

REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL: MÚLTIPLES ARISTAS DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN SEDE CONSTITUCIONAL

LORENA RECARREN SILVA

RESUMEN: El siguiente comentario tiene por objeto analizar la sentencia del Tribunal Constitucional que rechazó, en fallo dividido, el requerimiento de inconstitucionalidad presentado respecto del proyecto de ley que “Sustituye el Sistema Electoral Binominal, por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”. Como se podrá advertir, un elemento que cruza de manera transversal la sentencia, es el principio general de igualdad consagrado en la Constitución Política. Tanto en la sentencia de mayoría como en el voto disidente, así como en sus respectivas prevenciones, los ministros recogen entre sus argumentos un interesante debate en torno a la igualdad del sufragio, la igualdad ante la ley, y la igualdad de oportunidades, en relación con los principales capítulos objeto del requerimiento: 1. Igualdad del voto, vinculado a los resultados del redistritaje; 2. Cuotas de género, en términos de la restricción que se establece para proteger este mecanismo de acción afirmativa, en el caso de las primarias parlamentarias, y 3. La igualdad de tratamiento entre candidatos independientes y afiliados a partidos políticos, en atención a las facilidades que se establecían para la formación de un nuevo partido político.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Principales reformas introducidas por la Ley N° 20.840. 3. Objetos y argumentos del requerimiento por inconstitucionalidad. 3.1. La igualdad de voto. 3.2. Las cuotas de género. 3.3. La igualdad entre candidatos independientes y afiliados a partidos políticos. 3.4. El financiamiento de las asignaciones parlamentarias. 4. El principio de igualdad del voto, el desafío de sostener el criterio sin vaciarlo de contenido. 4.1. Sistema Electoral y Constitución de 1980. 4.2. Principio de igualdad del voto y desproporcionalidad arbitraria. 4.3. Distorsiones (significativas) en el principio de igualdad del voto. 4.4. Argumentos en contra de la arbitrariedad de las distorsiones al principio de igualdad del voto, visión crítica de la sentencia. 5. Cuota de género y primarias, una mirada crítica al voto de disidencia. 5.1. No discriminación en relación con la libertad de trabajo y su protección. 5.2. Derecho a postular a cargos públicos. 5.3. Igualdad ante la ley. 6. Igualdad de trato entre independientes y partidos políticos ¿Dónde está el límite? 7. La falta de sustento en el financiamiento de la asignación de los nuevos parlamentarios. 8. Conclusiones. 9. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El 5 de mayo de 2015 entró en vigencia la Ley N° 20.840, la que en lo fundamental, sustituyó, para las elecciones parlamentarias, el sistema electoral binominal por uno proporcional. Con la publicación de esta norma, se cerraba uno de los debates políticos y legislativos más complejos y controvertidos desde el retorno a la democracia, en materia de reformas políticas. Debate, respecto del cual el proyecto de ley aprobado¹, puede considerarse solo el final de un largo recorrido iniciado en la década de los 90².

En esta oportunidad, invitada por los profesores Arturo Fermanois y Sebastián Soto –en el marco del libro *Sentencias Destacadas 2015*– se desarrolla un comentario acerca de la sentencia del Tribunal Constitucional que recayó sobre el Requerimiento de Inconstitucionalidad, deducido por doce senadores de los partidos Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional, respecto del entonces proyecto de ley que “sustituye el Sistema Electoral Binominal, por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional³”.

Con dicho objeto, este trabajo comienza por dar cuenta de las principales reformas introducidas por la Ley N° 20.840, a modo de ofrecer una breve contextualización de la materia objeto de análisis. A continuación, se identifican los elementos específicos respecto de los cuales se dedujo el mencionado requerimiento ante el Tribunal Constitucional, y sus respectivos fundamentos. Posteriormente, siguiendo el orden de los diversos capítulos sobre los que versó la impugnación de constitucionalidad: igualdad del voto; cuotas de género; igualdad entre los candidatos pertenecientes a partidos políticos y los candidatos independientes y, financiamiento de las asignaciones parlamentarias, se proponen una serie de comentarios a la sentencia, que resolvió rechazar el requerimiento en todas sus partes.

¹ Boletín N°9326-07, iniciado por Mensaje el 22 de abril de 2014.

² Tal como se señala en el Mensaje del Proyecto de Ley, la reforma al sistema electoral había sido objeto de diversas iniciativas previas. Entre ellas, los Mensajes que en su oportunidad presentaron los ex Presidentes Aylwin, Frei y Lagos, y otras numerosas mociones, patrocinadas transversalmente tanto por Senadores como Diputados (Mensaje N° 076-362, 22 de abril de 2014, Antecedentes).

³ STC Rol 2775-15, 30 de marzo de 2015.

2. PRINCIPALES REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY N° 20.840

La ley N° 20.840, que *sustituye el Sistema Electoral Binominal, por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional*, modificó sustantivamente el sistema electoral vigente en Chile desde las elecciones parlamentarias de 1989. Constituyéndose así, en una de las reformas más relevantes del sistema político chileno en las últimas décadas, y cuyos resultados aún están por apreciarse, ya que la mayor parte de ellos solo comenzará a regir a partir de las elecciones parlamentarias de 2017.

En síntesis, estos cambios significan transitar desde un sistema binominal (en el que se elegían dos escaños por distrito y circunscripción), hacia un modelo proporcional moderado de transformación de votos en escaños. Los principales elementos de este cambio son los siguientes:

- 1 Se incrementa el número de parlamentarios en ambas cámaras del Congreso; de 120 a 155 en la Cámara de Diputados, y de 38 a 50 en el Senado.
- 2 Se produce un redistritaje, conforme al cual 28 nuevos distritos reemplazarán a los 60 existentes bajo el sistema binominal, en el caso de la elección de diputados. Mientras que para las elecciones al Senado, se reducen de 19 a 15 las circunscripciones senatoriales.
- 3 Se establece una magnitud de distrito (M) –esto es, el número de cargos que se eligen en cada división electoral–, variable. Para la elección de diputados, la magnitud de distrito varía entre tres y ocho escaños. En tanto respecto de la elección de senadores, dicha magnitud varía entre dos y cinco (dejando cinco divisiones electorales con una $M=2$, y por tanto, sin modificaciones respecto del sistema binominal⁴).

⁴ Las regiones más pobladas ven alterado el dibujo de sus circunscripciones senatoriales, reduciéndose de dos a una, en los casos de la Región Metropolitana, del Maule, del Biobío y de La Araucanía. En estos casos, es donde la M alcanza su máximo nivel, es decir, cinco escaños. Mientras que las circunscripciones correspondientes a las Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Aysén y Magallanes, mantienen una magnitud de distrito de dos.

- 4 Se establece que el número de candidatos que cada lista podrá presentar por distrito o circunscripción, es el número de escaños +1. Esto es, la regla que se conoce como “M+1”.
- 5 Se permiten los pactos entre partidos a nivel nacional, no así los subpactos.
- 6 Se facilita la formación de nuevos partidos, reduciendo de 0,5% a 0,25% el porcentaje de firmas requeridas para su constitución, mientras que se mantiene la exigencia de 0,5% para el caso de candidatos independientes⁵.
- 7 Se establece, por primera vez en nuestra legislación, un sistema de cuotas de género. Mediante este mecanismo de acción afirmativa (temporal), se exige que de la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, la proporción de candidatos hombres o mujeres superen el sesenta por ciento.
- 8 Se exige que, para el caso de que un partido político decidiera realizar elecciones primarias, de conformidad al sistema establecido para ello en la Ley N°20.640, solo podrá someter a dicho procedimiento, hasta el cuarenta por ciento del total de candidaturas a diputado o senador que pueda declarar en la elección definitiva.

⁵ Dos comentarios adicionales cabe hacer al respecto. En primer lugar, señalar que el proyecto no solo modificaba el porcentaje de firmas requerido, sino también el número de regiones en las que un partido político debía constituirse. Hasta la reforma, se requería que el porcentaje de 0,5 se alcanzara en ocho de las quince regiones o bien en tres continuas. Así, mientras estuvo en vigencia la nueva ley (ver nota al pie N°15), el porcentaje de 0,25 podía obtenerse solo en una región del país, sin perjuicio de que en ese caso, el partido político únicamente podrá presentar candidatos en las regiones en que se hubiere constituido. En segundo lugar, es preciso agregar que con las modificaciones que incorporadas a la Ley N°18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, mediante la Ley N° 20.900, que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, se incorpora un requisito extra para la formación de un partido político. De este modo, la condición de obtener un número de firmas equivalente al 0,25% del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados –en cada una de las regiones donde esté constituyéndose el partido–, solo será aplicable en el caso de que dicho porcentaje resulte en un número superior a 500 electores. En caso contrario, los partidos políticos en formación deberán afiliarse en las regiones que se dé ese supuesto, al menos 500 electores.

3. OBJETOS Y ARGUMENTOS DEL REQUERIMIENTO POR INCONSTITUCIONALIDAD

En cuanto al fondo del asunto de inconstitucionalidad deducido a través del requerimiento, se distinguen cuatro capítulos: La igualdad del voto; las cuotas de género; la igualdad entre candidatos pertenecientes a partidos políticos y candidatos independientes, y el financiamiento de las asignaciones parlamentarias.

3.1. La igualdad de voto

Alegando una infracción al principio de igualdad del voto, los requirentes solicitan al Tribunal Constitucional declarar inconstitucionales y suprimir del proyecto de ley, el artículo que modificó la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (en adelante la Ley N°18.700): i) redibujando el mapa de distritos electorales, a efectos de la elección de Diputados, ii) dilatando la entrada en vigencia de la fórmula que tendrá el Consejo Directivo del Servicio Electoral (a partir de 2024), para actualizar la asignación de los 155 escaños de diputados entre los nuevos 28 distritos establecidos, y iii) estableciendo que ningún distrito podrá elegir menos de 3 ni más de 8 diputados⁶.

Los argumentos presentados en esta línea, refieren en primer lugar a la infracción del artículo 15° de la CPR, que consagra el sufragio igualitario en las votaciones populares. Esto, dado que al aumentar el número de diputados y distribuirlo a través de los nuevos distritos creados, el legislador orgánico constitucional no habría respetado el principio de igualdad de voto, “advirtiéndose significativas diferencias en el número de electores por diputado” (Fs. 517). Agregando que dichas distinciones son arbitrarias, toda vez que no se encuentran razonablemente fundadas, por ejemplo, por causas geopolíticas o de integración nacional. Todo lo anterior, determina entonces,

⁶ En específico, el requerimiento solicita que se declare inconstitucional y se suprima el N° 8, el N° 14 y el N° 9, en las partes que se indican, del artículo 1° del proyecto de ley, disposiciones que, respectivamente, sustituyen el artículo 179 e incorporan los nuevos artículos 25 transitorio y 179 bis en la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Fs. 510 de la sentencia recaída en el Requerimiento).

a juicio de los requirentes, que el sufragio de algunas personas valga más que el de otras.

Asimismo, se sostiene la infracción al principio de igualdad ante la ley, asegurado en el artículo 19° N° 2 de la CPR, y del derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, derecho establecido en el artículo 1°, inciso quinto de la Carta Fundamental.

La Presidenta de la República hace presente sus observaciones sobre este punto, señalando que los artículos impugnados por el requerimiento “no vulneran el principio de igualdad del voto ni la igualdad ante la ley, por lo que solicita se rechace en todas sus partes este primer capítulo de institucionalidad. Se centra en los argumentos que sostienen que las diferencias que expresan estas normas no son arbitrarias, sino que obedecen a criterios objetivos y razonables (Fs. 510 a 521). En este sentido, señala que el principio de igualdad del voto admite atenuaciones, pudiendo consignarse algunas asimetrías entre el número de habitantes por escaño en ciertos territorios electorales, siempre que se obedezca a criterios razonables, justificados y proporcionados, como según el escrito de observaciones ocurriría en la especie.

3.2. Las cuotas de género

En relación a esta materia, el requerimiento no cuestiona el establecimiento del mecanismo de cuotas de género. La impugnación se dirige hacia la forma en que este se materializa en el proyecto de ley, al disponer de una limitación para el caso de que los partidos políticos decidan someterse al sistema de elecciones primarias para la definición de candidaturas a diputado o senador, regulado en la Ley N° 20.640⁷. De esta forma, el partido político que se someta a este sistema, en los períodos electorales parlamentarios de los años 2017, 2021, 2025 y 2029, solo podrán llevar a primarias hasta el 40% del total de

⁷ En específico, se solicita que se declaren inconstitucionales y se supriman la letra b) del N° 1 del artículo 1°, y el N°3 del artículo 4° del proyecto, que, respectivamente, intercalan un nuevo inciso quinto al artículo 3° bis de la Ley N°18.700 e incorporan un nuevo artículo tercero transitorio a la Ley N° 20.640, sobre sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes (Fs. 521).

candidaturas que se pueda declarar en la respectiva elección definitiva, vayan o no en pacto electoral.

De acuerdo a los requirentes, las normas cuestionadas implican “que por ley se impide a los partidos políticos someterse al mecanismo de elecciones primarias, no obstante que estas fueron concebidas por la Constitución como voluntarias, libres y vinculantes” (Fs. 523). Con ello, se infringiría el artículo 19°, N°15 de la CPR, que en el marco de la libertad de asociación del estatuto constitucional de los partidos políticos, estableció dicho sistema de elecciones primarias. Adicionalmente, se deduce la infracción de los artículos 19°, N°2 y n° 26, que respectivamente establecen la igualdad ante la ley y el libre ejercicio de los derechos que la Constitución consagra.

En su escrito de observaciones, la Presidenta de la República solicita también el rechazo de esta impugnación. Se sostiene que estas disposiciones buscan asegurar la participación de una cuota de 40% de mujeres como candidatas a cargos parlamentarios, “en forma congruente con el artículo 1°, inciso cuarto, de la Constitución, conforme al cual el Estado debe contribuir a generar condiciones sociales que faciliten el mayor desarrollo de sus integrantes, en términos de igualdad” (Fs. 524). Agrega que estas normas no fijan nuevas condiciones o requisitos para ser candidato a diputado o senador, por lo que se encuentran conformes con la Constitución. Por otra parte, señala que la Constitución establece las elecciones primarias como voluntarias y vinculantes, encargando al legislador orgánico constitucional su regulación, pudiendo así la ley incorporar esta exigencia de cuotas en el mediano plazo, lo que, envuelve una cuestión de mérito legislativo y no de constitucionalidad.

3.3. La igualdad entre los candidatos independientes y afiliados a partidos políticos

En este sentido, los senadores deducen el requerimiento en atención a la infracción constitucional que importaría la rebaja que el proyecto de ley dispone, respecto del porcentaje de firmas que se requiere para formar un partido político, en desmedro de los candidatos independientes. Concretamente, la iniciativa reduce a 0,25% del electorado que hubiere votado en la última elección de Diputados, el número de ciudadanos

con derecho a sufragio que se precisa para constituir un partido político en una región, modificación que sin embargo no se aplica a las candidaturas independientes, que mantienen la obligación de conseguir las firmas del 0,5% del mismo universo electoral⁸. De esta forma, se agrega, se configura una ventaja para la presentación de candidaturas a diputado o senador cuando el territorio electoral de estos coincida con en una región, por la vía de conformar un nuevo partido político en los territorios respectivos, infringiéndose con ello los artículos 18° y 19°, N°2 de la CPR.

La Presidenta de la República, en su escrito de observaciones, pide rechazar asimismo esta impugnación. Indica que la referida reducción en el porcentaje de firmas requeridas, para constituir un nuevo partido político, no importa una infracción entre la igualdad entre candidatos independientes y candidatos miembros de los partidos, toda vez que “debe aplicarse en el contexto de las obvias distinciones que se dan por el solo hecho de tratarse de unos y otros, pudiendo el legislador establecer diferencias en la medida que no sean arbitrarias, como ocurre en la especie.” (Fs.527). Añadiendo que dicha modificación se refiere a la constitución de los partidos políticos y no al estatuto electoral de ambos tipos de candidatos, que es lo que se garantiza en el artículo 18° de la CPR.

3.4 El financiamiento de las asignaciones parlamentarias

Finalmente, el requerimiento impugna el aumento en el número de diputados (120) y senadores (50), en razón de que no se indica con precisión en el proyecto, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto, en lo referente a las asignaciones parlamentarias. Lo que importa una infracción al artículo 67°, inciso tercero y cuarto de la CPR⁹.

Por su parte, la Presidenta de la República pidió que se rechazara esta alegación, dado que por una parte el artículo 5° del proyecto

⁸ En lo específico, se solicita que se declare inconstitucional y se suprima la letra a) del número 2), del artículo 3° del proyecto, que modifica el inciso primero del artículo 6° de la Ley 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (Fs.525).

⁹ En lo específico, se solicita que se declare la inconstitucionalidad formal de los numerales 8) y 10) del artículo 1° del proyecto de ley. Esto es, los preceptos que sustituyen los artículos 179° y 180° de la Ley N°18.700. Fs.527.

establece el financiamiento con cargo a la partida del Congreso Nacional de la Ley de Presupuesto, mientras que además la administración financiera y presupuestaria del Estado corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República, pudiendo el Congreso solo aceptar, disminuir o rechazar los gastos que aquel proponga. De modo tal que el Tribunal Constitucional no puede tener injerencia en el financiamiento de los proyectos de ley, más allá de verificar si existen los respectivos informes financieros.

4. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL VOTO: EL DESAFÍO DE SOSTENER EL CRITERIO SIN VACIARLO DE CONTENIDO

4.1 Sistema Electoral y Constitución Política de 1980

Desde la ciencia política, la literatura ha logrado un consenso bastante extendido acerca del concepto de *sistema electoral*. Su definición básica es aquella que lo entiende como el procedimiento de conversión de los votos en cargos ejecutivos y legislativos¹⁰, sin perjuicio de que pueda distinguirse una aproximación amplia y otra más restringida¹¹.

Así, en un sentido amplio, el sistema electoral incluye todo lo que dice relación con la organización y el proceso electoral, y como tal abarcaría el derecho electoral, régimen electoral y proceso electoral, “incorporando al concepto todo lo que se considera o se quiere tratar o reglamentar en esta materia, desde el sufragio hasta lo contencioso electoral”¹². Mientras que una aproximación restringida, se refiere a las normas específicas que regulan la conversión de votos en escaño.

A efectos de delimitar el alcance de las reglas del sistema electoral en la Constitución, la sentencia del Tribunal Constitucional identifica dos tipos de normas. En primer lugar, aquellas que regulan directamente cuestiones electorales, tales como los artículos 13°, 14°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19° N°15, 47°, 48°, 49°, 50° y 51°. Y en segundo lugar, las reglas que inciden en materia electoral, artículos 1°, 4°, 5°, 19° N°2, 113°, entre otros, que a juicio del sentenciador operan

¹⁰ NOHLEN (1981)

¹¹ NOHLEN (1996)

¹² BANDA (2001), p. 27

como *principios orientadores* de la toma de decisiones normativas (c.5°).

La sentencia determina que en lo relativo a los objetivos de un sistema electoral, esto es, “a las finalidades buscadas por el legislador en la regulación del sistema político, la Constitución no contiene ninguna referencia” (c.7°, fs. 532). Agrega, sin embargo, que si bien no existe norma alguna que regule u oriente en términos de la proporcionalidad que debiese expresar el sistema electoral, sí existe el *factor territorial* de los distritos y circunscripciones como elemento que predetermina algunas normas constitucionales, y de esa forma “orienta la decisión del legislador orgánico constitucional” (c.8°, fs. 533).

Por otra parte, en términos del sistema electoral en un sentido estricto —método de conversión de votos en escaños—, la sentencia señala que el constituyente le ha entregado total libertad al legislador orgánico (c.9°, fs. 534).

Con el objeto de avalar esta posición, la sentencia se remite a jurisprudencia anterior del Tribunal Constitucional. Cita la sentencia STC Rol 67, considerando 10°, de 1989, en cuanto dispone que el legislador tiene amplia libertad de configuración o margen de discrecionalidad para la determinación de los distritos y del sistema electoral, en general. Y que en concreto, señala que “la Constitución dejó, así, amplia facultad al legislador para determinar los distritos electorales. Ni siquiera consideró conveniente fijarle criterios o pautas, de modo que el legislador ha tenido libertad para considerar factores de carácter geográfico, territorial, poblacional, socioeconómicos, estratégicos, etc.” (c. 2° STC Rol 67).

Sin embargo, la misma Magistratura complejiza lo anterior, dando cuenta de otra sentencia anterior, otorgada en el marco del examen del control preventivo del proyecto de ley sobre elección democrática de los Consejos Regionales (STC Rol 2.466), por la vía de las prevenciones. En esa oportunidad, se, manifestó que tal libertad “tiene matices puesto que debe vincularse a criterios constitucionales sustanciales que enmarcan decisiones legislativas no arbitrarias” (c.3°)

¿Cuáles son entonces esos “criterios sustanciales” a los que se refiere el Tribunal Constitucional? Parecería adecuado señalar que uno de ellos, probablemente el principal, es el principio de igualdad del sufragio.

4.2 Principio de igualdad del voto y desproporcionalidad arbitraria

El principio *una persona-un voto*, conocido también como el principio de igualdad del sufragio (o del voto), constituye la base misma de la igualdad entre los ciudadanos a través de todo el proceso electoral, y comprende la posibilidad no solo de elegir a los responsables del ejercicio público, sino también de ser electo para desempeñar alguna responsabilidad de ese mismo carácter¹³.

Por su parte, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, en su Código de Buenas Prácticas en materia electoral¹⁴ se refiere a la *igualdad del poder de voto*, señalando que:

“(...) Cuando la elección no tiene lugar en una sola circunscripción, el trazado de la circunscripción debe organizarse de manera que los escaños de las *cámaras bajas*, que representan al pueblo, estén repartidos por igual entre las circunscripciones, atendiendo a un criterio de repartición, que puede ser el número de residentes de la circunscripción, el número de nacionales residentes (incluidos los menores), el número de votantes inscritos o, eventualmente, el número real de votantes”.

En nuestra Carta Fundamental, el ejercicio ciudadano del sufragio se considera en su artículo 15°, que dispone que “en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario”. Agregando dicha disposición que “una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución”.

En relación con esta dimensión del sistema electoral, la STC Rol 2.466-2013, dispone que la consagración que realiza el artículo 15° de la Carta Fundamental, implica ni más ni menos que “adoptar el principio de *una persona, un voto*, en cada elección”. Añadiendo, que de esta manera “los sistemas electorales deben respetar el principio de igualdad electoral en la ley,

¹³ BELTRÁN Y ALMADA (2011)

¹⁴ Comisión de Venecia (2003: 19)

no solo para otorgarle un voto a cada persona sino para que las consecuencias del resultado electoral obedezcan al mismo principio. Ello no es más que exigir la aplicación de un criterio de *trato igualitario* al interior del sistema electoral, de conformidad al artículo 19 N° 2 de la Constitución” (c. tercero, de la prevención otorgada por los Ministros Vodanovic, Carmona, García Pino y Domingo Hernández).

En coherencia con lo anteriormente señalado, desde la ciencia política existe un amplio consenso respecto de que un aspecto central del principio *una persona-un voto*, son los efectos de la división del territorio en delimitaciones electorales. Toda vez que es en esa dimensión en la que se evalúa que el voto de cada uno de los ciudadanos exprese una igual influencia en la formación del órgano representativo, sin perjuicio de la circunscripción o distrito en que ellos materialicen su derecho a votar. Como consecuencia de ello, se espera que por ejemplo, bajo un sistema multinominal ($M > 1$), se asigne a los territorios electorales un número de cargos en proporción a su población¹⁵.

Un caso paradigmático del intento de aplicación de este principio de manera radical, es el de Estados Unidos. Al contrario que en nuestra Carta Fundamental, el principio está establecido expresamente en el artículo 1°, sección 2 de la Constitución norteamericana: *Representatives and directt axes hall be apportioned among the several states... according to their respective numbers*. Ampliamente conocidas son dos sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos en esta materia, en la década de los 60 del siglo pasado. Por una parte, *Wesberry vs. Sanders* (1964), caso en que la Corte Suprema interpretó el referido artículo constitucional, en el sentido de que el principio de proporcionalidad debe ser practicado de la forma más estricta posible. De aquí surge el estándar de *as nearly as practible*, aplicado en adelante entre otros casos, al de *Kilpatric vs. Preisler* en 1969¹⁶. Distancias significativas respecto del mencionado estándar, solo se aceptan si ellas ocurren aun después de haberse tomado acciones sustantivas por parte de las auto-

¹⁵ ACE PROJECT (2016)

¹⁶ HERITAGE FOUNDATION (2015)

ridades del estado, con el objeto de eliminarlas (ACE Project, 2016).

En un fallo muy reciente, de 4 de abril de 2016, la Corte Suprema de los Estados Unidos vuelve a confirmar la relevancia del principio *una persona-un voto*. Por unanimidad, la Corte falló en contra de un recurso que buscaba cambiar la interpretación largamente extendida en el tiempo respecto del referido principio. La sentencia fue acordada en el marco del caso *Evenwel v. Abbott* y escrita por la Ministra Ruth Bader Ginsburg. Los apelantes argumentaban que el uso de la población total (en el estado de Texas) como base para aplicar una debida proporcionalidad –incluyendo a no-ciudadanos, niños y prisioneros sin derecho a voto–, era inconstitucional dado que diluía el poder político de los electores elegibles. Sus contrapartes argumentaron que la demanda era en realidad un intento por incrementar el poder político de ciertos grupos de la población. La sentencia determinó que en base al principio en comento, la demanda planteada debía ser rechazada.

Es precisamente el principio de igualdad del voto, expresado en la regla de *una persona-un voto*, el que sustantivamente cruza la sentencia del Tribunal Constitucional, así como el voto de minoría y sus respectivas prevenciones, en relación con el primer capítulo del requerimiento por inconstitucionalidad del que se hace cargo. De ahí la necesidad de extenderse más ampliamente sobre este objeto de enorme trascendencia.

4.3 Distorsiones (significativas) en el principio de igualdad del voto

Respecto de algunos distritos que se estiman arbitrarios en su configuración, el requerimiento plantea que la distribución territorial de escaños de diputados es *desproporcionada y atentatoria del principio de igualdad* (Fs. 535). La impugnación por tanto, no importa la aplicación universal del principio del voto igualitario en relación al conjunto del redistrictaje establecido por la nueva ley, si no que se refiere en particular al régimen transitorio diseñado por el legislador en el artículo 1º, N° 8 del proyecto de ley.

Sin perjuicio de lo anterior, el sentenciador de mayoría va a entender que, de aceptar que en determinados territorios electorales se generan distorsiones significativas del principio de sufragio iguali-

tario, implicaría que “las vulneraciones constitucionales alcanzarían a todos los distritos (...) implicando realizar un juicio interno de la proporcionalidad de los distritos y declarar la inconstitucionalidad de aquellos que tengan configuración arbitraria, afectando el conjunto de todos ellos” (Fs.536).

Ante este escenario, la sentencia de mayoría establece que para el evento de asumir el ejercicio de construir una comparación que revele la reprochada desproporción, hay dos modalidades para resolverlo:

- a) El juicio de igualdad formal, que verifique la modalidad de escrutinio que le compete al Tribunal Constitucional, en el sentido de que especifique de quién es la carga de la prueba respecto de la discriminación y que especifique sobre la base de qué reglas construye la comparación para probar la desproporción acusada, y
- b) El juicio sustancial resultante del ejercicio del sufragio igualitario, verificando las reglas del valor numérico que objetivan las naturales distorsiones de un sistema electoral que no toma en consideración a todo el país como una circunscripción o distrito.

En síntesis, la sentencia señala que respecto del juicio de igualdad formal, este no arroja una desproporción no justificada en algún objetivo constitucional (Fs. 537). Desde la Constitución y desde el estándar propio de los tratados internacionales de los derechos humanos, declara que “no existe ninguna obligación específica que cautele en contra de regulaciones electorales que manifiesten distorsiones territoriales como las alegadas en el requerimiento, salvo que aquellas estuvieren construidas como una modalidad de discriminación de determinadas opiniones políticas o de cualquier índole”. Sin embargo esta es una cuestión no reclamada en autos por los requirentes “(...) Por tanto, el estándar de la legislación electoral debe sortear un escrutinio simple de igualdad, apuntando a razones que legitiman las diferencias y siendo obligación del requirente probar las diferencias arbitrarias (Fs. 539)”.

Así entonces, se transita al juicio sostenido en el principio de igual peso del voto. Sobre el punto, la sentencia señala que tampoco se demuestra empíricamente que el sistema electoral aprobado sea injusto. Al respecto, se indica que lo que debe interesar es verificar

qué desproporción puede ser entendida como razonable, aislando los factores que juegan un rol justificatorio.

Por otra parte, los requirentes plantean un segundo cuestionamiento, en materia de la actualización del redistritaje en el futuro, toda vez que dicha actualización estará limitada por la fórmula que impone topes a la redistribución proporcional, fijando en 3 y 8 los pisos y techos de los escaños por distrito, respectivamente. A juicio de quienes impugnan la norma pertinente, se trataría de una extensión del problema del sufragio igualitario. Con ella, “el establecimiento de mínimos y máximos anula completamente la proporcionalidad que logra el método D’Hondt y por tanto introduce una nueva discrecionalidad en la repartición de escaños, en proporción a la población de los distritos, incumpliendo así el principio de la igualdad del voto” (Fs. 26 del requerimiento y del expediente). A juicio de los sentenciadores sin embargo, el cuestionamiento no radica en las modalidades de una actualización progresiva, basada en el factor demográfico, sino que simplemente “impugna la modalidad de *proporcionalidad moderada*, del sistema electoral” (Fs. 549).

Establecido lo anterior, y compartiendo lo señalado por el voto de minoría en esta materia¹⁷, se estima que la sentencia no se hace cargo de la falta de fundamentos o razones para la desproporcionalidad alegada entre los distritos. Sin perjuicio del doble test de igualdad que se formula por parte de los sentenciadores –igualdad formal e igualdad sustantiva–, la sentencia no enfrenta directamente la impugnación desarrollada en el requerimiento. Esto es, la distribución que el legislador hace en el número de diputados en relación con los electores en determinados distritos, basada fundamentalmente en el respeto al principio de la igualdad del voto. En efecto, como se ha señalado, la relación entre distribución de escaños y número de electores (o de habitantes), en un determinado territorio electoral, se traduce en que “el principio que el voto de una persona emitido en una elección debe tener un valor equivalente al voto emitido por cualquier otro integrante de la comunidad política¹⁸, dimensión sobre la que la sentencia no se pronuncia de manera expresa.

¹⁷ La sentencia se acuerda con el voto en contra de los Ministros señor Iván Aróstica Maldonado, señora María Luisa Brahm Baril y señor Cristián Letelier Aguilar.

¹⁸ BRONFMAN (2013)

Tanto el voto de minoría, como la prevención desarrollada por el Ministro Juan José Romero Guzmán, en lo que es pertinente, profundizan en este punto, a través de las *distorsiones que admite el principio de igualdad del voto*. En efecto, muchos sistemas electorales en el mundo poseen “criterios de ponderación de voto, que implican un refuerzo de la representación para algunos ciudadanos (...), y una depreciación del impacto del voto para otros” (Reynoso, 2002: 55). Sin embargo, si tales *criterios de ponderación* o *distorsiones* no se encuentran justificados de manera razonable y si sobrepasan ciertos umbrales, debiese entenderse que son desproporcionadas e incluso arbitrarias. No implicando por ello, necesariamente, un juicio de valor o una presunción respecto de las intenciones político-electorales que puedan existir detrás de un determinado *dibujo distrital*. Que desde la literatura de sistemas electorales refiere al término *gerrymandering*.

Con el objeto de cumplir con una debida proporcionalidad que asegure que las distorsiones no sean arbitrarias y/o significativas, al asignar los escaños en proporción a los habitantes de una división electoral en particular, se requiere que dicha proporción se encuentre dentro de ciertos “marcos tolerables” (c.14°).

En este sentido, cabe destacar dos instituciones internacionales que se pronuncian sobre la materia. La primera de ellas, citada por los sentenciadores del voto de minoría (c.14°), es la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, que señala que la variación en la proporcionalidad entre escaños y habitantes, no debiera superar el 10%. Mientras que la segunda, es el Código de buenas prácticas en materia electoral, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, también citada en la prevención del Ministro Romero, que señala que la “desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no debería ser superior al 10% y, en todo caso, no debería exceder el 15% salvo en circunstancias especiales (protección de una minoría concentrada, entidad administrativa con baja densidad de población)¹⁹”.

Cabe así preguntarse por los criterios utilizados por el proyecto de ley para redibujar el mapa de distritos en Chile. El considerando N°31 de la prevención del Ministro Romero Guzmán, da cuenta de algu-

¹⁹ COMISIÓN DE VENECIA (2003: 6).

nos de tales criterios en relación con la asignación de escaños –para el régimen transitorio que operará entre las elecciones de 2017 y 2024–:

- a Que ningún distrito o suma de distritos tuviera menos diputados de los que poseía bajo el anterior sistema electoral;
- b Que las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén y Magallanes serían sobrerrepresentadas;
- c Que las regiones más pobladas (RM, V y VIII) recibirían escaños adicionales para intentar corregir la subrepresentación a las que estaban afectas con el sistema binominal, y
- d Que se entregaría un escaño a cada región en atención, *quizás* (destacado por la prevención referida), a un cierto criterio de equidad territorial.

Adicionalmente respecto de la lógica de redistributaje asumida en el proyecto de ley, Morales y Gamboa²⁰ argumentan que el Gobierno tuvo en consideración el hecho de que la reforma debería ser votada por parlamentarios incumbentes, y que por ello era necesario que la fórmula que dibujase los nuevos distritos, no debiera constituirse en una amenaza para sus opciones de reelección. Con ese objeto, el Gobierno habría considerado tres elementos fundamentales:

- a Que el redistributaje se basara en los distritos entonces vigentes, de modo que no se afectaran los límites territoriales establecidos;
- b Que el redistributaje no amenazara la reelección de la gran mayoría de los parlamentarios, y
- c Que el redistributaje evitará la fusión de distritos que pudiera poner a parlamentarios del mismo partido a competir entre ellos.

Como se puede apreciar, la mayoría de las razones o argumentos dados para sostener el redistributaje propuesto, son de naturaleza más bien política, distando mucho de reconocer justificaciones fundadas y aceptadas según la doctrina y la jurisprudencia citada.

²⁰ MORALES Y GAMBOA (2008) p. 8.

4.4 Argumentos en contra de la arbitrariedad de las distorsiones al principio de igualdad del voto, visión crítica de la sentencia

Es preciso recalcar que, de acuerdo a lo señalado en el punto anterior, las distorsiones a que se hacen referencia en relación con el principio de igualdad del voto, se vinculan a la variación entre la proporción de habitantes y escaños asignados a cada territorio electoral. Esto es, al diseño y configuración de los distritos electorales, y no a la eventual desproporcionalidad que arroja el sistema electoral, en términos de la diferencia que resulta entre el porcentaje de electores y de representantes (escaños asignados tras las elecciones). Variación que se conoce como *malapportionment*.

Es por ello que, el argumento esgrimido por las observaciones de la Presidenta de la República, en cuanto a que el primer objeto del proyecto de ley, es “reducir la desigualdad del voto” que implicaba el entonces vigente sistema electoral Binominal –refiriéndose a la *desproporcionalidad* general del sistema–, no parece apropiado para justificar las desviaciones que se pueden advertir al mirar la distribución de los escaños en relación al número de habitantes de los distritos.

En ese sentido se pronuncia el Ministro Romero Guzmán, cuando señala que “no se puede sostener válidamente que cualquier mejora que las reglas propuestas experimenten en comparación a la regla actual, tiene el efecto de sanear cualquier vicio de inconstitucionalidad que aquellas puedan tener” (c. 34°). De hecho, si ese era uno de los argumentos del Ejecutivo, tampoco se logró a cabalidad, puesto que la reforma redujo el *malapportionment* de 17,8% a 10,6%, usando la fórmula del Índice de Desproporcionalidad de Loosemore-Hanby, 1971²¹.

Señalado lo anterior, cabe entonces referirse a cuán significativa son las diferencias que se presentan en la asignación de escaños por distrito. Descartando los territorios electorales pertenecientes o coincidentes con *regiones extremas*, cuya desviación de la regla de proporcionalidad estaría basada en razones geográficas, expresamente señaladas por el Ejecutivo (Distritos 1 y 28 nuevos), es posible

²¹ MORALES Y GAMBOA (2016) p. 22.)

notar algunas distorsiones al principio de igualdad de voto que no parecen estar justificadas.

Tabla N°1: Variación porcentual entre la población de cada distrito y el número de escaños asignados por ley, hasta 2024.

Nuevos Distritos	Distritos previos	Escaños asignados por ley hasta 2024	Población estimada 2012	Población por número de escaños asignados	Sub y Sobre-representación (%)
1	1	3	213595	71198	33,4
2	2	3	298257	99419	7,0
3	3, 4	5	542504	108501	-1,5
4	5, 6	5	290581	58116	45,6
5	7, 8, 9	7	704908	100701	5,8
6	10, 11, 12	8	888146	111018	-3,8
7	13, 14, 15	8	835401	104425	2,3
8	16, 20	8	1363135	170392	-59,4
9	17, 18, 19	7	903007	129001	-20,7
10	21, 22, 25	8	960974	120122	-12,3
11	23, 24	6	795088	132515	-23,9
12	26, 29	7	1167049	166721	-55,9
13	27, 28	5	619892	123978	-16,0
14	30, 31	6	874707	145785	-36,4
15	32, 33	5	512162	102432	4,2
16	34, 35	4	360348	90087	15,7
17	36, 37, 38	7	641300	91614	14,3
18	39, 40	4	322318	80580	24,6
19	41, 42	5	510013	102003	4,6
20	43, 44, 45	8	919070	114884	-7,4
21	46, 47	5	536116	107223	-0,3
22	48, 49	4	284005	71001	33,6
23	50, 51, 52	7	623328	89047	16,7
24	53, 54	5	363887	72777	31,9
25	55, 56	4	322716	80679	24,5
26	57, 58	5	462453	92491	13,5
27	59	3	98413	32804	69,3

28	60	3	159102	53034	50,4
Total		155	16572475		
			Escaño promedio (población total/N° escaños total)	106919	

Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo 2012 y Ley 20.840.

La Tabla N°1 da cuenta de la variación porcentual entre la población estimada de cada distrito y el número de escaños asignados por la nueva ley, en la fórmula transitoria que se mantendrá en vigencia hasta las elecciones de 2021²².

De su observación es posible notar que la asignación de escaños que establece la nueva ley trae consigo una importante variación interdistrital. Se advierte por ejemplo, que al mismo tiempo que los distritos que corresponden a la zona central del país se encuentran evidentemente subrepresentados, otros sufren de una significativa sobrerrepresentación. En el caso de los primeros, se entiende que esta subrepresentación es efecto del diseño de la fórmula de redistributaje. Esto es, como resultado del número de escaños a repartir (155) en un determinado número de distritos (28), debiendo el legislador ajustar adicionalmente a dichos parámetros el criterio que establece un mínimo (3) y un máximo (8) de escaños por distritos, en paralelo a *tener* que cumplir con las condiciones de asignación de escaños mencionados anteriormente y que inspiraron el proyecto de ley.

En relación con estas diferencias interdistritales, cabe hacer referencia a la sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, recaída sobre el caso *Karcher v. Daggett* (1983). Como se ha señalado más arriba, ningún otro país como Estados Unidos requiere variaciones tan mínimas como el criterio de *una persona, un voto*, impuesto por los tribunales estadounidenses desde comienzos de los años 60. En síntesis, para el caso en comento, la Corte Suprema determinó que no existe ningún punto en el que las diferencias de población en un plan

²² Cabe señalar que la prevención del Ministro Romero, en el marco del voto de minoría de la sentencia, incluye asimismo una tabla que intenta mostrar las desviaciones a la norma de proporcionalidad (Fs.641). No se utiliza aquella en este trabajo, puesto que no fue posible reconstruir la fórmula usada para generar sus resultados. Sin perjuicio de lo anterior, los datos de aquella y de la que aquí se propone, son equivalentes.

de redistribución puedan ser consideradas intrascendentes: “no existen variaciones mínimas que puedan ser eludidas, y menos, que no se apeguen al Artículo I, Sección 2 (de la Constitución de los EE.UU.), sin justificación alguna”²³. En dicho caso, en que la variación de la población entre los distritos era menor al 1%²⁴, la Corte fundó su decisión en que el redistritaje (para el caso de Nueva Jersey) violaba los mencionados artículos de la Constitución, dado que la desviación de la población entre distritos, aunque pequeña, *were not the result of a good faith effort to achieve population equality*²⁵)²⁶. Resulta evidente, que el redistritaje propuesto en la nueva ley de sistema electoral, no se ajusta a aquellos estándares de proporcionalidad.

Asimismo, cabe advertir algunos casos especialmente disruptivos en términos de lo significativo de las distorsiones que presentan. En el caso del distrito 4 nuevo, sus electores elegirán a cinco diputados, con una población de 290.581 habitantes. Esto significa que en aquella delimitación electoral, habrá un representante cada 58.116 habitantes, generándose una sobrerrepresentación de un 45,6% respecto del número de habitantes que proporcionalmente correspondería a cada escaño, si estos se hubieran repartido considerando el número total de habitantes del país y el número total de escaños a repartir (155). Mientras, en los nuevos distritos 16, 18, 22 y 25, que tienen una población incluso superior a la de distrito 4, elegirán cuatro diputa-

²³ ACE PROJECT (2006).

²⁴ El distrito con mayor población tenía una población de 527.472 habitantes, y el que menos, una población de 523.798 habitantes, siendo la diferencia entre ellos respecto del distrito promedio, de 0,6984%.

²⁵ Estados Unidos: Corte Suprema, *Karcher v. Daggert*, 462 U.S. 725 (1983)

²⁶ La sentencia del Tribunal Constitucional en comento menciona esta jurisprudencia (c.22°). Se refiere a ella, entre muchas otras de Tribunales Constitucionales y magistraturas similares, pero no da razones para no considerar lo resuelto en dicho caso, sino que se limita a señalar en un comentario final, en relación a que la diversa jurisprudencia presentada es “un reflejo simbólico de un criterio que algunas democracias estiman debe ser el más importante para configurar un distrito” (Fs.545). Matizando lo definitivo de este criterio, con una perspectiva contraria (a juicio de los sentenciadores) entregada por el Tribunal Supremo de Canadá y el Tribunal Supremo de Australia, que entienden que un “sistema electoral debe lograr una representación eficaz, esto es una que logre una debida cuenta de la geografía, la historia los intereses comunitarios y la presentación de la minoría”. Sin embargo, como los mismos sentenciadores reconocen, los casos a que se refieren los fallos citados, se tratan de casos con “especiales consideraciones hacia minorías étnicas (Fs. 516). Este reconocimiento, en lugar de servir para sustentar la sentencia, pareciera volver a confirmar lo ya señalado, en términos de que para que ciertas distorsiones al principio de igualdad del voto sean aceptadas, se requiere que estén razonablemente fundadas.

dos. De modo que, por ejemplo, en el distrito 16 nuevo, habrá un parlamentario cada 90.087 habitantes, determinado una sobrerrepresentación bastante más ajustada al *escaño ideal*, con una distorsión de 15,7%²⁷.

Ahora bien, en principio, la existencia de estas distorsiones notorias respecto del principio de igualdad del voto, no implica necesariamente que estas sean incompatibles per se con la Constitución. No obstante, como lo recuerda el Ministro Romero Guzmán, “cuando se verifica la circunstancia anterior es el legislador quien debe demostrar la existencia de una justificación fuerte para la diferencia anotada” (c. 37°, fs.640). Y esto no parece ser lo que ocurrió durante la tramitación legislativa del proyecto de ley que nos convoca en esta oportunidad.

5. CUOTA DE GÉNERO Y PRIMARIAS

Como se indicaba al comienzo de este trabajo, en esta materia la impugnación refiere al establecimiento que hace la ley N°20.840, con el objeto de hacer coherentes y compatibles, el sistema de elecciones primarias voluntarias, con la nueva norma que dispone que respecto del total de candidatos presentados por un partido político a las elecciones, ni hombres ni mujeres podrán superar el 60% de ese contingente. El esfuerzo por conciliar estas dos normas se tradujo en que un partido que decida someterse al sistema de primarias, en los períodos electorales parlamentarios de 2017, 2021, 2025 y 2029, solo podrán hacerlo hasta el 40% del total de candidaturas a diputado o senador que pueda declarar en la elección definitiva.

²⁷ La sentencia asume (c.23°) como hipótesis de trabajo obiter dicta, que las varianzas porcentuales que marcan un límite de la desproporción poco razonables son del orden de un 20% a un 30% –sin justificar ni hacer referencia a las fuentes que estiman adecuado varianzas porcentuales de esa envergadura–, ni señalar si se está refiriendo a una variación en la desproporción general del sistema electoral, a nivel país, o bien, a la variación entre distritos. A continuación la sentencia presenta una tabla con el objeto de demostrar que las distorsiones no son de la gravedad requerida. Sin embargo, dicha tabla no lleva título ni fuente, lo que dificulta inmensamente saber con exactitud cuál es el cálculo que se ha querido realizar. Adicionalmente, y para terminar sobre este punto, la sentencia finaliza reconociendo una desproporcionalidad respecto del Distrito 4 (sobrerrepresentado en relación con otros equivalentes), pero la justifica argumentando que en dicho caso se está dando cumplimiento a los objetivos del proyecto, sin más sustento.

Sobre el particular, la disidencia de la sentencia acogió el requerimiento, en razón de que lo preceptuado contraviene lo dispuesto por el artículo 19°, N°15 de la CPR, específicamente en su inciso quinto y, adicionalmente, lo prescrito en el artículo 19°, N°2 y 6, inciso tercero, y en el artículo 13°, inciso segundo, en relación con los artículos 48° y 50° de la Carta Fundamental. Infringiendo asimismo el artículo 1° de la Constitución Política, toda vez que se afecta la autonomía que, en su carácter de cuerpos intermedios, tienen los partidos políticos.

5.1 No discriminación en relación con la libertad de trabajo y su protección

El primer argumento sostenido por el voto de minoría en este sentido, indica que se viola el inciso tercero del artículo 19°, N°16 de la Carta Magna (c.41°). Aquella es una disposición que refiere a la libertad de trabajo y a su protección. Los sentenciadores argumentan en base a que esta norma establece que “se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal (...)” (Fs. 614).

Si aun así pudiera ser sostenida como argumento²⁸, no existe discriminación cuando la norma en cuestión se aplica para todos por igual –en este caso a todos los partidos que voluntariamente decidan realizar elecciones primarias–. Refiere así, a una norma que, transitoriamente, determina de manera excepcional una condición necesaria para poder cumplir –hacer coherente y compatible– otra norma que acordada con posterioridad en el tiempo podría quedar sin aplicación de no haber buscado alguna “salida”²⁹.

No se trata en este caso, según se propone en este comentario, que las disposiciones objeto de esta parte del requerimiento permitan *una discriminación* en relación con el derecho a la libre contratación o de la libre elección del trabajo con una justa retribución.

²⁸ El considerando 41° del voto de minoría señala que la “determinación de cuotas máximas-mínimas a los representantes de un determinado sexo –y solo en razón del sexo– para acceder a un cargo público resulta inconstitucional, por simple aplicación de la norma recién transcrita (Artículo 19°, N°16, inciso tercero)”. Lo anterior, en virtud de que los cargos públicos –independiente de su forma de generación– “constituyen un trabajo”.

²⁹ Esto, sin perjuicio de la valoración que se pueda hacer acerca de si la solución finalmente escogida sea la correcta, en términos de diseño de política pública (Ríos, 2014).

Las normas impugnadas refieren a la forma como se determina la calidad de candidato a unas elecciones parlamentarias, y no de un proceso de selección laboral. Entender lo contrario, sería extender de manera vacía el alcance de dicha norma referida a la libertad de trabajo³⁰. Es por ello, que pareciera resultar en un estiramiento exagerado de los conceptos y de la norma, pretender aplicarla al objeto del requerimiento en comento.

5.2 Derecho a postular a cargos públicos

En segundo lugar, el voto de minoría señala que la disposición objeto del requerimiento en esta parte, infringe el artículo 13° de la Constitución Política, en relación con los artículos 48° y 50° de la misma (c.42° al 44°, Fs. 615-617). Esto, dado que aquella otorga además del derecho a votar para elegir a otro, el derecho a postular a cargos de elección popular. De acuerdo a los sentenciadores, esto sería relevante en la medida que las normas sobre cuotas inciden en el ejercicio del derecho a postularse a cargos públicos, y este solo “se encuentra sometido a los requisitos establecidos directamente por la Constitución” (c.42°, Fs. 615). Y por el contrario, la norma respecto de la que se solicitaba su impugnación en el requerimiento –la que introduce la restricción de cuotas a las primarias legales–, significa una infracción al derecho antes mencionado, toda vez que si no se cumple con la restricción se generará “el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito” (c.43°, Fs. 615).

De esta forma, los sentenciadores argumentan que la inconstitucionalidad se produciría puesto que en virtud de lo dispuesto en las normas del proyecto de ley, se estarían exigiendo requisitos o condiciones adicionales a la postulación de los parlamentarios, excediendo los dispuestos por la Constitución. Sin embargo, se estima que la sentencia de minoría en este sentido se excede de lo solicitado. Se señala (c.43°, Fs. 615), que el establecimiento de tales *requisitos adicionales*, supondrá que ya no bastará cumplir lo prescrito por la Carta Fundamental para ejercer el derecho a postular a un cargo público, “pues el proyecto establece un requisito legal adicional, como sería encontrarse dentro del porcentaje”. No obstante,

³⁰ SARTORI (1969).

ese razonamiento parece referirse más bien al establecimiento de la acción positiva de cuotas de género, y no a la norma que incorpora el proyecto de ley, que se vincula con restricciones al sistema de primarias, y que en nada afecta el mecanismo de cuotas.

La disidencia hace mención, con el objeto de sostener su posición en este sentido, a la STC Rol N°433, de 25 de enero de 2005, por medio de la que se controló la Ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Dicha sentencia declaró inconstitucional una norma que exigía que a las declaraciones de candidaturas de Senadores y Diputados se acompañara una declaración jurada del candidato respectivo, en la que se acreditase que no tenía dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas ilegales. Lo anterior, en razón de que el proyecto agregaba un “nuevo requisito de elegibilidad para ser candidato a Diputado o Senador a aquellos establecidos por la propia Carta Fundamental (...)”. En circunstancia que las prohibiciones para ejercer los cargos de Diputados y Senador, han de interpretarse de manera restrictiva.

Se estima nuevamente que el voto de la disidencia va un paso más allá en la interpretación de la norma, y de su relación con el objeto del requerimiento de inconstitucionalidad. Toda vez que señalar como argumento que el nuevo texto del proyecto de ley, supone agregar un requisito para ser candidato a Diputado o Senador, pareciera ser un exceso. El requisito que dispone el proyecto de ley en relación con las primarias y las cuotas de género, no significa condición adicional para el candidato o para el ejercicio del cargo en la eventualidad de resultar electo, si no respecto de los partidos políticos que deciden utilizar el mecanismo de primarias legales. Son estas organizaciones las que deben cumplir con la exigencia de no poder someter a dicho tipo de elecciones, a más del 40% del total de candidaturas que pueda declarar en la elección definitiva.

5.3 Igualdad ante la ley

Por otra parte, el voto de minoría señala que la propuesta sobre cuotas, en tanto mecanismo de acción afirmativa, vulnera el principio de igualdad reconocido en la Constitución Política, al establecer un trato desigual. Agregando que “no existe justificación constitucional para una discriminación a favor de determinado grupo constituido por mujeres, respecto de los hombres, o viceversa” (c.45°,

Fs.617). De forma que la introducción de porcentajes de participación también sería arbitraria, toda vez que no hay norma constitucional que permita establecer condicionantes a la realización de primarias, además de las que la propia Constitución establece.

Nuevamente en este caso, se aprecia que existe un argumento que no se dirige directamente a rechazar o acoger el objeto del requerimiento en cuestión. El razonamiento descansa primero en el mecanismo de cuotas de género y su vulneración al principio de igualdad, en lugar de enfrentar dicho principio a las disposiciones impugnadas constitucionalmente, de modo que el fundamento carece de un mecanismo causal que parezca apropiado para vincular ambos elementos de juicio.

6. IGUALDAD DE TRATO ENTRE INDEPENDIENTES Y PARTIDOS POLÍTICOS ¿DÓNDE ESTÁ EL LÍMITE?

Como se señalaba anteriormente, la impugnación en este sentido atañe a una disposición del proyecto de ley que reduce la cantidad de firmas que se requiere para la constitución de un partido político, sin que se modifique de modo similar, el requisito de firmas, a efectos de la presentación de candidaturas independientes. Lo que, a juicio de los requirentes, vulneraría la igualdad entre independientes y partidos políticos que la Carta Fundamental consagra, infringiendo los artículos 15°, 18° y 19°, N°2.

Tanto la sentencia como el voto de minoría, dan cuenta de una interesante discusión jurídico-constitucional respecto del alcance que debe darse al artículo 18° de la Constitución Política. Esta disposición señala que la ley orgánica constitucional que determine la organización y funcionamiento del sistema electoral, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, garantizando *siempre la plena igualdad* entre los independientes y los miembros de partidos políticos, tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

De acuerdo a Marshall³¹, el principio de igualdad traducido en esta disposición constitucional, consiste en que los independientes tienen que “tener las mismas dificultades y facilidades de cara a

³¹ MARSHALL (2002:53).

las elecciones que los candidatos representantes de partidos”. Sin perjuicio de ello, agrega el autor, “el principio de igual tratamiento no hace referencia a la igualación entre partidos y candidatos, sino que se reduce a exigir el mismo tratamiento para todos los *candidatos*, sean estos independientes o afiliados”. Lo que a su juicio, se fundamenta tanto en el tenor literal de la norma, como en el rol de los partidos políticos en el sistema constitucional. Sin embargo, esta conclusión no es pacífica.

Se estima que la pregunta fundamental que debe responderse en este caso, es si la norma respecto de la que se solicita la declaración de inconstitucionalidad, genera o no una infracción a la garantía de igual tratamiento consagrada en la Constitución Política entre candidatos independientes y candidatos afiliados a partidos políticos. Y solo luego de abordado ese punto, preguntarse por si dicha desigualdad se sustenta en una justificación razonable, o por el contrario es arbitraria ¿cómo responden los ministros del Tribunal Constitucional a la primera de las preguntas antes identificadas?

La controversia entre la sentencia y el voto de minoría, gira en este sentido en torno a definir si una norma que modifica el número de firmas que se requiere para formar un partido político, supone un trato desigual entre *independientes y miembros de los partidos políticos*, en relación con *la presentación de las candidaturas o su participación en los procesos electorales y plebiscitarios*. Esto, solo en el entendido que el mismo proyecto de ley en cuestión (actual Ley N°20.840), modificaba adicionalmente el artículo 3° de la Ley N°18.603, Orgánica de Partidos Políticos, disponiendo que los “partidos políticos existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en al menos una de las regiones en que se divide políticamente el país.” (Artículo 3° del referido proyecto de ley)³². De modo que en ocho distritos cuya delimitación electoral coincide con la delimitación territorial de una región, podría darse la constitución de un partido político con fines puramente instrumentales,

³² Cabe señalar que con posterioridad, mediante Ley N° 20.915 de 15 de abril de 2016, se vuelve a modificar el artículo 3° de la Ley N°18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, con el objeto de reponer su redacción antigua. Con ello, hoy se requiere para ser partido político, haberse constituido en ocho de las regiones en que se divide política y administrativamente el país o en un mínimo de tres regiones geográficamente contiguas.

con el simple objeto de presentar candidatos, beneficiándose de la rebaja en el requisito del número firmas antes señalado.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es diversa y numerosa en esta materia. Y así lo hacen notar la sentencia de mayoría y el voto de disidencia en el caso del requerimiento.

En STC Rol N°53-1988 y en STC Rol N° 301 de 1999, la Magistratura sostiene una interpretación extensiva del imperativo constitucional de igualdad de trato. El primero de estos fallos, declara que “naturalmente es distinta la situación en que un ciudadano independiente y un miembro de un partido político enfrentan una elección”. La sentencia de mayoría, haciendo referencia a esta jurisprudencia, destaca que en ella se pone de relieve el hecho de que si bien los independientes y los miembros de los partidos políticos deben tener en los procesos electorales igualdad de oportunidades para elegir y ser elegidos, y para gozar de las facultades inherentes a esos derechos en sus aspectos básicos, no obsta a ello las diferencias que puedan producirse, en lo accidental, como consecuencia de la natural situación de unos y otros.

En este sentido, agrega la sentencia, la STC Rol N°141-1992 –que declaró inconstitucional la regulación de los subpactos para acumular votaciones en las elecciones de concejales, que restringía esta posibilidad solo a ciertos candidatos–, argumenta que “(...) la igualdad a que se hace referencia (de tratamiento), es la que corresponde que se aplique a las personas que, como independientes o miembros de partidos políticos, participan en un proceso electoral, para ser candidatos y para ser elegidos. No debe confundirse, por ello, con las obvias distinciones que se dan entre independientes y los partidos políticos mismos (...)” (Fs. 556).

Cita la sentencia otra serie de causas falladas por el Tribunal Constitucional –STC Rol N° 228, c. 26°; STC Rol N°232, c. 13°; STC Rol N°2487, c. 58° y 59°–, tras lo que declara que la jurisprudencia constitucional “ha sostenido reiteradamente que los miembros de partidos políticos y los independientes tienen diferencias naturales y evidentes” (Fs. 558). Esto, dado que los primeros son miembros de una estructura política con vocación de permanencia, con derechos y obligaciones, y con una titularidad jurídica que pone hincapié en su oferta ideológica y programática. En cambio, los segundos están libres de todo compromiso político y estatutario específico.

De esta forma, señala que las diferencias inherentes a cada uno de ellos, “permiten afirmar que no toda desigualdad es contraria a la Constitución, siempre y cuando se garantice la igualdad en la presentación de candidaturas y en la participación en procesos electorales” (C. 37°, Fs. 559).

Concluye así el voto de mayoría, que la norma impugnada no vulnera la igualdad entre candidatos independientes y de partidos políticos, “pues se refiere a la constitución de los partidos políticos y no al estatuto electoral de ambos tipos de candidatos” (Fs. 527). De forma tal que no se afectaría la igualdad en la presentación de candidaturas, ni en la participación en los procesos electorales, que es lo que garantiza la Constitución en esta materia, toda vez que la “norma impugnada no introduce cambios en los requisitos para inscribir candidaturas electorales, ni en el caso de los partidos políticos, ni tratándose de independientes (...) el precepto impugnado no tienen la aptitud necesaria para generar desigualdades en la presentación de candidaturas” (C. 38°, Fs. 559).

Sobre el particular, la disidencia señala que si bien los partidos políticos son “asociaciones encaminadas a desarrollar un amplio conjunto de actividades que les son propias (...), ello no permite desconocer que su cometido primordial consiste en obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular (...)” (C. 54°, Fs. 621). Y que en el mismo sentido, “es importante tener presente que las reformas introducidas por el proyecto de ley, se hicieron en el marco de un proyecto que reforma el sistema *electoral*” (C. 55°, Fs. 621).

Agrega el voto de minoría, que el Tribunal Constitucional ha definido un conjunto de criterios para juzgar la constitucionalidad de la igualdad de que se trata, tanto en lo referente a la plena igualdad en la presentación de candidaturas como en la participación de los independientes, y los miembros de los partidos políticos en todas las etapas del proceso electoral. Y citando parte de la misma jurisprudencia referida por la sentencia del requerimiento, concluye que la disposición impugnada “contradice manifiestamente lo preceptuado en el artículo 18° de la Constitución Política (...) y se vulnera lo dispuesto en el N° 2 del artículo 19° de la Constitución Política, que asegura la igualdad ante la ley” (C. 63°, Fs. 625).

Adicionalmente, la disidencia (c. 51°, Fs. 620), arguye que frente a la modificación que incorpora el proyecto de ley, resulta evidente que existirá una ventaja para los partidos políticos en lo relativo a la presentación de candidaturas, cuando el territorio electoral de estos coincida con el de una región, por la vía de constituir un partido en los respectivos territorios. Para graficar esta situación, se acompaña una tabla que muestra el caso de los ocho distritos en que se podría dar esa situación (Fs. 620). Esto es, para los nuevos distritos N° 1 (XV Región); N° 2 (I Región); N° 3 (II Región); N° 4 (III Región); N° 5 (IV Región); N° 24 (XIV Región); N° 27 (XI Región), y N° 28 (XII Región). Declarando hacia el final de su argumentación en relación con este capítulo del requerimiento, que en el caso de la norma cuya constitucionalidad se impugna, aparece “claramente de manifiesto que el introducir al sistema vigente una desigualdad entre candidatos independientes y candidatos afiliados a partidos políticos, exigiendo a los primeros el doble de firmas para la presentación de candidaturas en que el distrito o circunscripción coincide con el territorio de una región, constituye una diferencia que resulta arbitraria, dada su carencia de razón, fundamento, explicación u objetivo entendimiento” (C. 64°, Fs. 626).

La sentencia de mayoría (cc. 39°- 45°) en este sentido, estima que para determinar si la situación descrita en el párrafo anterior, genera una desigualdad en la presentación de candidaturas entre independientes y miembros de partidos políticos, es preciso realizar un “análisis no reduccionista, considerando otros factores más allá del porcentaje de patrocinadores” (c. 42°, Fs. 561). En razón de ello, arguye que si se considerara como única finalidad de los partidos políticos la presentación de candidaturas, “claramente sería más simple presentar candidaturas independientes, aun considerando la disminución del porcentaje de afiliados introducida por proyecto de ley en cuestión” (c. 43°, Fs. 562). Sin embargo, agrega, los partidos políticos y la presentación de candidaturas son cuestiones diametralmente distintas, que no pueden compararse o examinarse como situaciones iguales.

La controversia aquí descrita hoy ya no tiene cabida (ver nota al pie n°15), sin embargo, resulta en extremo interesante, ya que pone de manifiesto la escasa claridad y acuerdo que existe en la doctrina y en la jurisprudencia, acerca del alcance que tiene la garantía de igual tratamiento entre independientes y miembros afiliados a

partidos políticos, consagrada en el artículo 18° de la Constitución Política. Sin pretender una interpretación prospectiva –casi propia de la ficción–, se estima que dada las últimas modificaciones que ha sufrido la Ley 18.603, si actualmente se volviera a discutir la impugnación de una norma como la que fue objeto del requerimiento en comento, no cabría mayor desacuerdo en declarar su constitucionalidad (asumiendo que un partido pudiera aún constituirse en una sola región), por cuanto –afortunadamente– hoy contamos con una definición más comprensiva y sustantiva de partidos políticos. De acuerdo a los cambios incorporados por la Ley N° 29.915, los partidos hoy superan definitivamente y de manera expresa el objetivo de postular a candidatos para cargos de elección pública, considerándose organizaciones integradas por “personas naturales que comparten unos mismos principios ideológicos y políticos, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del sistema democrático y ejercer influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

7. LA FALTA DE SUSTENTO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA ASIGNACIÓN DE LOS NUEVOS PARLAMENTARIOS

Sobre el particular, el requerimiento objeta el hecho de que –durante la tramitación del proyecto– no se diera estricto cumplimiento al artículo 67° de la Constitución Política, explicitado en el artículo 14° de la Ley N°18.918, orgánica constitucional de Congreso Nacional. Esto, pues el proyecto de ley crea 47 nuevos cargos de congresistas, y si bien se hace cargo de su financiamiento por concepto de la dieta de los nuevos parlamentarios, no explicita la fuente de recursos a efectos de las “asignaciones parlamentarias”.

En la materia, la sentencia concluye que no existe vulneración a la Constitución Política en esta materia, argumentando –en sus considerandos 50 a 53– en base a los informes financieros que se acompañaron durante el trámite legislativo, en los que se contempla “el mayor desembolso por concepto de *dieta parlamentaria* (destacado es de la autora) que genera la incorporación de nuevos diputados y senadores” (c. 51°, Fs.567).

Sin embargo, en ninguno de sus considerandos se refiere directamente a la impugnación que solicita el requerimiento, en atención a que lo que no estaría justificado sería el financiamiento de las

asignaciones parlamentarias, por ejemplo ítems referidos a arrendamientos de oficinas parlamentarias en sus distritos, personal que atiende en esas oficinas y otros “gastos operacionales” de significativo monto, y que son esenciales para la gestión de cada diputado, por lo tanto, gasto imperativo que el presupuesto de la Nación debe contemplar (c. 66° del voto de minoría, Fs. 627). Únicamente se refiere al concepto de *asignaciones*, en su considerando 54°, cuando concluye que “no se observa, en consecuencia, que el proyecto no indique la fuente de los recursos necesarios para financiar el mayor gasto por dietas y *asignaciones*, pues ellos provendrán del presupuesto del Congreso Nacional (...)” (Fs.567). Razón por la que se estima que en este caso, la sentencia de mayoría no aborda el fondo del asunto impugnado, y falla sustentándose en argumentos que no aplican al objeto específico del requerimiento.

8. CONCLUSIONES

La sentencia del Tribunal Constitucional recaída sobre el requerimiento que impugnó en cuatro capítulos diversos aspectos del proyecto de ley que, en lo sustantivo, modificó el sistema electoral binominal por uno proporcional moderado, pone de manifiesto una serie de líneas argumentales en relación con el principio de igualdad consagrado en la Constitución Política. Sin embargo, se puede advertir que en dos aspectos cruciales de nuestra normativa fundamental, lejos de estar dichos razonamientos sujetos a un consenso en su interpretación, la sentencia deja entrever diferencias sustanciales en su aplicación al caso de que se trata, incluso fundándose tanto el voto de mayoría como el de disidencia en una misma jurisprudencia y doctrina.

Esto es lo que ocurre de manera evidente, cuando se resuelve acerca de las impugnaciones referidas al principio de igualdad del voto, en relación con el redistritaje que propone el proyecto de ley, como con el debate en torno a la igualdad de tratamiento entre candidatos independientes y afiliados a partidos políticos. Lo anterior, pone de manifiesto lo ambiguo que aún resulta arribar a conclusiones claras respecto de estas materias. Situación que tendrá nuevamente un espacio para ser revisada (no necesariamente en sede constitucional), cuando para las elecciones parlamentarias del año 2024 el Servicio Electoral deba actualizar el número de escaños por distrito y circunscripción, en atención a la población de cada una de dichas unidades electorales.

Por otra parte, resulta muy interesante la discusión en torno a la aplicación del principio de igualdad ante la ley, en lo que respecta a la restricción que deberá aplicarse a las elecciones primarias parlamentarias del año 2017, cuyo objeto es resguardar el mecanismo de cuota de género introducido por la misma iniciativa legal. En este sentido, se advierte que en su intento por argumentar a favor de acoger el requerimiento, el voto de minoría pareciera hacer equivalentes la restricción antes referida, con el mecanismo de acción positiva propiamente tal. Lo que resulta en una argumentación poco clara y abierta a discusión, sin despejar de manera nítida el fondo del asunto sometido a la Magistratura. En esta misma línea, se critica la sentencia de mayoría en relación con la impugnación por inconstitucionalidad formal, referente a la ausencia de explicitación de la fuente de los recursos con que se financiará el ítem de asignaciones parlamentarias de los nuevos congresistas que se elegirán a partir de las elecciones del año 2017. Ocurre en este caso, que la sentencia evita abordar el asunto de fondo en toda su argumentación, dando por sentado, solo al llegar a sus conclusiones, que los razonamientos dibujados respecto del financiamiento de la dieta de los nuevos parlamentarios se aplicarían automáticamente al financiamiento de las asignaciones parlamentarias, lo que deriva en una manifiesta omisión y disposición a pronunciarse sobre el objeto preciso de la impugnación en esta parte.

De todo lo anterior, no cabe sino destacar la complejidad y dificultades que entrañará jurisprudencialmente, hacia el futuro, el debate que se plantea en esta sentencia, sus argumentos y conclusiones. Es, sin duda, una sentencia interesante de conocer y tener presente en las discusiones que sobre la materia vendrán más adelante.

BIBLIOGRAFÍA

Mensaje de S. E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Santiago, 22 de abril de 2014.- Mensaje n° 076-362/ disponible en: <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=11319&formato=pdf>. Consulta mayo 2016.

- ACE PROJECT (2006) Delimitación de distritos. Disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/bd/onePage>. Consultado 6 de mayo de 2016.
- ACE PROJECT (2016) Legislative Framework. Disponible en: <http://aceproject.org/main/english/lf/lfd13a.htm>. Consultado 6 de mayo de 2016.
- BANDA, Alfonso (2001). Democracia representativa y sistema electoral. Disponible en: <Http://mingaonline.uach.cl/pdf/revider/v12n2/art02.pdf>.
- BELTRÁN, José Antonio y ALMADA, Rossana (2011). El principio democrático una persona-un voto: aportaciones para la discusión sobre la igualdad del voto, el caso de Baja California Sur. *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, vol. XVIII, n° 50.
- BRONFMAN, Alan (2013). Igualdad en el voto y configuración del territorio electoral de los diputados en Chile. *Revista de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XL* (Valparaíso, Chile, 1er. Semestre) .
- COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO (Comisión de Venecia, 2003). Código de buenas prácticas en materia electoral, directrices e informe explicativo. Acuerdos adoptados por la Comisión en su 52° sesión plenaria.
- MARSHALL, Pablo (2008). Partidos e independientes ante la Constitución: el Caso de la distribución de tiempo en la franja electoral. Artículo de la *Revista de Derecho*, Vol. XXI, n°1, julio de 2008.
- MORALES y GAMBOA (2016). Chile's 2015 Electoral Reform. Changing the rules of the game. En: *Latin American Politics and Society* (Forthcoming).
- NOHLEN, Dieter (1981) *Sistemas electorales del mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- NOHLEN, Dieter (1996). Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina. Instituto Federal Electoral, Serie Conferencias Magistrales, Núm. 4. Elaboración de formato PDF: Nora Ibarra Feria .
- REYNOSO, Diego (2002) ¿Es tan malo el malapportionment? Sobrerrepresentación distrital, bicameralismo y heteroge-

neidad. *Revista Republicana*, Año 1, n°1. Disponible en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep01/articulos55.pdf>.

Ríos, Marcela (2014). *Minuta: Incongruencia entre primarias y cuotas. La igualdad de género es un objetivo tan democrático como la competencia*. Disponible en <http://auditoriaalademocracia.org/web/wp-content/uploads/2014/09/Minuta-cuotas-Senado.pdf>.

SARTORI, Giovanni (1979). *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*.

VON SPAKOVSKY, Hans y SLATTERY, Elizabeth. Heritage Foundation (2015). *One Person, One Vote: Advancing Electoral Equality, Not Equality of Representation*.

JURISPRUDENCIA

Sentencias del Tribunal Constitucional:

Rol N°53 (1988): Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios.

Rol n ° 67 (1989): Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley que modifica las leyes orgánicas constitucionales N°s 18.603 y 18.700, relativas a los partidos políticos y a la ley sobre votaciones populares y escrutinios.

Rol N°141 (1992): Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en relación a la elección de Presidente de la República.

Rol N° 228 (1995): Requerimiento de un grupo de senadores respecto del artículo 1°, N°s 4 y 8 del proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, contenido en el Boletín N° 1674-06, en lo relativo a la generación de autoridades.

Rol N°232 (1996): Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en lo relativo a la generación de autoridades.

Rol N° 301 (1999): Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en relación a la elección de Presidente de la República.

Rol N°433 (2005): Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley que sustituye la Ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Rol n° 2.466 (2013): Control de constitucionalidad del proyecto de ley que establece elección directa de los Consejeros Regionales. (Boletín N° 7923-06). Ley N° 20.678 (D. Oficial: 19/6/2013).

Rol N°2487(2013): Control de constitucionalidad del proyecto de ley que establece la obligación de los canales de televisión de libre recepción de transmitir propaganda electoral para las elecciones primarias presidenciales en los términos que indica (Boletín N° 8895-06). (D. Oficial: 25/6/2013).

Corte Suprema de los Estados Unidos:

Wesberry v. Sanders, 376 U.S. 1 (1964).

Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526 (1969).

Karcher v. Daggett, 462 U.S. 725 (1983).

Evenwel v. Abbott, 578 U.S. ____ (2016).