitados.

Finalmente el señor senador Gómez, propone la inclusión de un Título V, de “Disposiciones finales”, y que contengan los artículos 48, 49, 50 y 51. En éstos, el senador propone: i) artículo 48, en el que se establezca que el transporte público concesionado funcione gratuitamente el día de la primaria, siendo obligación del concesionario asegurar la continuidad del servicio; ii) artículo 49, en el que se establece la prohibición a los candidatos, partidos o pactos dar servicio de transporte el día de las elecciones para trasladar electores al lugar de votación; iii) artículo 50 que introduce enmiendas al artículo 31 de la ley N°18.700; y iv) artículo 51 que modifica el artículo 4° de la ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. En primer lugar propone reemplazar las palabras “inscritos” por “electores”, las dos veces que aparece. Y en segundo lugar, propone agregar un nuevo inciso que declare que los valores del gasto electoral se calcularán sobre la base de electores que hayan votado en las elecciones inmediatamente anteriores a las que se debe efectuar el cálculo.

La comisión aprobó el nuevo artículo 48 propuesto por el senador Gómez, pero rechazó la propuesta sobre incorporar un nuevo artículo 49 y 50, mientras que respecto de las dos modificaciones contenidas en el propuesto artículo 51, sólo fue aceptada la primera, con una enmienda formal, como nuevo artículo 48.

Artículos transitorios

Artículo Primero

En su inciso segundo se establecía que en el evento de que entre la publicación de esta ley y la de la elección municipal del año 2012, mediare menos de 240 días, la primaria de alcalde se celebrará el decimoséptimo domingo anterior a esa elección. Finalmente este inciso segundo es suprimido por indicación del Presidente de la República, aprobada unánimemente por la Comisión.

Con fecha 31 de agosto de 2012, la Comisión Gobierno, descentralización y regionalización, presentó a la Sala por intermedio de su secretario, don Mario Tapia Guerrero, las modificaciones realizadas en el proyecto original y posteriormente, la nueva versión del proyecto con las modificaciones ya aplicadas, según se resolviera en la discusión en Comisión¹³.

¹³ Entre las páginas 395 y 399, el secretario de la Comisión, presenta un resumen ejecutivo que describe detalladamente la tramitación del proyecto en Comisión. Este resumen no se acompaña aquí, debido a que las modificaciones más relevantes y sustantivas que experimentó el proyecto ya se han hecho notar. Sin embargo toda esta información está disponible en la página web de la Biblioteca Congreso Nacional, bajo el rótulo “Historia de la Ley N° 20.640.

2.4 Primer Informe Comisión de Hacienda (Boletín N°7.911-06)

Con fecha 11 y 12 de septiembre de 2012, la Comisión de Hacienda sesionó para discutir el proyecto de ley, en su segundo trámite constitucional¹⁴.

Bajo su competencia la Comisión se pronunció acerca de los artículos 3°; 21; 22; 25; 44; 45; 46; 47; y Segundo transitorio, en los términos que fueron aprobados por la Comisión de Gobierno. Además, realizó enmiendas sobre artículos 14 y 39 del proyecto, que no son de su competencia, pero ambas fueron aprobadas unánimemente por la Comisión, y sólo para hacer concordante el artículo 39° con una modificación acordada sobre el artículo 3° y corrigiendo un error de redacción, en el caso del artículo 14°.

A continuación se presenta el resumen de las modificaciones y decisiones adoptadas por la Comisión:

Artículo 3°

Aquí la Comisión acordó por unanimidad de sus miembros, modificar el plazo en el que se realizará la primaria; reemplazando la palabra “decimoséptimo” por “vigésimo” en los incisos segundo y tercero del artículo en

¹⁴ A la sesión de estudio del presente proyecto asistieron: sus integrantes (Senadora señora Rincón, Senadores señores Kuschel, Frei, Lagos y Novoa), los Honorables Senadores señores Coloma y Sabag, y concurrieron también, en representación del Ejecutivo, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministro, señor Cristián Larroulet; y los asesores, señoritas Constanza Castillo, Ana María Muñoz, Carol Parada y Elizabeth Soto, y señores Pedro Pablo Rossi, Andrés Sotomayor y Andrés Tagle; De la Dirección de Presupuestos, el Subdirector de Racionalización y Gestión Pública, señor Herman von Gersdoff; Del Instituto Libertad y Desarrollo, la asesora del Programa Legislativo, señorita María Teresa Muñoz; De la Biblioteca del Congreso Nacional, el analista del Área Económica, señor Andrés Muñoz; Del Centro de Estudios del Desarrollo, la asesora, señorita Johanna Villablanca; Y el asesor de la Honorable Senadora señora Rincón, señor Josué Vega.

cuestión. Consecuente con lo anterior, se acordó también que el plazo para efectuar la declaración de candidaturas venza el sexagésimo día anterior a la primaria y no el septuagésimo como se había acordado en la Comisión de Gobierno¹⁵. Ambas modificaciones fueron adoptadas en virtud del artículo 121 del Reglamento del Senado.

Artículo 21

Para concordar este artículo con la modificación anterior, también se reemplazó “septuagésimo” por “sexagésimo”, por acuerdo adoptado unánimemente.

Artículos 22, 25, 44 y 45

No fueron modificados, siendo aprobados por la totalidad de sus miembros, salva la abstención del senador Frei.

Artículo 46

Sobre este precepto se acordó agregar en el inciso segundo del artículo 137 que se propone, la misma presunción de la figura de cohecho prevista originalmente por dicha disposición de la ley N° 18.700. Del mismo modo, se acordó efectuar una enmienda a la redacción, en el inciso tercero del artículo 137.

Artículo 47

¹⁵ Este acuerdo se replica también a los artículos 14 y 21 según se verá.

Este artículo fue agregado por indicación del senador señor Gómez¹⁶, la que en esta instancia fue declarada inadmisibile por el senador Novoa, ya que establecería una carga a los concesionarios del transporte público, por lo que el Estado debiese compensar por tal menoscabo patrimonial. Esto supondría entonces la disposición de recursos fiscales, lo que es materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En consecuencia, el artículo en cuestión fue eliminado.

Artículos transitorios

Fueron aprobados con una enmienda meramente formal, por cuatro votos a favor, y una abstención.

Después del análisis en particular de los artículos, la comisión tiene en vista el **informe financiero** del proyecto, elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda con fecha 6 de septiembre de 2011, en el que se concluye que “no producirá desequilibrios macroeconómicos ni incidirán negativamente en la economía del país”.

Finalmente, el señor Roberto Bustos Latorre, Secretario de la Comisión de Hacienda, presenta el texto del proyecto con las modificaciones acordadas en la Comisión.

¹⁶ La indicación a la que aquí se hace referencia está explicada al final del Segundo Informe de la Comisión de Gobierno.

2.5 Segundo Informe Comisión de Hacienda (Boletín N° 7911-06)

Con fecha 12 de septiembre de 2012, la Comisión de Hacienda emitió su segundo informe acerca del proyecto de ley que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes¹⁷; en el cual se deja constancia que la Comisión de Hacienda sólo realizó enmiendas respecto de los siguientes artículos del proyecto de ley: artículo 3°, 14, 21, 39, 46, 47, 48 y Segundo transitorio. Se señala además, que en todos los casos descritos, salvo la eliminación del artículo 47, se hace en virtud de lo dispuesto por el artículo 121, inciso final del Reglamento del Senado.

Previo al análisis particular de los artículos que analizó la Comisión, hace uso de la palabra, el **Ministro Secretario General de la Presidencia Cristian Larroulet**, quien indica que la génesis del proyecto en discusión se encuentra en la reforma constitucional aprobada durante el gobierno de la Presidenta señora Bachelet, que incorporó al artículo 19 N°15 de la Constitución, el deber de

¹⁷ A la sesión en la que se discutió el proyecto, asistieron: sus integrantes (Senadora señora Rincón, Senadores señores Kuschel, Frei, Lagos y Novoa), los Honorables Senadores señores Coloma y Sabag, y el Honorable Diputado señor Monckeberg, don Nicolás. del mismo modo, concurrieron: En representación del Ejecutivo, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministro, señor Cristián Larroulet; y los asesores, señoritas Constanza Castillo, Ana María Muñoz, Carol Parada y Elizabeth Soto, y señores Pedro Pablo Rossi, Andrés Sotomayor y Andrés Tagle; de la Dirección de Presupuestos, el Subdirector de Racionalización y Gestión Pública, señor Herman von Gersdoff; del Instituto Libertad y Desarrollo, la asesora del Programa Legislativo, señorita María Teresa Muñoz; del Centro de Estudios del Desarrollo, la asesora, señorita Johanna Villablanca; de la Corporación de Estudios para Latinoamérica, la asesora, señorita Macarena Lobos; de la Biblioteca del Congreso Nacional, el analista del Área Económica, señor Andrés Muñoz; y el asesor de la Honorable Senadora señora Rincón, señor Josué Vega.

establecer mediante una ley de carácter orgánico constitucional, un sistema de elecciones primarias con carácter vinculante. Sostiene que la finalidad del proyecto es permitir que la ciudadanía escoja a quienes serán sus candidatos en las elecciones de Alcaldes, Parlamentarios y Presidenciales. En este sentido, destaca cuales son los elementos principales del proyecto:

- i) Fecha de las elecciones primarias. El proyecto original del Ejecutivo las fijó para el decimoséptimo previo a la elección definitiva. Sin embargo, en la Cámara de Diputados, se fijó tal fecha para el vigésimo domingo previo. Finalmente en la Comisión de Gobierno del Senado, se volvió a la redacción original.
- ii) Participación de independientes. El proyecto permite que los independientes participen a través de un partido o un pacto de partidos.
- iii) Decisiones al interior de los partidos políticos. El proyecto permite de acuerdo a la ley N°18.603, que sea el Consejo General de los partidos, quienes decidan acerca de la participación en las primarias y la forma en que lo harán.
- iv) Padrones electorales. El proyecto deja abierta la posibilidad de que participen sólo militantes de los partidos, o militantes o independientes, o militantes de partidos integrantes de un pacto, o éstos más independientes, o todos los electores habilitados para sufragar. El padrón será confeccionado por el SERVEL. Siendo así el Estado el responsable de organizar y financiar el proceso.
- v) Efecto vinculante. El proyecto determina que quien resulte electo en la primaria deberá ser candidato en la elección definitiva, mientras que

quien no resulte electo, no podrá postular al mismo cargo y territorio por el que fuera derrotado.

El señor senador **Lagos** preguntó por los motivos del Ejecutivo por realizar la primaria 17 semanas antes, y no 20 semanas antes de la elección. Ante esto, el **Larroulet** respondió que se debe principalmente a lo estrecho de los plazos en las elecciones presidenciales, sin embargo manifestó su apertura para alcanzar un acuerdo al respecto.

El senador **Kuschel** consultó si esta nueva regulación alterará los plazos en que las autoridades que ejercen determinados cargos, deben renunciar a aquéllos para poder postular a un cargo de Alcalde, Parlamentario o Presidente.

Andrés Tagle, asesor del Ministro, explicó que no se modifican tales requisitos, siguiendo vigentes los ya existentes.

Luego, el senador **Frei** expuso ciertas aprehensiones respecto del proyecto, toda vez que menciona la posibilidad que concurran a votar personas que sólo pretendan favorecer a algún candidato que luego tenga menores posibilidades en la elección definitiva. Además señala como dificultad el hecho de que se realice una primaria sólo en alguna circunscripción senatorial y no en todas, y porque sea cada partido el que defina su universo electoral.

Ante esto, el ministro **Larroulet** señala que más allá de la posibilidad dada al ciudadano para escoger sus candidatos, serán siempre los partidos políticos los encargados de determinar el marco en que dicha participación acontecerá. Señala que la voluntad del Gobierno no es debilitar a los partidos políticos.

También interviene el asesor, **Andrés Tagle**, quien explica que los candidatos independientes pueden incorporarse al proceso de primarias por dos vías: ya sea nominado por un partido político o bien, incluidos en un pacto electoral, para lo que se requiere el acuerdo unánime de todos los partidos integrantes. Respecto de los padrones electorales, señala que serán los mismos partidos quienes escogerán el suyo, con la única restricción al elector independiente de poder participar sólo en una elección primaria.

Luego interviene el senador **Novoa**, que señaló que tratándose de una elección primaria para Presidente en la que se incluya un candidato independiente, se hace obligatorio que el padrón electoral se amplíe también a electores independientes, sin afiliación política.

El asesor, señor **Tagle**, explicó que tal modificación fue introducida por indicación aprobada en el Segundo Informe de la Comisión de Gobierno.

Siguiendo la discusión, el senador **Lagos** expresa que entonces tratándose de una elección primaria parlamentaria, aun cuando participe un

independiente, será facultad del respectivo pacto o partido decidir si convoca sólo a militantes o también a electores independientes.

Interviene de nuevo el señor **Tagle** manifestando que el sentido de la iniciativa es ofrecer un sistema integral en el que los partidos políticos y pactos electorales puedan resolver todas sus candidaturas en una elección general organizada por el SERVEL.

Respecto al gasto electoral, agrega que el proyecto no contempla financiamiento público, pero mantiene el límite en el 10 % del total señalado como máximo para gastar en alguna elección y que el gasto incurrido en la primaria se imputará al monto total permitido.

El senador **Frei** sugiere que las primarias debiesen ser obligatorias, como sucede en Argentina o Uruguay, ya que de esa forma se evita que los independientes no afiliados a un partido concurren a votar en una primaria de un sector que no los represente, ya que de esta forma perderían el derecho de escoger a sus candidatos también.

El senador **Novoa** enseña que lo que no se puede hacer es seleccionar a los independientes sin afiliación partidaria, o se incluyen a todos o no se incluye a ninguno, salva la excepción señalada de la primaria presidencial.

Finalmente, cerrando la discusión, el ministro **Larroulet** señaló que el carácter voluntario de las primarias viene dado por lo que señala la

Constitución. Al hacerlas obligatorias a todo evento, en opinión del Ejecutivo, se estarían debilitando los partidos políticos.

Discusión en particular

Artículo 3°

El artículo tercero dispone en su inciso segundo que la primaria para las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizará el decimoséptimo domingo antes de la elección definitiva, y en su inciso segundo señala que en ese mismo plazo se realizarán las primarias para candidatos a Alcalde.

Al respecto, el senador **Coloma** indicó a los miembros de la Comisión que en conversaciones sostenidas con posterioridad al acuerdo adoptado en la Comisión de Gobierno, que permitirían ratificar la decisión de la Cámara de Diputados en el sentido de que las primarias se realicen en el vigésimo domingo anterior a las elecciones. En tal sentido el ministro Larroulet expresó la concurrencia del Ejecutivo a tal modificación.

Así, en virtud de la facultad establecida en el artículo 121 inciso final, del Reglamento del Senado, se acordó por unanimidad de los miembros de la Comisión, reemplazar la palabra “decimoséptimo” por “vigésimo”. También se acordó modificar el plazo para efectuar la declaración de candidaturas, estableciendo el vencimiento del plazo en el sexagésimo día anterior al día de la elección primaria, y no el septuagésimo. Tal acuerdo se replica para los artículos 14 y 21, y fue adoptado unánimemente por los miembros de la

Comisión, en virtud de la misma regla del Reglamento del Senado, ya señalada.

Artículo 14 y 21

Como ya se señaló, se modificaron estos artículos, reemplazando la voz “septuagésimo” o por “sexagésimo”. Sobre esta modificación, el asesor don Andrés Tagle al responder una consulta de la senadora Rincón, explicó que el artículo 21 excluye el proceso de auditoría del padrón electoral y el derecho a reclamar por haber sido omitido, ambas cuestiones establecidas en la ley N° 18.556. En esa circunstancia la señora Rincón preguntó cómo se resolverían los problemas de alta complejidad que puedan suscitarse con motivo de las primarias; respondiendo el ministro Larroulet que con la entrada en vigencia de la ley N°20.568 que regula la inscripción automática, se moderniza el sistema de votaciones. Así, el padrón electoral queda constituido con la inscripción automática, y respecto de éste padrón si se realizan auditorías.

Artículo 22 y 25

Estos artículos no sufrieron nuevas enmiendas o modificaciones, siendo aprobados con cuatro votos a favor y la abstención del senador Frei.

Artículo 39

Aquí, la Comisión realizó una enmienda en la redacción del artículo, en mérito del artículo 121, inciso final, del Reglamento del Senado, lo que fue aprobado unánimemente por los miembros de la Comisión.

Artículos 44 y 45

Estos artículos fueron aprobados sin nuevas modificaciones por cuatro votos a favor y la abstención del senador Frei.

Artículo 46

Este artículo sustituye el 137 de la ley N° 18.700. Al respecto el senador Coloma señaló que el texto del inciso segundo del nuevo artículo 137, no incluye la presunción de cohecho que sí contiene el artículo 137 actualmente vigente, pero que dicha presunción debe continuar siendo parte de la ley, lo que cuenta con el respaldo de la Comisión de Gobierno del Senado como también del Ejecutivo. Así, la Comisión acordó, en virtud del artículo 121 del Reglamento del Senado, agregar la misma presunción que ya existe en el artículo 137 vigente al proyecto, en el inciso segundo del artículo en estudio.

Artículo 47

Este artículo fue suprimido por el senador Novoa con ocasión del primer Informe de la Comisión de Hacienda, ya que al haber tenido origen en el Parlamento no puede imponer una carga al Fisco (por la necesidad de indemnizar el costo al que se obligaría asumir al concesionario), sino que corresponde exclusivamente al Ejecutivo.

Al respecto, el senador señor **Frei** señaló que la pregunta de fondo al respecto es si el Ejecutivo se encuentra o no dispuesto a contribuir para financiar el traslado de los electores.

Ante esto, el ministro **Larroulet** señaló que la indicación aprobada por la Comisión de Gobierno, además de ser inadmisibile, conlleva una serie de inconvenientes operativos, pero que sin embargo sigue funcionando un sistema de transporte gestionado por las intendencias para proveer transporte en zonas rurales y de escasos recursos.

El senador **Lagos** indicó que entonces el Ejecutivo no considera pertinente innovar respecto de la situación actual, incluso en consideración de que ahora el voto es voluntario y existe la posibilidad que en el caso de las familias más vulnerables o que viven más alejadas de los centros de votación, simplemente no concurren a votar.

El señor **Larroulet** aclaró que con la reforma electoral, se espera que aumente la participación ciudadana, e insistió que en todo caso, se seguirá apoyando la política de proveer transporte a quienes más lo requieran a través de los gobiernos regionales.

La senadora **Rincón** expresó que existe inquietud en la ciudadanía por contar con apoyo para poder utilizar el transporte público los días que se celebren elecciones.

Finalmente, el senador **Coloma** señaló que debe tenerse en cuenta que este proyecto de ley sólo aborda las elecciones primarias, las que son eminentemente voluntarias, en cuanto concurre quien está interesado. En

cambio, respecto de las elecciones de carácter general, coincidió en la necesidad de analizar medidas que faciliten la concurrencia a votar.

Artículos transitorios

Artículo Segundo

Este artículo fue aprobado, con una enmienda meramente formal, por cuatro votos a favor y la abstención del senador Frei.

Después del análisis en de los artículos, la Comisión tiene en vista nuevamente el informe financiero del proyecto, respecto del que ya se ha hecho referencia.

Finalmente, el día 12 de septiembre de 2012, el señor Roberto Bustos Latorre, Secretario de la Comisión de Hacienda, presenta las modificaciones acordadas por la Comisión, así como también el texto del proyecto con las modificaciones incluidas y finalmente un resumen ejecutivo de lo obrado por esa Comisión.

1.2.7. Discusión en Sala

Con fecha 12 de septiembre de 2012, el Presidente del Senado, Camilo Escalona, presenta a discusión el proyecto de ley que establece un sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes. Conforme a lo cual se informa por el Secretario General de la Corporación, que el proyecto fue aprobado en

general con fecha 8 de mayo de 2012. Además, señala aquellos artículos que no fueron objeto ni de indicaciones ni de modificaciones¹⁸, los que deben darse por aprobados, salvo que algún senador con acuerdo unánime de los presentes, solicite su discusión y votación. Finalmente, señala a modo de constancia, que el proyecto es de rango orgánico constitucional, por lo que para su aprobación se requieren 20 votos a favor.

Antes de someterse a votación, el senador **Rossi** señala que se trata de un proyecto realmente relevante, en cuanto permitirá a la ciudadanía recuperar la confianza en los partidos políticos, los que son claves para el adecuado funcionamiento de una democracia. En este sentido destaca que las primarias a pesar de ser voluntarias, son efectivamente vinculantes para quienes participan en ellas. También resalta que luego de mucha discusión sean finalmente los Consejos generales de los partidos los que deberán tomar la decisión sobre si realizar o no una primaria en un determinado territorio, lo que es impulsado ya por la Directiva nacional, ya por los Consejos regionales. Siguiendo la misma lógica destaca la regulación propuesta para la participación de los independientes.

El Presidente del Senado, solicita interrumpir al senador Rossi para que se proceda a votar la aprobación de los artículos que no fueron enmendados ni objeto de alguna indicación. Así, se aprueban los artículos señalados

¹⁸ Estos artículos son el 4º, 5, 17, 19, 23 (pasa a ser 22 [a continuación, entre paréntesis figura la nueva numeración del artículo correspondiente]), 25 (24), 26 (25), 32 (30), 36 (34), 37 (35), 39 (37), 40 (38), 45 (44), y 46 (45).

anteriormente por 22 votos a favor y 2 abstenciones (Frei y Letelier), reuniéndose por lo tanto el quórum constitucional necesario.

Luego de esto, continua la intervención del senador Rossi, quien continua destacando algunos aspectos del proyecto. Y en esa misma línea, destaca la discusión respecto a una eventual franja electoral. Al respecto, señala que finalmente se acordó establecer que sea el Consejo Nacional de Televisión, en conjunto con los partidos y los canales quienes definan un espacio para el debate y difusión de ideas. No se incluyó finalmente una franja televisiva, ya que eso supondría una ventaja para los participantes en la primaria respecto de los que no participen. Asimismo, consideró adecuado el plazo de 60 días para inscribir candidaturas, como también valoró el respaldo que el sistema de primarias tendrá con el SERVEL y el TRICEL, lo que supone garantía de transparencia.

Posteriormente interviniendo el senador **Letelier**, manifiesta sus dudas respecto de algunas cuestiones contenidas en el proyecto. En primer lugar señala que sigue siendo posible que las primarias sean utilizadas por adversarios políticos para obtener resultados adversos, cuestión que se solucionaría si cada partido o pacto tuviese libertad absoluta para determinar su padrón electoral para la primaria.

En segundo lugar, indica que existen redacciones poco claras y que pueden dar lugar a interpretaciones erróneas. Así, señala que la regla que regula el día que se llevarán a efecto las primarias, lleva “apellido” una vez y

en la otra no, lo que genera dudas. En este mismo sentido destaca que la regla que determina la forma de inscripción de candidaturas, a través de un pacto dice: “El pacto para las elecciones parlamentarias deberá ser común, abarcando todas las circunscripciones”. Si dice para todas, da a entender que no se pueden evitar algunas, por lo que la interpretación es contraria a la idea del proyecto.

En tercer lugar, muestra su disconformidad con el sistema propuesto para limitar los gastos electorales. Esto debido a que considera que la primaria y la elección definitiva son dos elecciones completamente distintas, y al unificar los gastos, se estaría favoreciendo a los candidatos que participan, al contar con más tiempo para recaudar dinero, o a aquellos que tienen mejor acceso a recursos, ya que si tienen un plazo más corto, podrán de todas formas financiar la campaña.

Finalmente aludió también a la negativa a establecer la gratuidad del transporte público y criticó que no se haya establecido alguna prohibición a los candidatos con financiar el transporte y que se sancione con la inhabilidad. Al respecto manifestó que el financiamiento debiese ser público a fin de garantizar la transparencia en los gastos.

Luego, en intervención el senador **Walker (don Ignacio)**, considera el proyecto como un importante avance democrático e institucional. Destaca del proyecto que sea de carácter voluntario para los partidos políticos, que

sea realizado en fechas simultáneas y que resuelve adecuadamente el tema de los independientes.

Finalmente hace un llamado a seguir democratizando el país, reformando el sistema binominal que le otorga el poder de veto a una minoría.

A continuación la senadora **Pérez (doña Lily)** hace un llamado a seguir renovando la política, para lo cual estima necesario establecer un mecanismo que restrinja la reelección indefinida para los cargos públicos, la reforma al sistema binominal y la creación de un sistema de incentivos que promueva efectivamente la participación femenina.

El siguiente en hacer uso de la palabra es el senador **Gómez**, quien cree que el sistema de primarias está lo suficientemente resguardado ante intervenciones, al ser comicios abiertos, competitivos y nacionales. En todo caso, manifiesta su preocupación respecto a dos cuestiones. La primera es que no se logró el establecimiento de una especie de franja electoral que permita a todos los candidatos igualitariamente acceder a plantear sus ideas frente a la opinión pública, lo que implica que sin ésta, será más fácil para un candidato con más recursos acceder a una mejor difusión. Finalmente, en segundo lugar, hizo un llamado a la Sala para que se revise la inadmisibilidad del artículo 47 que establecía la gratuidad del transporte público para el día de la primaria, en tanto así se evitará el cohecho y el acarreo, y además incentivará la participación ciudadana.

El senador **Lagos** valoró que el proyecto de primarias entregue un marco y una plataforma institucional para que la decisión de los candidatos que participaran en una elección sea abierta a la ciudadanía. Así, más que debilitar a los partidos, este proyecto traslada ciertas decisiones a la ciudadanía.

Por su parte, el senador **Sabag** señaló que se aprueba esta iniciativa por considerar trascendental la participación de los ciudadanos. Sin embargo cuestionó que se seleccionen sólo dos candidatos parlamentarios por partidos o pacto para cada territorio, ya que eso consolida el binominal y transforma al compañero de lista en el verdadero competidor. Lo anterior supone terminar con el sistema binominal.

Finalmente propuso que la idea de legislar un sistema de cuotas para incentivar la participación de la mujer en política, sea regulado en otra iniciativa de ley especial.

El senador **Prokurica** considera que este proyecto mejora la democracia y transparenta el actuar de los partidos políticos. Sin embargo considera que el sistema de primarias sólo debe ser parte de una agenda más amplia de iniciativas que mejoren la democracia. En ese sentido sugiere prohibir el nombramiento de parlamentarios como ministros, hacer obligatorias las elecciones igualitarias dentro de los partidos políticos, se deben transparentar los partidos políticos, limitar la reelección indefinida, incluso de las autoridades de los mismos partidos, y que se deban presentar más de

dos candidatos por lista al parlamento, para que la ciudadanía pueda realmente escoger entre varios nombres. Por último, manifiesta estar de acuerdo con el establecimiento de cuotas temporales que favorezcan la participación femenina en la política.

El senador **Larraín (don Hernán)** señala que el tener un sistema de primarias es una fuerte señal de solución de los problemas políticos del país, ya que permitirá incorporar mecanismos competitivos de elección al interior de las colectividades y las coaliciones. Esta reforma debe encuadrarse dentro de la agenda de modernización democrática que permiten dar respuesta a la ciudadanía y sus demandas de mejoramiento del sistema político.

Al final, el senador **Frei** manifiesta creer en primarias universales, obligatorias, vinculantes y simultáneas, de modo tal de evitar interferencias entre los partidos y coaliciones. Considerando también necesario contar con financiamiento para el traslado de electores. Esto debido a que la voluntariedad del voto, probablemente implique una participación acotada de la ciudadanía, y por lo tanto, también es más probable que las interferencias entre partidos y coaliciones terminen por desprestigiar el sistema de primarias.

Una vez cerrado el debate se sometieron a votación aquellas disposiciones que fueron objeto de enmiendas o indicaciones, pero fueron aprobadas unánimemente por la Comisión respectiva. Al respecto, el

Secretario General del Senado, señor Labbé, no menciona exactamente qué disposiciones son la sometidas a votación.

Terminada la votación, por 27 votos a favor y una abstención, fueron aprobadas las enmiendas propuestas unánimemente por las Comisiones de Hacienda y Gobierno.

Luego, se sometió a votación una indicación renovada, que buscaba incluir un artículo 11 bis al proyecto. Esta indicación buscaba establecer un límite de género a los candidatos que se presentaban a la primaria, así, no más del 60 % de los candidatos podía ser del mismo sexo. Terminada la votación, la indicación resulta rechazada por 13 votos a favor y 13 en contra, en circunstancias que requería 20 votos favorables para su aprobación.

Luego se sometió a votación la indicación que proponía obligar a los concesionarios del sistema de transporte público a otorgar este servicio gratuitamente durante la elección. Luego de una breve discusión respecto de la constitucionalidad de la disposición, se sometió a votación y resultó rechazada por 16 votos en contra, 5 a favor, 2 abstenciones y 2 pareos.

Finalmente se someten a votación aquellas disposiciones que no tuvieron aprobación unánime en las Comisiones. Así se aprueban, las modificaciones al artículo 3°, artículo 15, artículo 20 y artículo 41 (que pasa a ser 39), quedando despachado el segundo trámite constitucional.

3. TERCER TRÁMITE CONSTITUCIONAL: CAMARA DE DIPUTADOS.

3.1 Discusión en Sala

Con fecha 2 de Octubre de 2012, en discusión única, se tratan las modificaciones establecidas por el Senado al proyecto de ley que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de candidatos a Presidente, parlamentarios y alcaldes. Abre la discusión el diputado **Auth**, quien resume brevemente las modificaciones más relevantes realizadas por el Senado; destacando la inclusión de una modificación al artículo 137 de la ley de votaciones populares, que dice relación con el cohecho.

Aprovecha la ocasión también para señalar que habría sido adecuado que el Senado incluyera una franja televisiva para todos los partidos y candidatos, así como también que se resolviera esa disonancia entre la elección presidencial y la de alcalde. Esto, porque mientras en la primera, los partidos agrupados en un pacto pueden escoger un candidato único para la Presidencia, lo que no sucede en la elección a Alcalde. Por lo que cada lista de concejales está obligada a tener a su propio candidato a alcalde. Finalmente señala votará a favor aprobando así las modificaciones realizadas por el Senado.

A continuación interviene el diputado **Rincón**, quien señaló que el proyecto de primarias es un avance, pero no suficiente. De hecho, considera que los propios partidos debiesen tener siempre un mecanismo en el que los

militantes puedan escoger sus candidatos democráticamente dentro del partido. De esta manera la primaria sólo resolvería ese problema del partido, y no respecto a la integración de independiente como debiese ser. Además señaló que al ser facultativas, puede que los partidos no las asuman, por lo que no se materializaría un cambio.

Finalmente solicitó votación separada respecto de aquellos artículos que limitan el financiamiento público de la primaria, al igual que la eliminación de la franja de televisión. Ambas, cuestiones fundamentales para que el proyecto sea adecuado.

Luego, interviene el diputado **Jarpa**, quien valoró el proyecto en tanto realmente ayudará a que las decisiones respecto de las candidaturas no se haga entre cuatro paredes y según la mera opinión de la directiva de los partidos. Con todo, considera que quedó pendiente de resolver la gratuidad del transporte público para el día de la elección, el establecimiento de una franja televisiva que permita una sana competencia entre los candidatos. Finalmente señala que los candidatos que gastan más de lo permitido deberían ser sancionados con la pérdida del cargo. Anunció su voto a favor.

A continuación interviene el diputado **Ojeda**, quien estima que el proyecto en estudio permite resolver el gran problema de credibilidad y representatividad en el país. Esto debido a que le otorga mayor transparencia y competitividad al proceso de elección de candidatos. Las primarias permitirán que la ciudadanía tenga mayor participación y evitará

que los partidos monopolicen la nominación de candidatos. Con todo, señala estar de acuerdo con algunas de las críticas que se le han hecho al proyecto, sin embargo considera que es urgente su aprobación, por lo que son cuestiones que deberán perfeccionarse en el tiempo.

En su intervención, el diputado **Rojas** duda si este proyecto realmente solucionará los problemas de representatividad política, principalmente dada la estructura de los partidos políticos. Las primarias, al menos permitirán que la nominación de candidatos se haga más democráticamente, lo que de todas formas supone un avance.

Luego el diputado **Lemus** señala que como bancada les hubiese gustado que las primarias fuesen obligatorias para los partidos, aunque valora el hecho de que sea el Consejo general o los regionales los que puedan solicitar a la Directiva del partido la realización de primarias. En este mismo sentido señala que habría sido útil contar con una franja televisiva, lo que lamentablemente no se aprobó.

Más allá de lo anterior, no señala mayores observaciones, ya que las modificaciones del Senado fueron mínimas, por lo que apoyara íntegramente el proyecto.

La diputada **Saa** hizo un llamado a votar en contra de las modificaciones introducidas en el proyecto por el Senado. Esto debido a que se rechazó un mecanismo que permitía igualar las posibilidades de las mujeres con los

hombres en una elección. La diputada opina que las primarias tienen todo un contenido democrático, pero que al no ser obligatorias y no contar con financiamiento público son absolutamente atentatorias contra las candidaturas de las mujeres. Explica que las desventajas democráticas son horrosas para las mujeres, por lo que debiese aprobarse en Comisión Mixta un mecanismo que favorezca la mayor participación femenina.

Finalmente, hace uso de la palabra el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor **Larroulet**; señalando que este proyecto busca principalmente generar mayor participación de la ciudadanía para elegir sus candidatos a alcaldes, a diputados, a senadores y a Presidente. Indica que se pretende replicar la experiencia extranjera al respecto, en la que la inclusión de un sistema de primarias siempre ha significado un aumento en la participación ciudadana.

Luego, resumió brevemente cuales son las principales características del proyecto, respecto del cual se espera sea un aporte significativo al perfeccionamiento de la democracia chilena.

Con todo, al final, el Presidente de la Cámara, Nicolás Monckeberg abrió la votación de las modificaciones que realizó el Senado al proyecto, excepto las recaídas sobre el artículo 9°, 11 y 44, respecto de los cuales se solicitó votación separada, haciendo presente que las disposiciones son de rango constitucional, por lo que se requieren 67 votos a favor.

Efectuada la votación, fueron aprobadas las modificaciones por 93 votos a favor, 0 en contra y 4 abstenciones. A continuación, se aprobó, en votación separada las modificaciones realizadas al artículo 11 del proyecto. Éstas fueron aprobadas por 90 votos favorables, 1 en contra y 5 abstenciones.

Luego correspondió aprobar las modificaciones recaídas sobre el artículo 9, las que resultaron aprobadas con 86 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones.

Seguidamente se sometió a votación las modificaciones recaídas sobre el artículo 44 (que pasa a ser el 43) del proyecto. Efectuada la votación, estas modificaciones resultaron aprobadas por 85 votos favorables, 1 en contra y 4 abstenciones.

Así, el Presidente de la Cámara despachó el proyecto.

4. INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En virtud del artículo 93 N°1 de la Constitución Política de la República y dado que el proyecto de primarias tiene el carácter de orgánico constitucional, es necesaria la intervención del Tribunal Constitucional, a través de la realización de un control preventivo de constitucionalidad. Sobre cuyo respecto el Tribunal Constitucional en sentencia Rol N° 2324-12-CPR del 20 de noviembre de 2012, resolvió declarar inconstitucionales los

artículos 29¹⁹, 44 y 45²⁰ y el artículo 25 en la parte que dispone: dictará normas que rigen la propaganda electoral, la votación, el escrutinio y, en general, todo aquello relativo al acto eleccionario²¹. De modo que tales disposiciones deben ser eliminadas del texto legal.

Artículo 25 - en la parte que dispone “y dictará normas que rigen la propaganda electoral, la votación, el escrutinio y, en general, todo aquello relativo al acto eleccionario”.

El tribunal analizó este artículo entre los considerandos decimotercero a vigesimosegundo, en los que explica ampliamente los motivos por los que declaró la inconstitucionalidad de esa frase. Básicamente pueden ser sintetizados en que la tarea de establecer el régimen jurídico de las primarias, en sus aspectos esenciales, corresponde al legislador orgánico, por lo que la potestad normativa conferida al Servicio electoral con ocasión de esta ley, es una cuestión que está reservada al legislador y no a la potestad normativa (considerando 21).

Artículo 29

¹⁹ Declarado inconstitucional con el voto en contra de la Ministra Marisol Peña Torres y los Ministros José Antonio Viera-Gallo Quesney e Iván Aróstica Maldonado, quienes estuvieron por declararlo inconstitucional.

²⁰ Declarado inconstitucional con el voto en contra de los Ministros Marisol Peña Torres y José Antonio Viera-Gallo Quesney

²¹ Declarado inconstitucional con el voto en contra de los Ministros Hernán Vodanovic Schnake, José Antonio Viera-Gallo Quesney e Iván Aróstica Maldonado, quienes estuvieron por declararlo constitucional

El artículo 29 excluye la aplicación del artículo 63 de la ley N°18.700, relativo a la identificación de electores en el proceso de primarias. El tribunal consideró razonable que el peso de la organización electoral en la mesa de sufragio resida en ciudadanos en ejercicio de una carga pública y, al mismo tiempo, se exonere a un organismo del Estado de un deber crucial de identificación del elector. En este mismo sentido, la norma permite la ausencia de un órgano del Estado en un momento crítico del proceso electoral, y además, considera que la necesidad de identificarse adecuadamente es más relevante aún en elecciones primarias, en tanto la participación de una, excluye el derecho de participar de otras (considerandos 23 al 24).

Artículos 44 y 45

Los artículos 44 y 45 regulan las sanciones que pueden aplicarse durante el proceso de las primarias, así como las sanciones que puedan aplicarse a los partidos políticos. El Tribunal asevera que la remisión establecida por estos artículos no es íntegra, sino “*en lo que fuere procedente*” o “*en lo que corresponda*” (considerando 30). De esta forma, el tribunal considera que tal remisión no permite al destinatario de la norma en cuestión, saber con antelación y seguridad qué conductas se les pueden reprochar. La tipicidad de las normas penales, exige el conocimiento anticipado por las personas del comportamiento que la ley sanciona, por lo que estos artículos no cumplen con las garantías constitucionales establecidas en el artículo 19 N°3 de la CPR (considerando 33 y 35).

CAPITULO II: GÉNESIS DE LA LEY N° 20.640

1.1 Breve análisis de la historia de la ley N° 20.640.

Normalmente una ley siempre responde a un determinado momento y circunstancias. Es siempre, el contexto de su génesis, lo que determinará, aunque quizás no absolutamente, qué es lo que en ella se regula y cómo lo regula. Es por esto que el análisis histórico de una ley, no sólo es útil en términos de la orientación que puede brindar para su posterior interpretación, sino que para comprender de forma mucho más acabada los motivos por los que una ley es de una u otra manera.

Lo dicho supone enfocar el análisis de la historia de la ley N° 20.640, desde dos perspectivas principales. La primera está centrada en los problemas de interpretación que puedan suscitarse al momento de aplicar la ley, y la segunda perspectiva, permite comprender las razones del por qué una ley es cómo es. El análisis que sigue pretende dilucidar de forma muy breve algunos de los aspectos relevantes que se deben destacar para caracterizar la ley de primarias chilena.

Para entender la ley de primarias, siguiendo la lógica enunciada al comienzo de este apartado, basta con considerar cuáles fueron las razones que impulsaron una iniciativa de esta naturaleza. En este caso, los motivos son bastante explícitos y los enuncia el propio Presidente en su Mensaje dirigido a la Cámara de Diputados para comenzar con la tramitación del proyecto. En él, el Presidente señala dos cuestiones que esta ley pretende resolver. En primer

lugar, hay un mandato constitucional pendiente que debe cumplirse: el artículo 19 número 15 señala que “Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades”²². Y en segundo lugar, el Presidente alude a la pérdida de confianza en las instituciones políticas y en los partidos, que ha generado una crisis de representatividad política. Así, por lo tanto, la ley de primarias debe existir por mandato constitucional, pero a la vez, aparentemente, surge como una respuesta para mejorar la representatividad de la política. Y es finalmente esta última cuestión la que se presenta como gran objetivo de esta ley, la idea de que con elecciones primarias se producirá un círculo virtuoso que “incrementará la libertad de elección de los ciudadanos, a la vez que contribuirá a una mayor igualdad de oportunidades en el acceso a tales cargos [de elección popular], todo lo cual ofrecerá incentivos apropiados para el surgimiento de una dirigencia política mejor, más renovada y más sintonizada con la ciudadanía²³”. De este modo, la ley de primarias es considerada como fundamental para superar la crisis de representatividad política.

Cabe señalar también que, la ley de primarias pertenece a un programa legislativo del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera que busca completar una serie de reformas políticas, entre las que se encuentra la inscripción automática y el voto voluntario, la elección directa de los Consejos Regionales,

²² Inciso incorporado por la Ley de Reforma Constitucional N°20.414 del 28 de diciembre de 2009

²³ Página 7 del Mensaje del Ejecutivo, Historia de la Ley N° 20.640

la iniciativa ciudadana de ley y el incentivo a la realización de plebiscitos comunales.

Luego, teniendo en consideración cual es el objetivo principal de la ley de primarias, es importante analizar algunas de sus características para evaluar si efectivamente la ley es adecuada para lograr su objetivo. Para evitar escoger arbitrariamente cuáles deberían ser los aspectos más relevantes, a continuación se consigna lo que destacó el Ministro Larroulet, al abrir la discusión del proyecto con motivo del 2° Informe de la Comisión de Hacienda. Los aspectos que destacó el Ministro fueron: i) La fecha de las elecciones primarias, ii) inclusión y posibilidad de participación a los independientes, siempre bajo el alero de los partidos o un pacto, iii) que sea el Consejo General de los partidos quienes decidan acerca de la participación en las primarias y la forma en que lo harán, iv) el padrón será confeccionado por el SERVEL, siendo así el Estado el responsable de organizar y financiar el proceso. Sin embargo, serán los partidos políticos los que decidan si en la primaria sólo participarán militantes de los partidos, o militantes o independientes, o militantes de partidos integrantes de un pacto, o éstos más independientes, o todos los electores habilitados para sufragar, y finalmente, v) la ley obliga que quien resulte electo en la primaria deberá ser candidato en la elección definitiva, mientras que quien no resulte electo, no podrá postular al mismo cargo y territorio por el que fuera derrotado.

Así, es posible caracterizar la ley de primarias chilena basado en alguna de las cuestiones que resaltó el Ministro Secretario General de la Presidencia. A continuación se analizan dos reglas que resultan contradictorias con lo que la ley de primarias pretende lograr.

Uno de los aspectos fundamentales del proyecto es su voluntariedad. Las elecciones primarias no son en ningún supuesto de la ley obligatorias para los partidos, de hecho, a lo largo de su discusión, se presentó al parlamento como una herramienta para que los partidos políticos nominen a sus candidatos. En este sentido, las primarias sólo trasladan, cuando los partidos así lo decidan, la decisión de quiénes serán sus candidatos a la ciudadanía, por lo que el efecto que las primarias logren para generar mayor representatividad política sigue siendo marginal.

En segundo lugar, la ley de primarias permite que los partidos, no sólo determinen si van a participar o no en la primaria, sino que además deja abierta la posibilidad de que sean los propios partidos los que decidirán en qué medida o cómo funcionarán. Si bien es cierto que esta regla responde a la inquietud por evitar la obtención de resultados distorsionados, en el caso de que los militantes de un partido político voten en la primaria de otro para forzar la nominación de un candidato con menores posibilidades, esta cuestión también se pudo haber solucionado de otras maneras (por ejemplo prohibiendo a los militantes de un partido participar en la primaria de otro), por lo que finalmente más parece coincidir con el hecho de que las primarias, más que hechas para que la ciudadanía realmente intervenga en la nominación de sus candidatos, son

herramientas para que los partidos nominen con más información y facilidad a sus candidatos.

1.2 Explicación del modelo de elecciones primarias contenido en la ley N° 20.640.

Tal se ha dicho con anterioridad, el sistema de elecciones primarias contenido en la ley N° 20.640 a ser usado por los partidos políticos para la nominación de candidatos a los cargos de elección popular que determina la ley, se enmarca en una serie de reformas instauradas por el ejecutivo y que buscan, principalmente, hacer frente a la crisis de representatividad existente.

En ese sentido, es posible entender por elecciones primarias como “aquel mecanismo mediante el cual se resuelve la disputa política por la definición de candidatos al interior de un partido o coalición política. En general, dicho mecanismo electoral es visto como una forma de dotar a los partidos políticos y coaliciones de mayores índices de “democracia interna” y, en consecuencia, de otorgar al sistema político de una mayor calidad democrática²⁴”.

Para determinar el efecto que se busca obtener con un sistema de elecciones primarias se ha señalado que “la propuesta de democratización de los partidos por medio de las primarias, sean éstas cerradas sólo a los

²⁴ DE LA FUENTE, GLORIA. Directora del programa “Calidad de la Política” de la fundación Chile 21 en la historia de la ley al ser escuchada en la discusión dada en la comisión de gobierno interior de la Cámara de Diputados.

militantes o abiertas al público en general, generan indiscutiblemente un acercamiento entre los políticos y los ciudadanos, debido a la directa influencia de los primeros sobre la elección de los segundos²⁵. El sistema de elecciones primarias “ha surgido siempre como una fórmula para atacar la crisis de representatividad de los partidos y para evitar las prácticas oligárquicas al interior de los mismos” señala la misma autora.

Teniendo presente la consecución de ese objetivo es que el sistema de elecciones primarias propuesto está dotado de una serie de características que vale la pena analizar.

Al referirnos a las características del sistema de elecciones primarias recogido en nuestra legislación, cabe señalar que el establecimiento de dicho sistema responde a un mandato constitucional contenido en el artículo 19, número 15 de la C.P.R., que a la letra dispone que “Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el

²⁵ ISLA CARLOS, “Elecciones primarias y democracia: Una complementariedad inconsistente, parte I, En: Asuntos Públicos, Informe N° 951, pág. 6

incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución...”

Conforme las directrices contenidas en el mandato constitucional ya citado es que la ley N° 20.640 establece un modelo de elecciones primarias de carácter voluntario. Es por eso que el artículo 2° de la ley en comento establece que “los partidos políticos, cuando así lo determinen sus organismos internos, en conformidad a sus estatutos y a las disposiciones de la ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, podrán participar en proceso de elecciones primarias para la nominación de candidatos a cargos de Presidente de la República, Senador, Diputado y Alcalde en la forma y condiciones que establece la esta ley”. Lo anterior significa que serán los partidos políticos quienes, libre y voluntariamente, podrán optar por someterse al sistema de elecciones primarias al momento de nominar candidatos a los cargos ya señalados. Según el Mensaje N° 119-359 con el que se inició el proyecto de ley, lo que se busca con un sistema de elecciones primarias de carácter vinculante es que sea la “ciudadanía la encargada de evaluar cuánto pesará en la decisión de su voto el hecho que algunos candidatos hayan sido seleccionados de modo cupular y otros en forma participativa. Si los ciudadanos tienden a premiar efectivamente a los candidatos emanados de elecciones primarias, el sistema tenderá a generalizarse²⁶”.

Sin perjuicio de lo anterior, las elecciones primarias se caracterizan por ser de carácter irreversibles. Esto significa que si voluntariamente un partido o

²⁶ Mensaje de la ley N° 20.640, página 6.

pacto decide definir sus candidaturas a través de elecciones primarias, basta que ese candidato gane por un voto para que sea el candidato oficial, anulándose la reversibilidad del proceso de primarias.

El carácter voluntario de las elecciones primarias no estuvo exento de debates en el Congreso, ya que hubo varios parlamentarios²⁷ que sostuvieron durante toda la discusión de la ley que las elecciones primarias debían ser de carácter obligatorio, ya que sólo a través de un sistema de elecciones primarias obligatorias sería posible hacer frente a la crisis de representatividad existente. No obstante se determinó que, en atención a lo dispuesto por el artículo 19 número 15 de la C.P.R, las elecciones primarias debían ser de carácter vinculante.

En relación con lo anterior creemos que si el sistema de elecciones primarias tiene el efecto esperado, debería tender a masificarse y por consiguiente, si la ciudadanía prefiere votar por aquellos candidatos que se han sometido previamente a un proceso de elecciones primarias, siendo entendido éste como una instancia de legitimación del candidato, debería tender a generalizarse la realización de elecciones primarias por parte de los partidos o coaliciones políticas.

²⁷ Entre los diputados los señores Pepe Auth, Ernesto Silva, Luis Lemus; y entre los senadores el señor Fulvio Rossi y la señora Isabel Allende

La ley N° 20.640 deja en manos de los partidos políticos, específicamente en el Consejo General de los mismos, la decisión de participar en las elecciones primarias y la forma en que lo harán. En virtud de lo que dispone el artículo 20 de la ley N° 20.640 estas elecciones incluyen la opción de constituir pactos intrapartidarios y la participación de candidaturas independientes patrocinadas, dejando a los partidos la elección de la norma que determinará el padrón electoral de los electores con derecho a sufragio en su caso; abriéndose éste a las siguientes opciones:

- a) Sólo los afiliados al partido habilitado para ejercer derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.
- b) Sólo los afiliados al partido, e independientes sin afiliación política, habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.
- c) Sólo los afiliados a los partidos integrantes del pacto habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.
- d) Sólo los afiliados a los partidos integrantes del pacto e independientes sin afiliación política habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.
- e) Todos los electores habilitados para sufragar.

Junto con determinar el padrón electoral que se utilizará para la elección primaria, cada partido político deberá definir la forma en que participará en la misma . Esto, ya que según lo dispone el artículo 7° de la ley N° 20.640, los partidos políticos podrán participar en dicho tipo de elección en forma individual

o en conjunto con otros partidos y candidatos independientes conformando un pacto electoral, y con el objeto de nominar un candidato para cada cargo en el territorio electoral que corresponda. El mismo artículo 7º, en el inciso 2º, establece específicamente la forma en que los partidos o coaliciones políticas pueden participar de la elección. Las formas de participar que consagra la ley son:

- a) En forma individual, sin haber suscrito un pacto electoral con otros partidos, y con el objeto de determinar sus dos candidatos.
- b) En forma individual, habiendo suscrito un pacto electoral con otros partidos, y con el objeto de determinar su propio candidato dentro del pacto.
- c) En conjunto con otros partidos con los cuales se ha suscrito un pacto electoral, y con el objeto de determinar los dos candidatos de dicho pacto.

Además de ser voluntarias, las elecciones primarias contenidas en la ley N° 20.640 se caracterizan por ser vinculantes, en relación con los efectos que ellas producen, es decir, respecto a los resultados de las mismas. En virtud de lo dispuesto por el artículo 36 de la ley N° 20.640 esto significa que, “Si en la elección primaria para la nominación de candidatos a los cargos de Presidente de la República o de Alcalde de un partido político o pacto electoral, hubiere resultado un candidato nominado de conformidad a lo señalado en el artículo 30, los demás candidatos que hubieran participado en esa elección primaria y que no hubieran resultado nominados, no podrán presentarse como candidatos en la elección definitiva por el mismo cargo y territorio electoral, ni el partido

político o pacto electoral podrá declarar otros candidatos. Lo anterior es sin perjuicio de la excepción contenida en el artículo 38”.

Lo anterior es de suma importancia, ya que del hecho que el sistema de primarias contenido en la ley sea de carácter vinculante respecto sus efectos, se sigue que dicho sistema sea visto y concebido como un proceso serio y que efectivamente se utilizará como mecanismo para nominar a los candidatos que posteriormente competirán en las elecciones definitivas y no como un simple mecanismo de publicidad de los partidos o pactos electorales. Ahora, si entendemos que el sistema de elecciones primarias ha sido pensado por el ejecutivo como la principal herramienta para acercar a la ciudadanía a la política, dar mayor credibilidad y legitimidad a quienes detentan cargos de elección popular, entonces es fundamental que dicho sistema sea de carácter vinculante, al menos, en lo que dice relación con sus resultados.

Creemos que el tener una ley que contemple un sistema de primarias de carácter vinculante podría generar, con el tiempo y de forma paulatina, un importante aumento de la participación ciudadana en los procesos electorarios en un sentido extenso, aumentando de esta forma el nivel de representación de un partido o del sistema político en su totalidad con respecto a la ciudadanía. Creemos que puede ser una herramienta eficaz para lograr la relegitimación política, logrando un efecto positivo en la democracia nacional.

Otra característica del sistema de elecciones primarias es que éstas se realizarán en forma simultánea. Así, el artículo 3º de la ley N° 20.640, en su

inciso 4º dispone que "... las elecciones primarias se realizarán simultáneamente en las fechas indicadas para todos los candidatos de los partidos políticos y pactos electorales que participen en ellas". Lo anterior implica que en caso que existan personas que, según el padrón electoral diseñado por cada partido o pacto electoral, estén habilitados para sufragar en más de una elección primaria no podrán hacerlo, ya que todas ellas se llevarán a cabo al mismo tiempo. Es por eso que cada ciudadano que quiera participar de las elecciones primarias deberá determinar previamente en cuál de ellas lo hará, no pudiendo participar en las elecciones primarias de dos partidos políticos o pactos electorales, en caso que dichas primarias sean para la nominación de candidatos a un mismo cargo.

Otra característica fundamental del sistema de primarias contenido en la ley es que éstas son de responsabilidad del Servicio Electoral. Como consecuencia de lo anterior, es que el Servicio Electoral juega un rol muy importante en el desarrollo de las elecciones primarias. Las funciones que cumple el Servicio Electoral en estas elecciones son:

(i) Organizar la elección primaria conjunta para la nominación de los candidatos a los cargos de Presidente de la República y Parlamentarios, y otra para el cargo de Alcalde, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3º inciso 1º de la ley N° 20.640.

(ii) En virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la ley N° 20.640, el Director del Servicio Electoral es el encargado de recibir la formalización del pacto electoral

para la elección de Presidente de la República, antes del plazo para efectuar las declaraciones de candidaturas de las elecciones primarias.

(iii) Según lo que establece el artículo 19 de la ley N° 20.640, el Servicio Electoral también está encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las candidaturas para postular a cada cargo.

(iv) Además, el Servicio Electoral será el órgano encargado de confeccionar el padrón electoral de cada mesa receptora de sufragios, según lo dispone el artículo 21 de la ley N° 20.640. Cada padrón contendrá los electores habilitados para sufragar en cada elección primaria que cumplan con los requisitos necesarios para ejercer el derecho a sufragio, conforme a los antecedentes conocidos por el SERVEL al sexagésimo día anterior a aquel que deba realizarse la elección primaria.

(v) El Servicio Electoral será el órgano encargado de determinar el número de mesas receptoras de sufragios y el número de urnas que se instalarán por cada mesa y de disponer los útiles electorales; según lo dispone el artículo 25 de la ley N° 20.640. El artículo 26 de la misma ley, dota al Director del Servicio Electoral de la facultad de reunir dos o más mesas receptoras de sufragios, en forma transitoria y sólo para las elecciones primarias, cuando así lo considere necesario en base a la experiencia relativa a la participación y concurrencia de electores a votar en otras elecciones primarias.

En virtud de todo lo señalado anteriormente es posible afirmar que con la intervención del Servicio Electoral en el sistema de elecciones primarias lo que se busca es dotar a estas elecciones de un carácter oficial, al respaldarlas de fe pública. Con ello, lo que se pretende es que sea un organismo público quien

respalde y otorgue a la ciudadanía garantías suficientes de seguridad y transparencia que debe tener todo proceso eleccionario. Por consiguiente, creemos que fue un gran acierto de la ley que establece el sistema de primarias el rol que le otorgó al Servicio Electoral dentro de dichas elecciones.

Otra característica del sistema de elecciones primarias que vale la pena destacar dice relación con el órgano encargado de calificar la elección primaria. El Párrafo 7º de la ley N° 20.640 se hace cargo de tratar ese tema. Así, el artículo 31 de dicha ley establece que “El Tribunal Calificador de Elecciones proclamará como candidatos nominados para la elección definitiva de Presidente de la República o de Parlamentarios, en cada territorio electoral, a los candidatos de cada partido político o pacto electoral que haya participado en las elecciones primarias, en conformidad a lo señalado en el artículo anterior. En el caso de las elecciones primarias para la nominación de candidatos al cargo de Alcalde, dicha proclamación corresponderá al Tribunal Electoral Regional respectivo”. De esta forma, el órgano encargado de calificar la elección primaria para la nominación de candidatos a Presidente de la República y a Parlamentarios será el Tribunal Calificador de Elecciones, que será además el órgano encargado de proclamar a los candidatos nominados para la elección definitiva. Respecto a la elección primaria para la nominación de Alcaldes, esa función de cumplirá el Tribunal Calificador de Elecciones. En ese sentido, el artículo 34 de la ley dispone que “El acuerdo del Tribunal Calificador de Elecciones o el Tribunal Electoral Regional, según corresponda, por el que se proclame a cada candidato nominado, se comunicará por escrito al Servicio Electoral, al partido político que lo declaró como candidato, o a todos

los partidos políticos integrantes del pacto electoral que lo declararon como candidato, si correspondiere, y al candidato nominado”. De lo anterior es posible afirmar que, en caso que un candidato haya sido nominado a la elección definitiva a través del proceso de elecciones primarias contenido en la ley N° 20.640, su candidatura será considerada como válida para todos los efectos legales.

Además, la ley N° 20.640 le otorga al Tribunal Calificador de Elecciones y al Tribunal Electoral Regional la facultad de declarar nula la elección primaria. Así lo dispone el artículo 33 de la ley, que establece que “En el caso que el Tribunal Calificador de Elecciones o el Tribunal Electoral Regional, según corresponda, declaren por cualquier causa la nulidad de una elección primaria, ya sea de Presidente de la República, de Parlamentarios o de Alcaldes, ésta no podrá repetirse...”

Consideramos de especial relevancia, desde la perspectiva de la legitimidad de la elección primaria, que sea el Tribunal Calificador de Elecciones el órgano encargado de ejecutar las funciones señaladas anteriormente. Esto, ya que como sostiene el profesor Humberto Nogueira Alcalá “...resulta evidente la necesidad de que la justicia electoral determine la legitimidad del acto electoral y proclame a los candidatos electos antes de que éstos asuman sus funciones, ya que es contrario al bien común y al interés general la posibilidad de que el acto electoral sea anulado con posterioridad a la entrada en funciones de los candidatos electos, dado que ello mantendrá en tela de juicio la legitimidad de

los órganos electivos y la incertidumbre sobre la permanencia y estabilidad de determinadas orientaciones gubernativas...²⁸”.

En ese sentido, es posible afirmar que el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales cuando corresponda, son los órganos encargados de legitimar el proceso de elecciones primarias en su calidad de acto electoral. Lo anterior busca que la ciudadanía confíe en la transparencia y representatividad de dicho proceso electoral, por lo que no será necesario que los candidatos que resulten nominados después de una elección primaria, se sometan a un nuevo tipo de calificación. De esta forma, la ley asegura la existencia de un sistema de justicia electoral independiente de los otros poderes del estado, neutral, transparente, bien dotado técnicamente de un sistema de recursos jurisdiccionales en caso de existir inconvenientes en el proceso democrático. Es por ello que aquel candidato que resulte nominado como resultado de una elección primaria, éste se transformará inmediatamente en candidato a la elección definitiva.

Otra elemento fundamental del sistema de elecciones primarias contenido en la ley N° 20.640, dice relación con las características del sufragio que consagra la ley. En ese sentido, el artículo 28 de la ley N° 20.640 dispone que “El sufragio será personal, igualitario, secreto, informado y voluntario.”

²⁸ NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. “Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno”. En: Rubano Lapasta, Mariela. “Características del Tribunal Calificador de Elecciones en Chile. Ubicación comparativa”. Revista de Derecho, Vol. IX, Dic. 1998, pp. 171-178.

Para entender lo que significa lo anterior es necesario hacer referencia a las características que debe tener el voto en un sistema democrático. Se ha sostenido que "...para poder identificar derecho a sufragio y democracia es necesario que el sufragio sea libre, igual, directo y secreto. El voto de los ciudadanos ha de valer igual, ha de emitirse sin intermediarios y ha de ser la manifestación de una decisión libre, esto es, de una voluntad no coaccionada. El secreto del voto garantiza precisamente la libertad de emitirlo²⁹".

Entonces que el voto sea personal significa que éste debe emitirse en forma directa por el ciudadano, es decir, sin la presencia de intermediarios. Que sea igualitario, significa que los votos de todos los ciudadanos tienen el mismo valor. Que sea secreto, significa que todos los ciudadanos tienen derecho a no hacer pública la decisión contenida en el voto, lo que garantiza la libertad del mismo. Que el voto sea informado, significa que el ciudadano debe tener total conocimiento del candidato por quien está votando y por tanto, no debe ser inducido a error en relación con la emisión del sufragio. Por último, que el voto sea voluntario, significa que éste debe hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción.

De lo anterior es posible sostener que el voto que regula la ley N° 20.640 para las elecciones primarias coincide perfectamente con aquel voto que es posible identificar en el contexto de un sistema democrático.

²⁹ ARAGON, MANUEL. 2007. Derecho de sufragio: Principio y función. En: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. Tratado de derecho electoral comparado en América Latina. Ciudad de México. Pp. 162-195.

En síntesis y después de haber analizado las características que presenta el modelo de primarias contenido en la ley N° 20.640, es posible afirmar que estas elecciones no sólo se enfocan sobre lógicas de funcionamiento interno de los partidos y del sistema político en sí, sino que lo que busca es construir un mecanismo de acercamiento entre este sistema y las demandas provenientes de la sociedad civil. Es por eso que creemos que este modelo de elecciones primarias sí podría ser un mecanismo necesario, mas no suficiente, a la hora de hacer frente a los problemas de legitimación, participación y representatividad de la clase política frente a la ciudadanía.

1.3 Análisis jurídico de la ley N° 20.640.

Con el propósito de analizar jurídicamente la ley N° 20.640 que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes, consideramos pertinente exponer una serie de principios que, creemos, son los que inspiran la ley N° 20.640.

A modo de prevención, se afirma que deseado es analizar, desde una perspectiva jurídica, cuáles creemos que fueron aquellos principios o directrices que tuvo en mente el Ejecutivo a la hora de legislar sobre elecciones primarias

De esta forma y a modo de conceptualización comenzaremos por definir qué entenderemos por principio. Para Antonio Gordillo Cañas, los principios constituyen “una guía, pauta, criterio o, incluso, la causa y justificación de una norma o precepto en particular, pero en ningún caso son una instrucción exhaustivamente acabada... El principio expresa la inmediata y no desarrollada derivación normativa de los valores jurídicos, su presupuesto es sumamente

general y su contenido normativo es tan evidente en su justificación como incorrecto en su aplicación³⁰”.

Del análisis de la ley N° 20.640 es posible constatar la existencia de ciertos principios que constituyen el presupuesto normativo de la ley objeto de este análisis.

Para comenzar, cabe hacer presente la existencia del principio constitucional de “Igualdad ante la ley”, que para los efectos de la ley N° 20.640 toma la forma de igualdad ante los cargos públicos contenido en el artículo 19, N° 17 de la CPR. Este derecho “que encuentra su origen en la Revolución Francesa como una reacción contra el favoritismo que se apreciaba en las designaciones hecha por el monarca, consiste en la igualdad de trato que deben recibir quienes postulen o pretendan acceder a un empleo o función pública, sea o no de elección popular³¹”.

Para entender la forma en que se desarrolla este principio en la ley N° 20.640 es necesario entender que la “igualdad se caracteriza por ser un concepto abierto o indeterminado, el cual sólo se llena de contenido cuando se refiere a una relación precisa y concreta entre términos a comparar, concepto que trasciende, en aquel rasgo de indefinición, hasta constituirse en soporte del régimen político, particularmente cuando se trata de democracia entendida más

³⁰ GORDILLO CAÑAS, ANTONIO. 1990. Ley, Principios Generales y Constitución: Apuntes generales para una relectura desde la Constitución, de la Teoría de las Fuentes del Derecho. Madrid. Centro de Estudios Ramón Areces, pp.144.

³¹ VERDUGO MARINKOVIC, MARIO “et al”. 1994. Derecho Constitucional, Tomo I.. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. pp.222.

como estilo de vida que en cuanto forma de gobierno. En su dimensión democrática, implica el derecho de todos los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad en el ejercicio del poder político y en el acceso a las funciones y cargos públicos³².

El principio de igualdad se ve reflejado en la ley N° 20.640 específicamente, en su dimensión democrática. En ese sentido, el autor Manuel Goded Miranda ha señalado que la dimensión democrática de la igualdad, también suele llamársela política puesto que “(...) es la igualdad de todos los que están en pleno uso de sus derechos para ser electores, teniendo el voto de cada uno el mismo valor que el de los demás, y para ser igualmente elegibles para los cargos representativos del Estado³³”.

Así, el establecimiento de un sistema de elecciones primarias viene a ser una concreción del principio de igualdad ante la ley en su dimensión democrática, ya que lo que busca es otorgar mayor legitimidad a aquellos candidatos que resulten electos en la elección definitiva, para así hacer frente al déficit de representatividad que tienen actualmente aquellos que detentan cargos de representación popular, que deriva en la existencia de una fuerte crisis de representatividad en la política nacional.

³² FERNANDEZ GONZALEZ, MIGUEL ANGEL. 2004. Principio Constitucional de Igualdad Ante la Ley. Santiago. Editorial LexisNexis, pp. 26.

³³ GODED MIRANDA, MANUEL. 1988. Un ensayo sobre los desiguales conceptos del Principio de Igualdad. Madrid. Secretaría General Técnica Centro de Publicaciones, pp. 868

A través de un sistema de elecciones primarias lo que se busca es abrir espacios de participación democrática, tanto al interior de los partidos políticos o pactos electorales, como en la ciudadanía en general. En ese sentido entendemos que mientras más sean los canales de participación democrática que se abran, mayor será la posibilidad de optar a ser nominado como candidato a un cargo de elección popular, por lo que se robustece el principio de igualdad en relación con la oportunidad para acceder a cargos de elección popular.

Si bien es cierto que en la actualidad la regla general es que todos los ciudadanos pueden acceder a cargos de elección popular, en la práctica eso no se materializa. Esto, ya que la existencia de diversos factores como lo son el sistema electoral binominal y las cúpulas cerradas de poder que muchas veces representan los partidos políticos, hacen muy difícil abrir los canales de participación a cargos de elección popular. De esta forma la existencia de una ley que establezca un sistema de elecciones primarias, si bien no es la solución definitiva, se plantea como una herramienta importante a la hora de avanzar hacia una mayor participación y un mayor acceso a los cargos de representación popular.

Junto con el principio de igualdad en la oportunidad para acceder a cargos de elección popular existen dos principios inspiradores de la ley N° 20.640 que se conjugan perfectamente, ellos son: “la Libertad de Elección de los Ciudadanos y la Autonomía de los Partidos Políticos.

El principio de la libre elección de los ciudadanos se manifiesta en el sistema de elecciones primarias contenido en la ley, ya que la participación en dichas elecciones es de carácter voluntaria para los ciudadanos. Lo anterior responde al mandato constitucional consagrado en el artículo 15, inciso 1º de la CRP, que establece que ‘En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario³⁴’.

Ahora, es importante considerar que este principio no puede ser analizado de forma aislada, ya que está directamente vinculado con aquel principio que se refiere a la autonomía de los partidos políticos.

El principio que se refiere a la autonomía de los partidos políticos está contenido en la ley N° 18.603 de Partidos Políticos, específicamente en lo que dice relación con su constitución, organización interna, posibilidad de fusionarse con otros partidos y disolución del mismo³⁵.

La ley N° 20.640 también contempla la autonomía de los partidos políticos, ya que en su artículo 2º establece expresamente que “Los partidos políticos (...) podrán participar en procesos de elecciones primarias para la nominación de candidatos a cargos de Presidente de la República, Senador, Diputado y Alcalde en la forma y condiciones que establece esta ley”. Con ello, es la ley que regula el sistema de elecciones primarias quien le otorga autonomía a los

³⁴ Para mayor profundidad en el tema ver capítulo III en la sección sobre Ley de inscripción automática y voto voluntario.

³⁵ Para mayor profundidad en el tema ver capítulo III en la sección sobre la Ley Orgánica de Partidos Políticos

partidos políticos o pactos electorales para determinar si se someterán a dicho sistema para nominar candidatos a los cargos que establece la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, el principio que se refiere a la autonomía de los partidos políticos encuentra su contrapeso en aquel que se refiere a los efectos vinculantes de las elecciones primarias. Así, el artículo 35 de la ley N° 20.640 establece que “Los candidatos nominados por el Tribunal Calificador de Elecciones o por el Tribunal Electoral Regional, según corresponda, en virtud de una elección primaria, serán considerados por el Servicio Electoral como candidaturas aceptadas para todos los efectos legales (...) y no podrán ser objeto de reclamación alguna”.

De lo anterior es posible afirmar que, si bien los partidos políticos o pactos electorales tienen la libertad de someterse al proceso de elecciones primarias con el propósito de nominar a sus candidatos a las elecciones definitivas, una vez que ellos decidan participar de dicho proceso en la forma en que éste está regulado en la ley, deberán respetar los resultados obtenidos en dichas elecciones primarias. Es así que la autonomía de los partidos políticos no es de carácter absoluto, ya que se encuentra limitada por los efectos vinculantes de las elecciones primarias.

Otro principio que creemos que sirve de punto de partida y que inspira la ley N° 20.640, es el principio de Representatividad. En base al contenido del Mensaje de la ley, es posible afirmar que un sistema de elecciones primarias busca volver a nuestras instituciones políticas más participativas y

transparentes. Ello, con el objeto de incrementar la confianza de los ciudadanos en dichas instituciones y resolver la crisis de representatividad y la pérdida de confianza en las instituciones políticas y en los partidos.

Para entender en qué consiste la crisis de representatividad a la que se hace referencia consideramos que sería útil hacer alusión a lo que ha señalado Octavio Salazar Benítez en torno a las primarias socialistas en el marco de la crisis interna vivida por el PSOE en la década de los 90. El autor señala que la crisis de representatividad se origina ya que "(...) el elector debe ajustarse a una determinada lista de candidatos en cuya confección no ha participado y en la que ni siquiera los afiliados lo han hecho. Listas que son el resultado de un proceso caracterizado por la injerencia preponderante de las direcciones de los partidos y por una dura pugna de ambiciones personales, intereses individuales o de grupo y en el que se confirma la tendencia a la oligarquización presente en toda organización...³⁶".

Si consideramos que el espíritu de la ley N° 20.640 es hacer frente a la crisis de representatividad existente, es claro que lo que se pretende a través del establecimiento de un sistema legal de elecciones primarias es que la ciudadanía se sienta un actor activo en la elección de sus representantes. Con ello lo que se busca es legitimar ante la ciudadanía las instituciones democráticas, para así lograr incrementar los niveles de participación y de confianza de la ciudadanía en los distintos actores políticos.

³⁶ SALAZAR BENITEZ, OCTAVIO. Las primarias socialistas: Una experiencia de democratización de la selección de candidatos. Universidad de Córdoba. Córdoba. pp.137.

CAPITULO III: CONTEXTO SOCIO POLÍTICO ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY N° 20.640

La creación de esta ley es fruto de un sinnúmero de cuestionamientos a la forma en cómo se está desarrollando la democracia y a los niveles de participación que tienen los ciudadanos en las tomas de decisiones. El ciudadano chileno en los últimos años da muestra a la comunidad política de que las demandas ciudadanas merecen un “feedback” por parte de sus autoridades, lo cual conlleva a generar mecanismos que aseguren y garanticen procesos definitivos más inclusivos que los que tiene nuestro país hasta este entonces.

Desde el retorno a la democracia en Chile se ha ido viviendo un proceso de desarrollo cultural, económico y político ligado a una sociedad más responsable y conteste a la hora de no cometer errores que pudiesen conllevar a una inestabilidad democrática institucional. En esta línea en el gobierno de Patricio Aylwin lo que se buscaba era mantener la independencia de los poderes del estado y recuperar las confianzas en torno a las instituciones civiles y militares y así construir puentes para mantener un clima pacífico; en lo político no fue menor el costo acaecido en el gobierno de Augusto Pinochet, por lo cual no hubo reformas significativas en torno al sistema electoral, se había restablecido el Parlamento y el sistema electoral binominal era el método para definir a los Diputados y Senadores. En este contexto, reiteramos, no hubo modificaciones y se optó (por todos los sectores) a fortalecer la democracia y la política de los acuerdos, lo cual para esos tiempos era bastante necesaria.

La sociedad civil apostaba al dinamismo económico, a ver como Chile se abría al mundo y como el Estado, gobernado por la Concertación, era o no capaz de generar un clima de prosperidad para la población; Se generan avances en Educación, Salud, Vivienda, Seguridad, Obras Públicas y sobre todo, se logran estándares de confianza en las Instituciones Estatales, instituciones que comienzan a ser más robustas, transparentes y eficientes. De cierto modo, se alcanza y se concretiza una parte importante en lo que respecta a cobertura y garantía de derechos sociales.

La primera parte que llamaremos de “Garantización de Derechos Sociales”, relacionados a su cobertura, se encuentra muy avanzada, es cosa de analizar el alto porcentaje de los índices de alfabetismo, la cobertura escolar en la educación, los metros construidos en caminos, calles, carreteras a lo largo del país, la cobertura de suministros básicos (agua y electricidad) en casi la totalidad del territorio nacional. La sociedad percibe con buenos ojos estos avances por parte del Estado, pero busca en un segundo periodo de este desarrollo lineal que estos derechos sociales se encuentren regulados conforme a estándares de alta calidad, conforme a la situación económica de prosperidad que vive el país. Desde hace un par de años las consignas ciudadanas no son “Más Educación” ni “Descentralización” como lo era antes, sino que, las consignas ciudadanas hoy son “Educación de Calidad” y “Democratización de las regiones”, por señalar un par de ejemplos entre un sinnúmero de temáticas sociales; por lo cual, son temas que las autoridades en más de una ocasión no se han hecho parte o la comunidad siente que dichas reclamaciones no llegan

a un buen puerto en el parlamento, lo cual conlleva a discutir acerca del valor de la Representatividad, a si esta representatividad es real o artificial.

Este segundo periodo que denominamos el de “Calidad de los derechos” se desenvuelve en una sociedad más educada, compleja y consciente de los deberes que tiene con el Estado y a su vez de los derechos que puede exigir; lo que genera que las autoridades deben estar más atentas en las necesidades de los ciudadanos para que exista coherencia entre lo que se está solicitando versus lo que se discute en el congreso.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos precisar que es el Congreso Nacional, el lugar en el cual la discusión de las temáticas sociales debe darse. Hoy en día los movimientos ciudadanos toman más fuerza en sus espacios locales que en la propia discusión parlamentaria, lo que ha conllevado a revisar a los distintos estamentos para determinar cómo generar un nexo más cercano entre los ciudadanos y la autoridad, lo que nos lleva a determinar como principal déficit en este diálogo social es la crisis de la Representatividad. Analizar la toma de decisiones de los partidos políticos o de los mismos electores en torno a las autoridades o precandidatos a cargos de elección popular, en un ejercicio que se está llevando a cabo con más fuerza en este periodo, toda vez que los movimientos sociales toman mucha más fuerza y se desvirtúa la validez de las autoridades.

Partidos más democráticos, Elecciones Transparentes y Justas, Gasto Electoral, Sistema Electoral Binominal, Primarias: Son las temáticas que salen

al paredón de las críticas de la clase política chilena. La Ley de Primarias busca, en cierto modo, tratar de palear la crisis de la representatividad, acercar a los partidos políticos a la ciudadanía, democratizar las decisiones y en gran parte oxigenar nuestro sistema político. Pero somos categóricos en enfatizar que no es la única forma de reconstruir confianzas políticas, ni menos aún, la herramienta para democratizar nuestro sistema; es un gran paso para dar un respiro institucional que vive hoy en día nuestro país, en el cual por un lado, existe un país que económicamente crece a pasos agigantados, pero por otro lado, la política ha vivido una situación de pérdida de dinamismo. Esta pérdida de dinamismo no es una crítica a la existencia de los partidos políticos que se encuentran establecidos a esta fecha, sino que, la falta de coherencia ideológica de estos con los nuevos tiempos y, además, la falta de nuevos competidores en la arena política.

Cabe señalar que esta crisis de representatividad no corresponde a una situación excepcional en Chile, en este sentido según el Informe Parlamentario Mundial emitido por el PNUD en Abril del año 2004 señala: “Tanto en las nuevas democracias como en las ya establecidas, existe la creciente convicción de que los partidos entorpecen la representación efectiva, en lugar de facilitarla. El desafío para los partidos y los políticos es demostrar que son sensibles a las actitudes del público y al mismo tiempo, preservar la cohesión suficiente para ofrecer la representación colectiva sobre la cual están basados los parlamentos. Encontrar ese equilibrio entre la capacidad de respuesta al público y la coherencia interna del partido es algo que muchos parlamentos aún no han

podido lograr³⁷.”. Dicho informe nos afirma que la representatividad y el clima de cohesión social entre el parlamento y la ciudadanía se debe a que los partidos traban la fluidez en la comunicación entre el ciudadano y el parlamento y la política institucional. Pasa en Chile y según este informe que es emanado de un acucioso estudio que incluye más de 73 parlamentos en el mundo fundan la importancia de mejorar la política, fortalecer las instituciones y sobre todo, dotarla de medios de transparencia idónea que genere confianza y aprobación en las instituciones político-democráticas como lo son los partidos políticos y las decisiones que éstos últimos toman y que afectan a la totalidad de la población.

1. Análisis de Regulaciones Políticas Vigentes.

Si bien es cierto que La Ley de Primarias es un avance en la búsqueda de renovar y oxigenar la política, hemos afirmado en este trabajo que a nuestra opinión no es un método suficiente ni que se baste a sí mismo en esta pretensión. Hay que analizar los diversos mecanismos legales que regulan la actividad político-electoral para tener una visión sistémica de cómo se pueden mejorar los índices de confianza y legitimidad en las instituciones políticas. En este sentido, hemos considerado la importancia de analizar la ley que regula el Sistema Electoral, la ley que regula la orgánica y funcionamiento de los partidos políticos y la ley que establece la inscripción automática y voto voluntario toda vez que, a nuestro parecer, constituye un ejercicio necesario el analizar estas regulaciones para tener un plano general de cómo funcionan las instituciones

³⁷ PNUD. 2012. Informe Parlamentario Mundial: La Naturaleza Cambiante de la representación parlamentaria, página 6.

políticas y como se desenvuelve materialmente el ejercicio democrático ciudadano, conllevando de este modo a constatar la realidad normativa que tenemos en este momento en nuestro país.

1.2 Sistema Electoral Binominal

Los sistemas electorales son entendidos como “La forma en que los votos son traducidos en escaños en el proceso de elección de cargos políticos³⁸”. Corresponde a una definición clara y simple para enfrentar un fenómeno bastante complejo. Existen visiones diversas respecto a qué tipo de sistema un Estado define para elegir a sus parlamentarios, no es menor optar por uno o por otro, existen sistemas que abogan por una “representación Justa” y de este modo se encuentren representados en el parlamento todas las visiones políticas independiente del tamaño de los partidos que la compongan, el denominado Sistema Proporcional; y por otro lado, un sistema electoral que vele porque las mayorías se vean representadas en el Parlamento, el denominado Sistema Mayoritario, que busca otorgar mayor estabilidad política en el Parlamento al Gobierno de turno; los partidos más grandes abogan por este sistema de mayorías, siendo los partidos pequeños los fieles adeptos al Sistema Proporcional.

Ena Von Baer en su trabajo “Sistema Binominal: Consensos y disensos” cita muy bien a Mc Lean, en el sentido de afirmar que “tanto el Sistema

³⁸ FARRELL, DAVID. 2001. Electoral Systems: A Comparative Introduction. Nueva York: Palgrave. 60p.

Proporcional como el Sistema Mayoritario son incompatibles entre sí, y esto a raíz de que el Sistema Proporcional genera un Parlamento conformado por todos los sectores de la sociedad, y en los cuales tendrán tantos escaños como porcentaje de la votación total obtengan, pero que puede generar problemas a la hora de tomar decisiones en el Gobierno central³⁹, cuestión que garantizaría un Sistema Mayoritario en el cual al establecerse mayorías, así el Ejecutivo puede tener mayor Gobernabilidad, puesto que, no habría que ponerse de acuerdo con cinco partidos o coaliciones a la hora de tomar decisiones, sino que, habría que ponerse de acuerdo con uno o dos partidos políticos o coaliciones, lo cual es mucho más fácil para efectos de gobernar.

Dicha discusión acerca de ¿Por Cuál Sistema Electoral optamos? No ha sido del todo fácil acá en Chile. El Sistema Electoral se encuentra regulado en la Ley N° 18.700, denominada “Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios”, específicamente en su artículo 109 bis. a propósito del modo en cómo determinar los vencedores en las elecciones Parlamentarias, es decir, para determinar los cargos de Senadores y Diputados. Dicho artículo nos señala que los candidatos deben conformar listas formadas por dos personas, los cuales deben pertenecer al mismo partido político o coalición política, si es que quieren ser competitivos; puesto que, compiten contra otra lista formada por un binomio de candidatos. En este sentido este artículo también nos indica que para que una lista salga cien por ciento triunfadora, debe alcanzar una votación, entre ambos candidatos de la misma lista, que

³⁹ VON BAER, ENA. 2009. Sistema Binominal: Consensos y disensos”. Reforma al Sistema Electoral Chileno. CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica. Página 5.

doble a la lista contendora, de esta manera una lista puede optar a los dos escaños ofrecidos para los cupos de Senador o Diputado que ofrece una Circunscripción o Distrito respectivamente. Para graficarlo, existen dos listas: la lista 1 y la lista 2, ambas se encuentran conformadas por dos candidatos (A y B) y los resultados finales son los siguientes: Lista 1, el candidato A de esta lista obtuvo un 43% de los votos y el candidato B de esa misma lista obtuvo un 24% de la votación; Por su parte, en la Lista 2, el candidato A obtuvo un 26% de la votación y en candidato B de esta lista sólo obtuvo un 5% de los votos. El inciso primero del artículo 190 bis nos señala que los candidatos ganadores serían los miembros de la lista 1, porque sumadas ambas votaciones de esa lista obtienen el 67% de los votos versus el 31% que obtendría la lista 2, dándose en este caso el doblaje, y dejando sin escaño al candidato más votado de la lista 2 que obtuvo 26% de la votación en desmedro del candidato menos votado de la lista 1 que en este caso había obtenido un 24% de las preferencias.

Ahora bien, si no concurre dicha situación en la cual una lista “doble” a la otra, se determinará a los triunfadores acogiéndose a las votaciones que hayan obtenido cada uno dentro de sus respectivas listas, siguiendo el ejemplo planteado anteriormente, el candidato A de la lista 1 obtiene un 23% de los votos y su par (B) de lista obtiene un 22% de la votación; por su lado el candidato A de la lista 2 obtiene un 22,5% de la votación y su par (B) de lista obtiene un 13% de la votación los candidatos electos serían los candidatos “A” de la lista 1 y 2, no se produciría doblaje por cuanto, los votos de la lista 1 corresponderían al 45% de la preferencias, versus el total de la lista 2 que

correspondería al 35% de la votación, por lo tanto, se quedan con los escaños las votaciones más altas de cada lista.

Según un estudio, en formato de encuesta, elaborado por un conjunto de consorcios de Centros de Estudios y el PNUD el año 2012 titulado “Auditoria a la Democracia Chilena” afirma que solo un 18 % de los chilenos saben en cual tipo de elección se aplica el Sistema Binominal, y un 44 % señala que este sistema debería cambiarse, versus un 24 % que afirma que el sistema electoral binominal debe mantenerse⁴⁰.

Así funciona el Sistema Binominal en la elección de Senadores y Diputados de Chile, ha sido objeto de muchísimas críticas, como también de muchos créditos. Analizaremos los pro y contra que se plantean en esta discusión en torno al Sistema Electoral Binominal.

1.2.1 Ventajas del Sistema Electoral Binominal:

- Evitar la fragmentación y Polarización del Sistema de Partidos Políticos.
- Contribuir la eficacia del Sistema Político y propender al correcto funcionamiento del régimen presidencial. (Recopilación de documentos oficiales relativos a la Historia de la Ley n° 18.979 sobre Sistema Electoral, disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional)

⁴⁰ CIEPLAN, CEP, PNUD, LIBERTAD Y DESARROLLO, PROYECTAMERICA, INSTITUTO LIBERTAD, CHILE 21, FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN. 2012. Auditoria a la Democracia: Estudio Nacional de Opinión Pública, página 50.

- Generar Sistema de Partidos Pragmáticos y Moderados, propiciando acuerdos moderados y no cambios institucionales radicales.
- Garantizar una minoría que produzca contrapesos, sin el peligro del multipartidismo.

Estas ventajas o argumentos a favor del Sistema Binominal se fundan en el temor que existía en volver a tener un quiebre institucional gatillado por el multipartidismo que existía en los años sesenta, lo que además, sumado al Sistema Proporcional propendía a que se mermara la eficiencia del Estado en la toma de decisiones y en la gobernabilidad propia del Estado. Según propias palabras de Von Baer: “ lo que buscaba el legislador con la implementación del sistema binominal era cierto efecto reductivo del número de partidos, es decir, la formación de no más de tres o cuatro corrientes políticas, con el objetivo de garantizar la eficacia del sistema político y el pragmatismo y moderación de los partidos. Pero asegurando además la representación de las minorías, que servirían de contrapeso, sin el peligro del multipartidismo⁴¹.”

En grandes términos, las ventajas que otorga el sistema binominal (para quienes adscriben a este modelo electoral) son en primer lugar: Asegurar la Gobernabilidad del Ejecutivo, esto al tener un Congreso más moderado y en el cual primen los acuerdos entre fuerzas políticas mayoritarias; en segundo lugar: Evitar el multipartidismo que puede originar un sistema proporcional, proponiendo en este sentido, un sistema de asignación de escaños en torno a

⁴¹ VON BAER, ENA. 2009. Sistema Binominal: Consensos y disensos. Reforma al Sistema Electoral Chileno. CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica.. Página 7

las mayorías más votadas dentro de coaliciones que tengan objetivos políticos similares; y en tercer lugar: Consolidar el Régimen Presidencialista en nuestro país, puesto que un sistema de mayorías es más propio del Sistema Presidencialista consagrado en la Constitución Política de la República, que el sistema proporcional que se encuentra firmemente ligado con sistemas de corte parlamentario.

1.2.2 Desventajas o Críticas al Sistema Electoral Binominal:

- Exclusión de partidos políticos pequeños, olvidando la Proporcionalidad.
- Sistema favorece a partidos políticos de Derecha.
- La Falta de competencia entre las listas que postulan a los escaños.

Seguimos haciendo referencia a Ena von Baer, puesto que, su trabajo anteriormente citado constituye una sistematización, de ventajas y desventajas, bastante académica, didáctica, y en este caso, objetiva de lo que implica tratar un tema tan complejo en nuestro País como es el análisis del Sistema Electoral Binominal.

Se plantea por parte de algunos partidos políticos que el Sistema Binominal al ser incompatible con el sistema Proporcional, genera exclusión en torno a los partidos políticos más pequeños, quienes no logran obtener representación parlamentaria. Lo cual a su vez da muestras de que en el Parlamento existiría un sector, no menor, de la sociedad que no tiene voz ni voto en la discusión institucional que se plantea al interior del congreso. Se genera una desproporcionalidad toda vez que las votaciones que se requieren

para integrar dentro de un cupo parlamentario son altas y, además, son obtenidas por las dos listas de coaliciones más grandes. Aleuy y Wilhelm explican gráficamente lo anteriormente señalado de este modo: “El requerimiento de votación para que una lista en el sistema binominal, con tres listas en competencia, pueda tener derecho a un representante, fluctúa de un mínimo del 25% de la votación del lugar para tener posibilidades, y del 33% para tener la certeza de lograr éxito. Esta condición deja automáticamente eliminada toda posibilidad de participación a los partidos o grupos minoritarios y les impone un umbral muy alto a posibles asociaciones⁴²”. El diagnóstico de estos autores es coherente, respecto al cómo aquellos partidos políticos pequeños, o coaliciones menores, deben lograr más adhesión solo para entrar a ser realmente competitivos y luchar por algún cupo parlamentario, sin tener la certeza de alcanzarlo.

Otra de las críticas que se le plantean al Sistema Electoral Binominal guarda relación con el origen de este sistema electoral, al señalar que beneficiaría a partidos políticos de Derecha. Esto en primer lugar, porque el Legislador de ese entonces era la Junta de Gobierno, y se señala que el establecimiento de un sistema que sea proclive al mantenimiento de equilibrios electorales sobre representaría la votación que alcanzara la Alianza por Chile al hecho de forzar empates entre ambas listas. Alan Angell en este punto ha señalado: “la idea era que la derecha, ahora reconocida como una minoría, se aseguraría la representación en el Congreso más allá de su resultado electoral

⁴² ALEUY, MAHMUD y WHILHELM, RICARDO. 2001. “Sistema Electoral Binominal o Plural”. Estudio presentado a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 120 P.

(1989)". Esta afirmación fue suscrita el año 1989, con el paso del tiempo esta crítica baja su intensidad en torno a los partidos políticos destinatarios de ella, en la medida en que la Concertación (Coalición de Centro Izquierda) al ser una coalición política que obtiene una alta votación, en varios casos se ha visto beneficiada por el Sistema Binominal, sin perjuicio de lo anterior, este sector siempre ha intentado transformar este sistema electoral, pero aun así, se ha visto beneficiado en más de una oportunidad.

Una crítica permanente que ha tenido el Sistema Binominal es que la Competencia, según algunos, se ve afectada, puesto que, si uno analiza este modelo tiene una doble dimensión que va a estar determinada en la posibilidad real de que exista o no un doblaje entre listas. Von Baer en esta materia lo explica de esta forma: "Si una coalición tiene la posibilidad de doblar, la competencia que genera es alta y se produce entre las listas. Sin embargo, si la posibilidad de ganar los dos escaños es baja, el incentivo a la competencia entre las coaliciones se reduce". En este sentido la autora es clara y, de hecho, el efecto que produce el Sistema Electoral Binominal, viéndolo desde una matriz negativa, es este. Va a depender de la competencia de la igualdad de condiciones de los candidatos de las respectivas listas, puesto que, la lucha por el escaño ya deja de ser entre ambas listas cuando no hay posibilidad de doblar, se transforma en una contienda al interior de las listas; pero ojo, no de todas las listas, sino que, solo de aquellas listas competitivas.

Existe otra crítica que la autora no señala es la Inmutabilidad Social, no por eso su trabajo deja de ser un insumo de gran valor en la discusión actual, y

tiene que ver con la visión de lo que esperan los ciudadanos del Congreso. Dentro de las problemáticas sociales acaecidas contemporáneamente con la redacción de este trabajo, hemos localizado que la crisis de representatividad pasa por la falta de dinamismo que tiene el parlamento con las mutaciones que va viviendo nuestra sociedad. El devenir constante de un país en vía de desarrollo, como es Chile, pone en el foco de atención en que si el Congreso va a la par con las necesidades de la ciudadanía, y aquí el Sistema Electoral Binominal como medio para alcanzar equilibrios políticos si puede ser entendido como un freno para generar un mayor dinamismo, al establecer empates entre las dos grandes coaliciones se cae en el conservadurismo institucional, por lo cual, sectores no representados en el Parlamento alegan por el establecimiento del Sistema Proporcional. No es una crítica directa al Sistema Electoral binominal, pero al invocar mecanismos de oxigenación de nuestro Congreso, hay voces que señalan al Sistema Electoral Binominal como piedra de tope.

2. Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.

Los partidos políticos en nuestro país se encuentran regulados en Ley N° 18.603, denominada “Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos”. Esta Ley fue promulgada el 11 de Marzo del año 1987 y nacida del seno de la Junta de Gobierno, regula la actividad de los partidos políticos en su totalidad, desde la génesis de éstos hasta su organización y financiamiento entre otros temas relacionados con el funcionamiento de los partidos políticos.

Diversos autores han colaborado con la idea de generar un concepto de partido políticos, para Max Weber un partido político es “La forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales⁴³”; por su parte Carl Friedrich ha definido a los partidos políticos de este modo “Grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y en un futuro dar a sus miembros del partido ventajas materiales e ideales por medio de tal control⁴⁴”.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 1° de la Ley N° 18.603 define a los partidos políticos, diciendo: “Los Partidos Políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional”.

A raíz de esta definición es preciso ir desmenuzando ciertas ideas que dotan de identidad a un partido político, en primer lugar hay que señalar que un partido político es una Asociación Voluntaria, es decir, un conjunto de individuos que concurren a militar o a conformar un partido político de manera autónoma y

⁴³ WEBER, MAX. 1969. Economía y Sociedad, , Fondo de Cultura Económica, México, p.228

⁴⁴ FRIEDRICH, CARL J. 1946. Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, p. 297, fondo de Cultura Económica, México, p 297.

libre, sin medios de presión que determinen su voluntad de constituir un partido político o el de formar parte de uno ya establecido; en segundo lugar, dotadas de personalidad jurídica, lo cual manifiesta la existencia en la vía legal de esta asociación de ciudadanos y le confiere un reconocimiento legal y la dota de atributos. En tercer lugar, los partidos políticos son formados por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, este punto es importantísimo, toda vez, que esta agrupación se funda en una similitud en la visión de estado que pretende conseguir un partido político, un partido político no es una agrupación ciudadana inerte apolítica, por definición es un grupo asociativo de carácter ideológico. Pero esta ideología, o como señala la definición del artículo 1° “misma doctrina política”, tiene que ser compartida por todos los miembros que componen el partido político, si no se comparte no existe un motivo fundado que justifique la creación o permanencia en un partido político. Respecto a la finalidad que los partidos políticos tienen, este artículo nos señala lo siguiente: “...cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional”. En este sentido se pueden vislumbrar tres objetivos o fines que buscan esencialmente los partidos políticos, estos son:

- Contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional.
- Ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado.
- Alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

Es poco lo que se puede profundizar en este punto, teniendo en vista que dichos objetivos y fines se encuentran claramente descritos y definidos. A

grandes rasgos se puede señalar que los partidos políticos sirven para robustecer el régimen democrático constitucional vigente conforme con la legislación y de pasó evitar crisis institucionales; A su vez, propender a alcanzar altos estándares de bien común y propender al desarrollo de los intereses nacionales, lo cual muchas veces pone en tela de juicio respecto a ciertas decisiones que toman parlamentarios de los partidos políticos en que si estos buscan el bien común de la ciudadanía o el bienestar de los propios partidos políticos.

Por su parte el artículo 2, nos indica cuales son las actividades que faculta la ley para que se desarrollen los partidos políticos en la institucionalidad democrática. En primer lugar, señala como principal actividad a desarrollar por estas instituciones la de gestionar aquellas conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, participando en los procesos electorales y plebiscitarios que sean determinados por la ley orgánica constitucional respectiva. Es decir, según la ley, la principal actividad de los partidos políticos es participar dentro del juego electoral, y así poder postular a sus miembros a competir por los cargos públicos que se definen por medio de elecciones legalmente celebradas. Esa es la principal función o actividad de los partidos políticos, contribuir con sujetos para desarrollar la política al interior del Estado. En segundo lugar, cabe destacar cuatro actividades complementarias que señala la ley, las cuales son las siguientes:

(I) Dar a conocer sus planteamientos políticos y programas de conducción del Estado, (II) Cooperar con las funciones que cumplen los parlamentarios

(Senadores y Diputados), (III) Formar y Capacitar ciudadano capacitados para asumir responsabilidades públicas, (IV) Realizar actividades que sean complementarias a las anteriores que no se encuentren prohibidas por la Constitución y las leyes.

Estas actividades que se plantean en la ley son complementarias entre sí, además del juego electoral democrático que debe darse, la importancia de las actividades de los partidos políticos radican en la formación de servidores públicos capacitados para asumir responsabilidades con el país, independiente del sector ideológico al cual adscriban.

2.1 Constitución de los Partidos Políticos

El título segundo de la ley n° 18.603, establece el cómo deben constituirse los partidos políticos, el artículo 4° instruye al procedimiento de constitución de los partidos políticos en Chile, señalando que “Los partidos políticos quedarán legalmente constituidos una vez practicada su inscripción en el Registro de Partidos Políticos y gozarán de personalidad jurídica desde la fecha de esa inscripción”. El artículo 5° de la ley es más específico respecto a los requisitos que debe cumplir un grupo de personas para constituir un partido político.

2.2 Afiliación a los Partidos Políticos.

El artículo 18 de la ley 18.603 nos indica que los ciudadanos con derecho a sufragio pueden afiliarse a un partido político; sólo se puede pertenecer a un partido político, por lo que si un ciudadano pertenece a un partido y quiere cambiarse a otro, debe renunciar a su militancia de manera preliminar, para que posteriormente pueda afiliarse a otro partido político. La ley es clara en determinar que personas no pueden afiliarse a un partido político, de hecho, las señala de manera taxativa, ellas son: El personal de las Fuerzas Armadas y el de las de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios y empleados de los diferentes escalafones del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Servicio Electoral.

Se agrega en el artículo 20, que los partidos políticos están obligados a llevar un registro general actualizado de todos su afiliados, proporcionando, además, la información al Directos del Servicio Electoral respecto a las nuevas afiliaciones y desafiliaciones que se produzcan.

2.3 Organización Interna.

Los partidos políticos basan su organización y funcionamiento en torno a lo que establecen en sus estatutos, los cuales se deben ceñir a lo establecido en el título IV de la ley. Además de lo anterior, se establecen instituciones mínimas que debe tener todo partido político, las cuales son: Directiva Central, Consejo General, Consejos Regionales y Tribunal Supremo.

La Directiva central se encuentra conformada por los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, la Directiva Central será elegida por lo afiliados al partido político o por los miembros del Consejo General, lo cual dependerá de lo que se establezca en los estatutos. El Presidente contará con la representación judicial y extrajudicial del partido político.

Además, la Directiva Central tiene como principales funciones las siguientes:

- Dirigir al partido conforme a sus estatutos, programa y orientación que sugiera el Consejo General.
- Administrar los bienes del partido, debiendo rendir cuenta anual al Consejo General.
- Someter a la aprobación Consejo General el programa y los reglamentos internos del partido.

Otra Institución que debe tener todo partido político es el Consejo General, el cual se encuentra conformado por los Senadores, Diputados y por los consejeros regionales, este consejo deberá sesionar al menos una vez al año. Dentro de las atribuciones que tiene el Consejo General, se encuentran las siguientes:

- Designar a los miembros del Tribunal Supremo.
- Impartir orientaciones al Presidente y tomar acuerdos respecto al desenvolvimiento del partido.
- Aprobar o Rechazar los balances.

- Proponer reformas respecto a Principios, Estatutos y Pactos Electorales del partido político.

2.4 Financiamiento

Los partidos políticos se financian por las cotizaciones que efectúen sus miembros, donaciones, asignaciones testamentarias que se hayan destinado a favor del partido político y por los frutos y productos que generen los bienes que sean de propiedad del partido político. La ley en materia de financiamiento expresamente señala que los orígenes de los ingresos con los cuales se financian los partidos políticos deben ser nacionales, no hace la ley una distinción entre partidos en formación y aquellos inscritos, ambos deben tener ingresos de origen nacional. Lo anterior no es menor, se plantea ante la posibilidad de recibir presiones de otros partidos políticos extranjeros que pueden alterar el funcionamiento normal del orden político nacional, por lo cual, la ley contiene esta norma que solo permite los ingresos que tengan su origen en Chile.

2.5 Fusión de los Partidos Políticos

Los partidos políticos pueden fusionarse sin tener que cumplir con los requisitos respecto al número de miembros que establece el artículo nº 6 de la ley. La iniciativa sobre fusión de un partido político con otro debe contar con la aprobación previa del Consejo General. Los afiliados deben pronunciarse respecto a esta propuesta y si aprueban la fusión queda facultada la Directiva Central del partido político para que acuerde con él u otros partidos políticos los

términos de la fusión, estableciéndose el estatuto del nuevo partido. Estos acuerdos deben ser ratificados por el Consejo General de los partidos políticos que pretenden fusionarse, si no cuentan con la ratificación del Consejo General no tendrá valor ni producirá efectos el acuerdo previo de los partidos a fusionarse.

2.6 Disolución de los partidos políticos

El título VII de la ley de partidos políticos versa sobre la disolución de éstos y señala que se disuelven por causales establecidas en el artículo 42. Son causales de disolución de un partido político las siguientes:

- Acuerdo de los afiliados, a proposición del Consejo General.
- No alcanzar el 5% de la votación en las elecciones de Diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas.
- Fusión con otro partido
- Por disminución del total de afiliados a una cifra menor al 50% del número exigido por la ley para su constitución.
- Por no haber constituido dentro del plazo de 6 meses desde su inscripción, los organismos internos que señalan los artículos 24, 16, 27 y 28 de la presente ley.
- Cuando excedieren en sus actuaciones las funciones que le son propias y de manera reiterada, según lo que dispone el artículo 47; y cuando reiteradamente se contravenga el artículo 33 de la ley que trata sobre el financiamiento de los partidos políticos.

- Por Sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 19 n° 15, inciso sexto y 82, n° 7 de la Constitución Política de la República. El artículo 19 n° 15 de nuestra Constitución hace referencia. El artículo 19 n° 15 inciso sexto señala que son inconstitucionales los partidos, movimientos o formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional o promuevan un sistema totalitario y la violencia como método de acción política, finaliza este inciso señalando que el tribunal Constitucional deberá declarar esta inconstitucionalidad. Por su parte el artículo 82 n° 7 enfatiza que son atribuciones del Tribunal Constitucional el declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos y a su vez la responsabilidad de las personas que motivaron la inconstitucionalidad transgrediendo el artículo 19 n° 7 de la Constitución. Si la persona afectada fuese el Presidente de la República o el Presidente Electo, la declaración de inconstitucionalidad debe ir acompañada del acuerdo del Senado que haya sido adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio.

Una vez declarada la inconstitucionalidad de un partido político por parte del Tribunal Constitucional, y posterior publicación del extracto de la sentencia que declara la inconstitucionalidad, el Director del Servicio Electoral debe proceder a cancelar la inscripción del partido político.

EL artículo 42 de la ley, señala que para todos los efectos legales, la disolución se formaliza mediante la cancelación de la inscripción en el Registro de Partidos Políticos, la cual se llevará a cabo por el Director del

Servicio Electoral actuando de oficio o a petición de cualquier ciudadano de la República.

Una vez disuelto el partido político, la situación del patrimonio de los partidos políticos se regula en el artículo 45, el cual indica que los bienes que éste tenía deberán disponerse conforme a lo establecido en sus estatutos, si no existe una disposición en los estatutos respecto del futuro de los bienes una vez disuelto el partido político, pasarán a dominio fiscal. Si el partido político es disuelto por una sentencia que declare la inconstitucionalidad, dictada por el Tribunal Constitucional, los bienes necesariamente pasan al fisco.

2.7. Sanciones

La ley Orgánica de Partidos Políticos contiene las sanciones que se pueden imponer en caso de transgredir sus normas, dentro de estas sanciones se encuentran: (I) Amonestación por escrito, (II) Multa a beneficio fiscal, (III) Comiso, (IV) Inhabilidad para ocupar cargos directivos en partidos políticos, (V) Suspensión, por un término de 6 a 2 años, de todos los derechos que correspondan en elecciones y plebiscitos, (VI) Disolución del partido político, (VII) Suspensión del afiliado de sus derechos como tal y de suspensión de los derechos del partido

El plazo de prescripción para las faltas o infracciones que se encuentran contenidas en la ley será de un año contado desde la fecha de la elección, según el artículo 54 de la ley orgánica de Partidos Políticos. Respecto a las multas, el Tribunal podrá recorrer toda la extensión que la ley le permita para

imponerlas, ponderando las facultades que posee o no el infractor. Mientras el infractor no pague la multa que se le haya impuesto, este se entenderá que se encuentra suspendido de todos los derechos que le corresponden como miembro afiliado a un partido político.

2.8. De los tribunales y normas del procedimiento.

La Ley Orgánica de Partidos Políticos también regula el procedimiento y el órgano jurisdiccional competente para resolver las contiendas que puedan suscitarse con motivo a las infracciones a las normas que contiene esta legislación. En este sentido el Título Noveno de la ley se denomina “De los Tribunales y Normas del Procedimiento”. El cual plantea, en el artículo nº 56, que el órgano que conocerá de las causas provocadas por infracciones a la presente ley será un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones, el que será designado por sorteo y conocerá en primera instancia. Respecto al recurso de apelación que pueda ser interpuesto en contra de las resoluciones dictadas en primera instancia, será conocido y fallado por un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones, con exclusión del miembro que hubiese resuelto en primera instancia.

El procedimiento a utilizarse es el regulado en los artículos 89, 90 y 91 del Código de Procedimiento Civil, es decir, el procedimiento establecido para resolver los “Incidentes”, respecto a los plazos se seguirá lo establecidos en los artículos anteriormente citados, sin perjuicio de que estos plazos se podrán ampliar conforme a los artículos 25y y 259 del Código de Procedimiento Civil.

Según el artículo 58 de la ley, se indica que las notificaciones conforme a este procedimiento y legislación deberá efectuarse por medio de “carta certificada”, salvo que se disponga de otra forma de notificación; cuando haya que notificar a un partido político la carta será dirigida al Presidente del Partido Político a notificar. Al concluir este artículo se plantea la presunción de que se entenderá la notificación realizada al tercer día hábil de la expedición de la Carta Certificada por parte del Servicio Electoral.

3. Ley de Inscripción Automática y Voto Voluntario.

Con fecha 23 de Enero del año 2012 fue promulgada la Ley 20.568. Esta normativa regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones. Erróneamente se ha señalado que esta regulación trata acerca del voto voluntario, lo cual es necesario aclarar, puesto que, la Reforma Constitucional alcanzada por medio de la ley 20.337, que modifica los artículos 15 y 18 de la carta fundamental con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los registros electorales, es la norma que propicia el voto voluntario. En este sentido, el artículo único de la ley 20.337 señala lo siguiente: “Sustitúyase el artículo 15, por el siguiente: Artículo 15: En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario”. Respecto al artículo 18, la ley 20.337 modifica sustancialmente dicho artículo en su inciso segundo por la siguiente disposición:

“Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral, al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución”.

Además, se agrega la disposición Transitoria Vigésimotercera que afirma a continuación:

“Las reformas introducidas a los artículos 15 y 18 sobre voluntariedad del voto e incorporación al registro electoral por el solo ministerio de la ley, regirán al momento de entrar en vigencia la respectiva ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso segundo del artículo 18 que se introduce mediante dichas reformas”.

Por lo tanto, la ley 20.568 que corresponde a la Ley Orgánica Constitucional que Regula la Inscripción Automática, Modifica el Servicio Electoral y Moderniza el Sistema de Votaciones, es la ley marco que regula el ejercicio del derecho de sufragio que nos otorga la Constitución Política de la República en su artículo 15, por lo cual, concluir que la ley 20.568 regula la inscripción automática y el voto voluntario es una expresión imprecisa.

Sin perjuicio de lo anterior, la ley 20.568 innova en la cultura electoral chilena, teniendo en cuenta que antes para participar en las elecciones como votante, uno debía previamente concurrir al servicio electoral para inscribirse y

así poder ejercer nuestro rol como ciudadano. Esto cambia con la promulgación de esta ley, y específicamente en el artículo 5 se instruye lo siguiente:

“Los chilenos comprendidos en el número 1º del artículo 10 de la Constitución Política de la República, mayores de 17 años, serán inscritos automáticamente en el Registro Electoral. Los chilenos comprendidos en el número 3 del artículo 10 de la Constitución Política de la República serán inscritos automáticamente luego de obtener su carta de nacionalización de conformidad a la ley”.

La norma anteriormente citada es bastante clara, pero genera ciertas dudas respecto al lugar en el cual van a estar inscritos estos nuevos votantes, el cómo se enterarán estos nuevos votantes de su inscripción, entre otras. Estas dudas la ley 20.568 las despeja creando nuevas instituciones como lo es el Registro Electoral.

El Registro Electoral corresponde a la nómina de todos los chilenos conforme a los números 1 y 3 del artículo 10 de nuestra Constitución, sumado a los chilenos y extranjeros mayores de 17 años que cumplan con los requisitos para sufragar establecidos en el artículo 13 y 14 de nuestra carta fundamental, se incluye a su vez a quienes tengan suspendido su derecho a sufragio o lo hayan perdido. El Registro Electoral es la base a utilizar para elaborar los padrones electorales en las votaciones o plebiscitos en los cuales solo se incluirán a aquellos electores con derecho a sufragio. Este Registro Electoral es de carácter permanente y se encuentra bajo la dirección del Servicio Electoral, se encuentra regulado en el título 1 de la ley 20.568.

3.1 Datos Electorales

En el artículo 8 se enuncian los datos que debe contener el Registro Electoral, los cuales son los siguientes: (I) Nombres y Apellidos de los inscritos; (II) Número de Rol Único Nacional; (III) Fecha y Lugar de Nacimiento; (IV) Nacionalidad; (V) Sexo; (VI) Profesión; (VII) Domicilio Electoral; (VIII) Circunscripción a la que corresponde dicho domicilio; (IX) Número de mesa receptora en la que le corresponda votar; (X) Antecedentes necesarios para determinar si la persona inscrita ha perdido la ciudadanía, derecho a sufragio o que se encuentra suspendido el ejercicio de dicho derecho.

El Servicio Electoral tendrá acceso directo para efectos de obtener los datos electorales de las personas registradas en el Registro Civil e Identificación y del Registro de extranjeros avecindados del Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, según lo establecido en el artículo 9 de la ley N° 20.568.

3.2 Padrón Electoral

El artículo 30 nos indica que es el Registro Electoral el órgano encargado de confeccionar el Padrón Electoral, en el cual se debe contener la nómina de los electores inscritos en el Registro Electoral que reúnen todos los requisitos que establece la ley como necesarios para ejercer el derecho de sufragio, en este padrón cada elector solo puede figurar una vez.

El Servicio Electoral confeccionará un padrón electoral provisorio dentro de los 110 días antes de una elección, en el cual contendrá una nómina de las personas inscritas en el Registro Electoral conforme a su domicilio electoral; Junto con el padrón, el Servicio Electoral deberá efectuar una Nómina Provisoria de Inhabilitados.

El Servicio Electoral determinará un Padrón Electoral con carácter de auditado , 70 días antes de una elección, el cual es fruto de la auditoria que se efectúa sobre el Padrón Electoral Provisorio por parte de una empresa de auditoría y que haya sido modificado por parte de esta empresa auditora. Este padrón electoral auditado podrá ser objeto de reclamaciones conforme a la presente ley. También se entregará una nómina auditada de Inhabilitados.

El Servicio Electoral deberá publicar 30 días antes de la elección o plebiscito el Padrón Electoral Definitivo, el cual corresponde al padrón electoral auditado que haya sido modificado por medio de las reclamaciones acogidas, ocurre lo mismo respecto del caso de la nómina de inhabilitados de carácter auditada.

3.3 Reclamaciones

Una vez publicado el padrón electoral auditado, las personas que estimen que injustificadamente fue omitida pueden reclamar, dentro de los 10 días siguientes a la publicación, de forma verbal o por escrita ante el Tribunal Electoral Regional de su domicilio electoral, el cual conocerá del asunto.

El Tribunal Electoral Regional resolverá con los antecedentes entregados por el interesado más un informe previo otorgado por el Servicio Electoral, que debe emitirse dentro de 4 días desde que es solicitado. Con o sin informe, el Tribunal Electoral Regional deberá fallar dentro del plazo de 10 días desde la presentación de la reclamación.

3.4 Consejo Directivo del Servicio Electoral

Una de las novedades que introduce la ley N° 20.568, es la creación del Consejo Directivo del Servicio Electoral, el cual se encuentra regulado en el artículo 62 y siguientes de la ley en cuestión. Este consejo tendrá como principal objetivo dirigir al Servicio Electoral, dotándolo de mayor independencia. Se compone por 5 consejeros designados por el Presidente de la República, los cuales deberán contar con el acuerdo de 3/5 de los miembros del Senado en ejercicio. Los consejeros permanecerán en su cargo por 8 años y podrán ser designados por un nuevo periodo solo por una vez; se renuevan por parcialidades cada cuatro años.

Dicho Consejo será conducido por un Presidente, quien será el que resulte electo por medio de una votación en la que participan los miembros del Consejo. Los Consejeros no podrán permanecer a un partido político mientras formen parte del Consejo Directivo del Servicio Electoral.

3.5 Director del Servicio Electoral

Por su parte el Director del Servicio Electoral tiene definida sus atribuciones en el artículo 68, el cual además de ser el representante legal y jefe superior del servicio le corresponde: (I) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo Directivo, (II) Planificar, organizar y dirigir el Servicio conforme a lo establecido por el Consejo Directivo, (III) Dictar reglamentos internos para mejorar el funcionamiento del Servicio, previo acuerdo del Consejo Directivo, (IV) Nombrar al personal del servicio y terminar sus servicios conforme a las normas estatutarias, (V) Celebrar actos y convenciones para cumplir los fines del servicio, (VI) Llevar Registro de los Partidos Políticos (actualizado por regiones) y ejercer las funciones y atribuciones que le encomiende la Ley Orgánica de Partidos Políticos, (VII) Delegar atribuciones y funciones específicas en funcionarios del Servicio, (VIII) Representar al Servicio Electoral tanto judicial como extrajudicialmente, (IX) Convocar a propuestas públicas o privadas, aceptarlas o rechazarlas, (X) Ejercer las demás funciones que le encomiende esta ley u otra. El Director y Subdirector del Servicio Electoral pueden asistir al Consejo Directivo, en el cual solo tendrán derecho a voz.

Constituye la ley N° 20.568 un avance respecto a la modernización del modo de regular las votaciones en nuestro país, añadiendo instituciones como el Consejo Directivo del Servicio Electoral o Herramientas como el Registro Electoral que buscan dinamizar y facilitar el funcionamiento correcto de las instituciones en materia electoral, cuestión que provoca un gran interés en

países en los cuales se busca alcanzar estándares de desarrollos óptimos conforme a los nuevos tiempos.

CONCLUSIONES

Después de haber estudiado detenidamente la historia de la ley N° 20.640, de haber realizado un análisis jurídico del modelo de elecciones primarias que propone dicha ley y de haber analizado el contexto socio-político en el que se enmarca esta ley, junto con el estudio de diferentes regulaciones políticas vigentes; conclusivamente afirmamos que el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes, se presenta como un importante punto de partida para perfeccionar las instituciones democráticas.

Tradicionalmente los partidos políticos han cumplido una función de intermediación entre las diferentes demandas e inquietudes que presentan diversos grupos y el Estado, pero en el último tiempo dicha función se ha ido deteriorando de manera progresiva. Sabemos que, actualmente, existe una pérdida de confianza en las instituciones, especialmente en los partidos políticos, lo que trae como consecuencia la existencia de una fuerte crisis de representatividad, lo que hace que quienes detentan cargos de elección popular sufran de un fuerte déficit de legitimidad.

Habiendo constatado las cuestiones arriba descritas, reflexionamos que el sistema de elecciones primarias contenido en la ley se presenta como una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr un incremento en la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas y resolver la crisis de representatividad existente.

Asumimos que una ley de primarias no implica necesariamente un aumento contundente e inmediato de la participación ciudadana en sentido extenso; así como tampoco del aumento del nivel de representación de un partido o sistema político en su totalidad con respecto a la ciudadanía. Lo que creemos es que en el mediano plazo y de forma progresiva la existencia de un sistema de elecciones primarias podría ser una fórmula de relegitimación política. Esto, ya que la existencia de un sistema de primarias podría tener un efecto positivo en la estructura social.

En ese sentido, creemos que un sistema de primarias como el que se ha propuesto, podría ayudar a la construcción de un puente real y necesario entre el mundo político y las demandas provenientes de la sociedad civil.

Decíamos que el establecimiento de un sistema de elecciones primarias se presenta como una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr un incremento en la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas. Creemos esto, ya que para que las elecciones primarias fueran una herramienta necesaria y suficiente para terminar con la crisis de representatividad, sería necesario que las primarias, como mecanismo de nominación de candidatos, fueran de carácter obligatorio para los partidos políticos o pactos electorales.

No obstante lo anterior, y aún cuando sabemos que el carácter voluntario de las elecciones primarias fue objeto de extensas discusiones en el Congreso Nacional, creemos que el sistema debiera auto regularse de forma progresiva.

Esto, ya que sostenemos que los partidos políticos o coaliciones electorales que decidan nominar a sus candidatos a través de elecciones primarias tenderán, de forma paulatina, a obtener una mayor adherencia en la ciudadanía, ya que desarrollarán el ejercicio de hacer público el mecanismo que utilizan para designar a sus candidatos. Creemos que ello causará una buena impresión en la sociedad civil, por lo que la ciudadanía se verá llamada a participar de forma más activa de los procesos electorarios. Si esto se diera así, es claro que los partidos o pactos electorales que no hayan nominado a sus candidatos a través del sistema de elecciones primarias, se verán llamados a hacerlo. Con ello, y aún cuando el sistema de elecciones primarias no sea de carácter obligatorio, el mismo sistema será quien vaya auto regulándose.

Por otra parte, existen regulaciones que al menos por su origen y funcionamiento son discutibles en torno a si estas permiten que los actos electorales sean más atractivos o no para los ciudadanos, en particular la ley N° 18.700, que regula el sistema electoral binominal. Es del caso señalar que aún esta discusión no se encuentra resuelta en el debate nacional, principalmente porque no existe claridad en qué sistema electoral sería el indicado para reemplazar el actual.

La ley 20.568 es un avance en cuanto a la inscripción automática de los ciudadanos habilitados para participar en los procesos electorales, sin perjuicio de lo anterior, las reformas constitucionales tanto del artículo 15 como del 18 de nuestra Carta Fundamental que establecen el voto voluntario no nos convencen como un medio útil para incrementar la participación. Consideramos que los

ciudadanos tienen derechos y obligaciones con la república, en este sentido, haber instituido el voto obligatorio junto con la inscripción automática hubiese sido un fenómeno que legitimaría el sistema político institucional de manera maciza al tener altos niveles de participación.

BIBLIOGRAFIA

ALEUY, MAHMUD y WHILHELM, RICARDO. 2001. "Sistema Electoral Binominal o Plural". Estudio presentado a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Pagina120.

ARAGON, MANUEL. 2007. Derecho de sufragio: Principio y función. En: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. Tratado de derecho electoral comparado en América Latina. Ciudad de México. Pp. 162-195.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Historia de la ley N° 20.640, [consultado al 24 mayo 2013] disponible en world wide web: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1046533&buscar=20640>>

CIEPLAN, CEP, PNUD, LIBERTAD Y DESARROLLO, PROYECTAMERICA, INSTITUTO LIBERTAD, CHILE 21, FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN. 2012. Auditoria a la Democracia: Estudio Nacional de Opinión Pública. Página 50.

FARRELL, DAVID. 2001. Electoral Systems: A Comparative Introduction. Nueva York: Palgrave. Página 60.

FERNANDEZ GONZALEZ, MIGUEL ANGEL. 2004. Principio Constitucional de Igualdad Ante la Ley. Santiago. Editorial LexisNexis. Página 26.

FRIEDRICH, CARL J. 1946. Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, fondo de Cultura Económica, México. Página 297.

GODED MIRANDA, MANUEL. 1988. Un ensayo sobre los desiguales conceptos del Principio de Igualdad. Madrid. Secretaría General Técnica Centro de Publicaciones. Página 868.

GORDILLO CAÑAS, ANTONIO. 1990. Ley, Principios Generales y Constitución: Apuntes generales para una relectura desde la Constitución, de la Teoría de las Fuentes del Derecho. Madrid. Centro de Estudios Ramón Areces, Página 144.

ISLA CARLOS, "Elecciones primarias y democracia: Una complementariedad inconsistente, parte I, En: Asuntos Públicos, Informe N° 951. Página 6.

NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. "Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno". En: Rubano Lapasta, Mariela. "Características del Tribunal Calificador de Elecciones en Chile. Ubicación comparativa". Revista de Derecho, Vol. IX, Dic. 1998, pp. 171-178.

PNUD. 2012. Informe Parlamentario Mundial: La Naturaleza Cambiante de la representación parlamentaria. Página 6.

SALAZAR BENITEZ, OCTAVIO. Las primarias socialistas: Una experiencia de democratización de la selección de candidatos. Universidad de Córdoba. Córdoba. Página 137.

VERDUGO MARINKOVIC, MARIO "et al". 1994. Derecho Constitucional, Tomo I.. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Página 222.

VON BAER, ENA. 2009. Sistema Binominal: Consensos y disensos. Reforma al Sistema Electoral Chileno. CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica. Página 7.

WEBER, MAX. 1969. Economía y Sociedad, , Fondo de Cultura Económica, México, Página 228.

Normas

Decreto 100. Constitución Política de la República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile, 22 Septiembre, 2005.

Ley no. 18.603. Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. Ministerio del Interior, Chile, 23 Marzo, 1987.

Ley no. 18.700. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, Chile, 6 Mayo, 1988.

Ley no. 20.337. Reforma constitucional que modifica los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental, con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los registros electorales, Chile, 4 Abril, 2009.

Ley no. 20.568. Regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, Chile, 21 Enero, 2012.

Ley no. 20.640. Establece el Sistema de Elecciones Primarias para la Nominación de Candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile, 6 Diciembre, 2012.

