

2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 15.683-24 CPR

[21 de agosto de 2024]

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE
*MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, PARA PERFECCIONAR
EL SISTEMA ELECTORAL Y REALIZAR LAS ELECCIONES
MUNICIPALES Y REGIONALES DEL AÑO 2024 EN DOS DÍAS,*
CORRESPONDIENTE AL BOLETÍN N°16.729-06

VISTO Y CONSIDERANDO:

1. PROYECTO DE LEY REMITIDO

PRIMERO: Que, por oficio N°331/SEC/24, de 13 de agosto de 2024, ingresado a este Tribunal el día 14 de agosto de 2024, el H. Senado de la República, remite a control preventivo el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que *modifica diversos cuerpos legales, para perfeccionar el sistema electoral y realizar las elecciones municipales y regionales del año 2024 en dos días*, correspondiente al Boletín N°16.729-06, a fin de que esta Magistratura -en virtud de lo dispuesto en el número 1° del inciso primero del artículo 93 de la Constitución Política de la República- ejerza el control preventivo de constitucionalidad respecto de los artículos 1°, 2°, 3° y 4° permanentes, y de las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta del proyecto de ley remitido;



SEGUNDO: Que el N° 1° del inciso primero del artículo 93 de la Carta Fundamental establece que es atribución de este Tribunal Constitucional: *“Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;”*;

TERCERO: Que, de acuerdo al precepto invocado en el considerando anterior, en estos autos corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el Constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

2. DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDAS A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD

CUARTO: Que las disposiciones del proyecto de ley sometidas a control preventivo de constitucionalidad señalan:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo 1°.- Modifícase la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del siguiente modo:

1) *En el artículo 3:*

a) *Reemplázase el inciso primero por el siguiente:*

"Artículo 3.- Las declaraciones de candidaturas deberán efectuarse por escrito para cada acto electoral ante el Servicio Electoral, en la plataforma electrónica que disponga dicho Servicio para tales fines."

b) *En el inciso segundo:*

i) *Reemplázase el texto "Las declaraciones deberán efectuarse por el presidente y el secretario del órgano ejecutivo de cada partido político o de los partidos que hubieren acordado un pacto electoral o por, a lo menos, cinco de los ciudadanos que patrocinen una candidatura independiente, acompañando la nómina a que se refiere el artículo 14. En todo caso, serán*



acompañadas por", por lo siguiente: "En el plazo establecido en el inciso final del artículo 7, se deberá acompañar".

ii) *Sustitúyese la expresión "público o" por "público,".*

iii) *Intercálase, entre la voz "candidato" y el punto final la frase "o a través de una plataforma electrónica dispuesta por el Servicio Electoral, a la que se accederá previa autenticación de identidad".*

c) *Reemplázase el inciso tercero por el siguiente:*

"Sin perjuicio de las candidaturas independientes que serán declaradas conforme a las reglas contenidas en el Párrafo 2° de este Título, las declaraciones de candidaturas deberán ser presentadas por los partidos políticos o pactos electorales en un solo acto respecto de cada territorio electoral.".

d) *Reemplázase el inciso quinto por el siguiente:*

"Dentro del plazo señalado en el inciso final del artículo 7, además, se deberá acompañar la autorización al Director del Servicio Electoral para abrir la cuenta bancaria que alude el artículo 19 de la ley N° 19.884, respecto de cada candidato declarado.".

e) *Suprímese, en el inciso sexto, la frase "en los términos señalados en el inciso segundo,".*

2) *Reemplázase, en el inciso sexto del artículo 4, la frase "en forma previa al vencimiento del plazo y a las declaraciones de candidaturas", por la siguiente: "hasta las cuarenta y ocho horas anteriores al vencimiento del plazo para declarar candidaturas señalado en el inciso primero del artículo 7".*

3) *Incorporánse, a continuación del inciso segundo del artículo 7, los siguientes incisos tercero, cuarto y quinto, nuevos:*

"Las declaraciones se efectuarán por escrito en la plataforma electrónica que disponga el Servicio Electoral y, en éstas, se deberá presentar una nómina que contenga los siguientes datos de cada candidato:

a) *Nombre completo y número de cédula nacional de identidad.*



- b) *Cargo y territorio electoral al que se presenta.*
- c) *Partido político o la condición de independiente asociado a un determinado partido, si es que procediera.*
- d) *Correo electrónico.*
- e) *Número de orden dentro de la lista, en caso de que sea procedente.*

Las declaraciones deberán efectuarse por el presidente y el secretario del órgano ejecutivo de cada partido político o de todos los partidos que hubieren acordado un pacto electoral. En el caso de una candidatura independiente, además de los datos anteriores, la declaración deberá ser presentada por cinco de los ciudadanos que patrocinen la candidatura independiente, acompañando en tal caso la nómina a que se refieren los artículos 14 y 16.

Hasta las setenta y dos horas siguientes al vencimiento del plazo señalado en el inciso primero o segundo de este artículo, según corresponda, los partidos políticos, los pactos electorales, los propios candidatos o los cinco ciudadanos patrocinantes de una candidatura independiente deberán presentar al Servicio Electoral, en la plataforma electrónica, la siguiente documentación o antecedentes, únicamente respecto de los candidatos contenidos en la nómina señalada en el inciso tercero, cuya candidatura continuará estando vigente:

- a) *La declaración jurada del candidato que se señala en el inciso segundo del artículo 3.*
- b) *Licencia de enseñanza media u otro documento que acredite el cumplimiento de dicho requisito, cuando corresponda.*
- c) *La autorización al Director del Servicio Electoral para abrir la cuenta bancaria que se señala en el inciso quinto del artículo 3.*
- d) *La declaración de patrimonio e intereses que se señala en el inciso primero del artículo 8.*
- e) *El programa que se señala en el artículo 9 o en el inciso sexto del artículo 84 de la ley N° 19.175.*



f) *Los nombres y los números de las cédulas nacionales de identidad de hasta tres personas y sus respectivos subrogantes que estarán a cargo de los trabajos electorales y de los nombramientos de apoderados que se señalan en el inciso primero del artículo 10.*

g) *Los nombres, el número de la cédula de identidad y domicilio del administrador electoral y del administrador general electoral que se señala en el inciso segundo del artículo 10."*

4) *En el artículo 8:*

a) *Reemplázase, en el inciso primero, la frase "En la fecha que corresponda efectuar la declaración de las candidaturas, todos los candidatos deberán realizar", por la siguiente: "Dentro del plazo señalado en el inciso final del artículo 7, todos los candidatos declarados deberán realizar y presentar".*

b) *Suprímese el inciso segundo, pasando el actual inciso tercero a ser inciso segundo, y así sucesivamente.*

c) *En el actual inciso tercero, que ha pasado ser inciso segundo:*

i) *Sustitúyese la expresión "e inscripciones a" por la conjunción "y".*

ii) *Intercálase, entre las frases "no hayan efectuado" y "la declaración de patrimonio e intereses", la expresión "y presentado".*

5) *Reemplázase, en el artículo 9, la expresión "junto con la declaración de ellas", por la frase "además de su declaración y en el plazo señalado en el inciso final del artículo 7".*

6) *En el artículo 10:*

a) *Reemplázase, en el inciso primero, la frase "En las declaraciones se indicarán los nombres y", por la siguiente: "En las declaraciones y dentro del plazo señalado en el inciso final del artículo 7, se indicarán y acompañarán los nombres y los números de".*

b) *Sustitúyese, en el inciso segundo, la frase "Asimismo, en las declaraciones se indicarán los nombres,", por la que sigue: "Dentro del mismo plazo señalado en el inciso anterior, en las declaraciones se indicarán y acompañarán los nombres y el número de".*



7) *Sustitúyese, en el encabezamiento del inciso primero del artículo 19, la frase "para efectuar la declaración de candidaturas", por la siguiente: "señalado en el inciso final del artículo 7".*

8) *Reemplázase, en el inciso primero del artículo 30, la frase "La publicación se hará el quinto día anterior", por la que sigue: "La publicación se hará hasta el quinto día anterior".*

9) *En el artículo 31:*

a) *Intercálase, en el inciso primero, entre las expresiones "en soportes audiovisuales" y "u otros", lo siguiente: ", por redes sociales, cuando exista una contratación y un respectivo pago,".*

b) *En el inciso quinto:*

i) *Intercálase, entre las voces "radioemisoras" y "podrán", la frase", así como también las redes sociales y plataformas digitales,".*

ii) *Intercálase, entre las voces "tarifas" y "entre las", la frase "o en el acceso a sus sistemas de contratación en el caso de redes sociales y plataformas digitales,".*

c) *En el inciso sexto:*

i) *Reemplázase la expresión "y radioemisoras" por ", radioemisoras, redes sociales y plataformas digitales".*

ii) *Reemplázase la expresión "o radioemisoras", las dos veces que aparece, por lo siguiente: ", radioemisoras, redes sociales y plataformas digitales".*

iii) *Intercálase, entre las expresiones "de sus tarifas" y", en la forma", la frase "o sus sistemas de contratación digital".*

iv) *Intercálase, entre las expresiones "dichas tarifas" y ", debiendo informar", la frase "o sistemas de contratación digital".*

10) *En el artículo 32:*

a) *En el inciso noveno:*

i) *Intercálase, entre las expresiones "radioemisoras" y "podrán", la frase ", así como también las redes sociales y plataformas digitales,".*



ii) *Intercálase, entre las expresiones "de las tarifas" y "entre las", la frase "o en el acceso a sus sistemas de contratación digital".*

b) *Intercálase, a continuación del inciso noveno, el siguiente inciso décimo, nuevo, pasando el actual inciso décimo a ser inciso undécimo:*

"Los medios de prensa, radioemisoras, redes sociales y plataformas digitales deberán remitir o poner a disposición del Servicio Electoral, en el plazo y forma que éste determine mediante una instrucción, la identidad y los montos involucrados de todo aquél que contrate propaganda electoral con dichos medios. La información será publicada en la página web de dicho Servicio, en conformidad con lo dispuesto en la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada."

11) *Reemplázase el artículo 46 por el siguiente: "Artículo 46.- Para proceder a la designación de vocales, el Servicio Electoral pondrá a disposición de cada junta electoral una nómina que individualizará a los electores contenidos en cada uno de los padrones de mesa receptora de sufragios determinados conforme al artículo 37 bis de la ley N° 18.556.*

La nómina a la que alude el inciso anterior deberá individualizar a los electores que hayan sido designados, por primera vez, para ejercer la función de vocal de mesa en el anterior proceso electoral a los que se refiere el artículo 52. Estos electores serán nuevamente designados como vocales titulares o reemplazantes en el local de votación que les corresponda, aun cuando en el proceso electoral anterior hayan ejercido sus funciones en una mesa o local distinto. Para efectos de este nombramiento, estos electores podrán desempeñar la función de vocal en la mesa que les corresponde o en una distinta dentro del mismo local de votación.

Además, la nómina a la que alude el inciso primero deberá individualizar a los electores que no pueden ser designados vocales de mesa, como titulares o reemplazantes, por haber cumplido dicha función en dos procesos electorales generales, conforme a lo señalado en el inciso segundo del artículo 52.

Sobre la base de los electores incluidos en las nóminas, excepto de los mencionados en el inciso anterior, cada uno de los miembros de la junta electoral seleccionará a diez electores para ser designados como vocales. Si la junta funcionare con dos miembros, cada uno elegirá quince electores.



Seleccionados los electores de la nómina que ejercerán las funciones de vocal de mesa y determinado el número de vocales faltantes a designar para cada mesa hasta completar cinco vocales titulares y cinco reemplazantes, en una sesión pública, la junta electoral procederá a designar por sorteo a los electores que ejercerán la función de vocal y sus reemplazantes, mediante el sistema computacional que el Servicio Electoral pondrá a su disposición y de acuerdo con el procedimiento que aquel instruya. Dicha sesión se realizará en la oficina del secretario, a las catorce horas del trigésimo día anterior a la fecha de la elección. El resultado de la designación que arroje el sistema computacional formará parte del acta de sesión de la junta, la que será pública."

12) *Elimínase el artículo 47.*

13) *Incorpórase, en el número 8) del inciso primero del artículo 49, a continuación del punto y aparte, que pasa a ser punto y seguido, el siguiente texto: "Asimismo, la calidad de persona cuidadora podrá ser acreditada mediante la presentación de la credencial de persona cuidadora o el documento que acredite la inscripción como tal en el registro dispuesto en el artículo 10 del decreto N° 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba reglamento del artículo 5° de la ley N° 20.379 y del artículo 3° letra f) de la ley N° 20.530."*

14) *En el artículo 52:*

a) Reemplázase la frase "durante cuatro años, actuando en todos los actos eleccionarios o plebiscitarios que se verifiquen hasta antes de la próxima elección ordinaria para la cual fueron designados", por lo siguiente: "en dos procesos electorales generales consecutivos, sea que se trate de las elecciones presidenciales, parlamentarias, municipales y/o regionales, o de plebiscitos".

b) Intercálase, a continuación de la voz "República", la primera vez que aparece, la expresión "o de Gobernador Regional".

c) Reemplázase la frase "previsto en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política de la República" por "de segunda votación".

d) Incorpóranse los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos:



"Los electores que cumplan las funciones de vocal de mesa en las condiciones señaladas en el inciso anterior, no podrán ser designados como vocales por las Juntas Electorales durante el plazo de ocho años contados desde la realización del segundo proceso electoral general en que hubieran ejercido como vocal.

Lo señalado en el presente artículo no aplicará a los electores que hubieran sido designados como vocales, de conformidad a lo señalado en el artículo 63."

15) *Reemplázase el inciso tercero del artículo 58 por el siguiente:*

"El Servicio Electoral determinará como locales de votación a los establecimientos de carácter público, así como también a los establecimientos de propiedad privada, siempre que los últimos correspondan a establecimientos educacionales o deportivos, en número suficiente para atender las necesidades de la instalación de las mesas de la circunscripción electoral que corresponda. Si fuere necesario, el Servicio Electoral podrá disponer que bienes nacionales de uso público sean destinados como locales de votación, restringiéndose su acceso durante el tiempo en que se utilicen como tales, siempre que correspondan a parques de grandes dimensiones, que permitan ubicar en ellos un número significativo de mesas receptoras de sufragios."

16) *En el artículo 59:*

a) En el inciso quinto:

i) Intercálase, entre los vocablos "la forma" y la conjunción "y", la expresión", número".

ii) Sustitúyense las palabras "la cámara" por "las cámaras".

iii) Incorpórase, inmediatamente antes del punto y aparte, la siguiente frase: ", las que en caso alguno serán menos de dos".

b) Suprímese el inciso final.

17) *Reemplázase el número 4) del inciso segundo del artículo 61 por el siguiente:*

"4) Seis lápices pasta de color azul."



18) *Sustitúyese, en el inciso primero del artículo 70, la frase "de grafito color negro" por "pasta azul si el votante no dispusiera de uno".*

19) *Sustitúyese, en el inciso primero del artículo 71, la frase "de grafito negro," por "pasta azul".*

20) *Suprímese el inciso segundo del artículo 128.*

21) *En el artículo 165:*

a) *Intercálase, en el inciso primero, entre la expresión "electores" y el punto y aparte, la siguiente frase: ", salvo los casos expresamente contemplados en la ley".*

b) *En el inciso segundo:*

i) *Reemplázase la expresión "dos horas" por "tres horas".*

ii) *Agrégase, a continuación de la frase ", a fin de que puedan sufragar", lo siguiente: "o excusarse, según corresponda".*

22) *Incorpórase, a continuación del artículo 180, el siguiente artículo 180 bis, nuevo:*

"Artículo 180 bis.- El transporte público mayor, asignatario de los fondos establecidos en la ley N° 20.378, que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros, efectuado mediante buses, minibuses, trolebuses, tranvías, tren u otros, ya sea a nivel urbano, interurbano o rural, deberá disponer del funcionamiento de su flota, con el objeto de asegurar el desplazamiento de las y los votantes durante el proceso electoral. La autoridad de transporte deberá fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto anteriormente y podrá cursar las multas correspondientes si verifica obstrucción al funcionamiento de dicha flota."

Artículo 2°.- Modifícase la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, del siguiente modo:

1) *Intercálase, en el inciso tercero del artículo 74, entre la voz "aflictiva" y el punto y aparte, lo siguiente: ", ni las personas que mantengan una inscripción vigente en el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos, regulado en la ley*



Nº 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el artículo 7º del decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2000, del Ministerio de Justicia".

2) Reemplázase, en el artículo 110, la frase "dentro del mismo plazo establecido en el artículo 107 y en forma previa a las declaraciones de candidaturas", por la siguiente: "hasta las cuarenta y ocho horas antes de que comience a correr el plazo para declarar candidaturas señalado en el inciso primero del artículo 107".

3) Reemplázase, en el inciso primero del artículo 115, la frase "para la declaración de candidaturas", por lo siguiente: "señalado en el inciso final del artículo 7 de la ley Nº 18.700".

Artículo 3º.- Modifícase la ley Nº 19.884, orgánica constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 3, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del modo que sigue:

1) Incorpórase, a continuación del artículo 44, el siguiente artículo 44 bis, nuevo:

"Artículo 44 bis.- Los administradores electorales y los administradores generales electorales deberán presentar al Subdirector de Control del Gasto y Financiamiento Electoral del Servicio Electoral, hasta antes del día de la elección, los informes que detallen los gastos contratados por concepto de las letras c) y d) del artículo 2, que sobrepasen las treinta unidades de fomento por proveedor único en toda la campaña, señalando para cada uno de ellos la persona jurídica o natural contratada, su rol único tributario, el monto del gasto y el motivo que dio origen al gasto."

2) Incorpórase, a continuación del inciso cuarto del artículo 47, el siguiente inciso quinto, nuevo, pasando el actual inciso quinto a ser inciso sexto:

"Respecto de los gastos señalados en el artículo 44 bis, la cuenta general de ingresos y gastos sólo podrá contener como gastos aquellos que fueron informados a la Subdirección de Control del Gasto y Financiamiento Electoral en los términos señalados en el artículo 44 bis, antes del día de la elección. Cualquier gasto no informado dentro



de la fecha señalada producirá su rechazo y no podrá ser considerado en la cuenta."

Artículo 4º.- Modifícase la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19175, de 2005, del Ministerio del Interior, de la siguiente forma:

1) Agrégase, en el inciso primero del artículo 23 ter, a continuación de la letra g), la siguiente letra h), nueva:

"h) Las personas que mantengan una inscripción vigente en el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos, regulado en la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el artículo 7º del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2000, del Ministerio de Justicia."

2) En el inciso primero del artículo 32:

a) Reemplázase, en la letra d), la expresión ", y", la segunda vez que aparece, por un punto y coma.

b) Incorpórase la siguiente letra e), nueva, pasando la actual letra e) a ser letra f):

"e) Las personas que mantengan una inscripción vigente en el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos, regulado en la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el artículo 7º del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2000, del Ministerio de Justicia, y".

3) En el artículo 84:

a) En el inciso cuarto:

i) Reemplázase la expresión "público o" por "público,".

ii) Intercálase, entre la expresión "Registro Civil" y el punto y seguido, la frase "o a través de una plataforma electrónica dispuesta por el Servicio Electoral, a la que se accederá previa autenticación de identidad".

b) Reemplázase el inciso sexto por el siguiente:



"En lo demás, las declaraciones de candidaturas a gobernador regional y a consejeros regionales se registrarán por lo dispuesto en los artículos 3; 4, con excepción de sus incisos primero a quinto; 5, incisos segundo y siguientes; 6; 7 en lo que fuere pertinente, y 8 de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Asimismo, en el caso de las candidaturas a gobernador regional, sea que se trate de elecciones primarias o definitivas, según corresponda, junto con la declaración de ellas, los candidatos deberán presentar un programa en el cual se indicarán las principales acciones, iniciativas y proyectos que pretenden desarrollar durante su gestión. De no hacerlo, el Servicio Electoral establecerá un plazo para que se acompañe, bajo apercibimiento de tener por no declarada la candidatura."

c) *Suprímense los incisos séptimo y octavo.*

4) *Reemplázase, en el artículo 87, la frase "dentro del mismo plazo establecido en el artículo 84, y en forma previa a las declaraciones de candidaturas", por la siguiente: "hasta las cuarenta y ocho horas antes del plazo para declarar candidaturas señalado en el inciso primero del artículo 84".*

5) *Reemplázase, en el inciso primero del artículo 92, la frase "para la declaración de candidaturas" por "señalado en el inciso final del artículo 7 de la ley N° 18.700".*

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

(...)

Artículo segundo.- *Para efectos de la primera designación de vocales de mesa a través del procedimiento incorporado por el número 11) del artículo 1° de esta ley en el artículo 46 de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, se considerará:*

1) *Que a los electores que ejercieron la labor de vocal de mesa en el plebiscito del 17 de diciembre de 2023 por primera vez, les resta un proceso electoral para cumplir con el máximo de dos procesos electores generales seguidos, señalado en el inciso primero del artículo 52 de esa ley, modificado por la letra a) del número 14) del artículo 1° de esta ley.*

2) *Que los electores que ejercieron la labor de vocal de mesa en el plebiscito del 17 de diciembre de 2023 y en las elecciones del 7 de mayo de 2023, cumplieron con el máximo de dos procesos*



electores seguidos. A estos electores les será aplicable la prohibición de ser designados como vocales de mesa dentro del plazo de ocho años, contado desde la realización del referido plebiscito.

Artículo tercero.- *En tanto el domicilio digital único no sea obligatorio para todos los procedimientos administrativos tramitados ante el Servicio Electoral, conforme a los plazos establecidos en el decreto con fuerza de ley N° 1, promulgado el año 2020 y publicado el año 2021, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece normas de aplicación del artículo 1° de la ley N° 21.180, de transformación digital del Estado, la notificación mencionada en el artículo 48 de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, podrá, además, realizarse a los correos electrónicos de los electores.*

Artículo cuarto.- *A las elecciones municipales y regionales que se celebren en el año 2024, se les aplicarán las siguientes reglas especiales:*

Estas elecciones se efectuarán el último día sábado y domingo del mes de octubre. Setenta y cinco días antes del día sábado que corresponda al inicio de la elección, el Consejo Directivo del Servicio Electoral deberá dictar una resolución que contendrá las normas e instrucciones necesarias para el correcto desarrollo de las elecciones en dos días, incluyendo:

a) *El procedimiento de cierre de jornada y sellado de urnas del día sábado, así como el de reapertura de la votación el día domingo.*

b) *El proceso de sellado y la custodia de las urnas y de los útiles electorales en los locales de votación, tras el cierre de la jornada del día sábado. La custodia corresponderá al delegado de la Junta Electoral y al Servicio Electoral, quienes deberán coordinarse para estos efectos con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y con el Ministerio de Defensa Nacional para el resguardo y la mantención del orden público y la custodia del lugar donde se guarden las urnas y los útiles electorales, lo que se realizará con el auxilio de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile.*

Las urnas electorales serán selladas y reabiertas al día siguiente por los vocales de mesas, sin perjuicio de que podrán estar presentes los apoderados acreditados ante la mesa de votación.



Las urnas y los útiles electorales, desde la noche del día sábado hasta la mañana del día domingo, permanecerán en un lugar de custodia con sellos especiales, de acuerdo a las normas que dicte el Servicio Electoral. Asimismo, los lugares de custodia permanecerán cerrados de puertas y ventanas con sellos especiales, de acuerdo con las normas que dicte el Servicio Electoral.

El delegado de la Junta Electoral o la persona que éste designe mantendrá un registro de quienes se encuentren en el lugar de votación durante la noche del sábado y la mañana del domingo. En todo caso, además del delegado o la persona que éste designe, durante dicho periodo sólo estarán autorizados para permanecer en el local de votación personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, personal de enlace del Servicio Electoral y los apoderados generales. En el caso de los apoderados generales que permanezcan durante la noche del sábado y la mañana del domingo en los locales de votación, estos en ningún caso podrán entrar al lugar en que se guarden las urnas y los útiles electorales.

c) *El orden del escrutinio de la votación.*

Los plazos señalados en la normativa aplicable a las elecciones municipales, de gobernadores regionales y de consejeros regionales, que deban contarse desde o hasta el día de la elección, considerarán el día domingo para tales efectos, con excepción de aquellos plazos señalados en los artículos 55, 60 y 122 de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y en el artículo 44 bis de la ley N° 19.884, orgánica constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto, los que se entenderán referidos al día sábado.

Los electores que sean designados como vocales de mesas receptoras de sufragio deberán desempeñar dichas funciones los días sábado y domingo.

La aplicación del feriado electoral contenida en el número 7 del artículo 38 del Código del Trabajo, así como lo establecido en el artículo 180 de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, será aplicable sólo para el día domingo.

El elector que no sufragare en las elecciones será sancionado con una multa a beneficio municipal de 0,5 unidades tributarias mensuales, con las excepciones que prevé el inciso siguiente.



No se aplicará la sanción establecida en el inciso anterior a quienes, el día de la elección, se encontraren enfermos, estuvieren ausentes del país o en una localidad ubicada a más de 200 kilómetros del local de votación, hubieren desempeñado las funciones que encomienda la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, o no hubieren podido cumplir con su obligación por otro impedimento grave debidamente acreditado ante el juez de policía local competente, quien apreciará la prueba de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

Dentro del plazo de un año desde la celebración de la elección, el Director del Servicio Electoral deberá interponer las respectivas denuncias ante el juez de policía local de la comuna donde se cometió la infracción. Este procedimiento se tramitará conforme a las reglas establecidas en la ley N° 18.287, que establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, sin perjuicio de la excepción contenida en el inciso siguiente.

Todas las notificaciones practicadas por el juez de policía local en el referido procedimiento se deberán realizar al correo electrónico de los ciudadanos que haya sido informado previamente por el Servicio Electoral, en conformidad con las reglas de la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada. Para cumplir con lo anterior, el Servicio Electoral podrá suscribir convenios con el Servicio de Registro Civil e Identificación, la Tesorería General de la República y el Servicio de Impuestos Internos, que tengan por objeto acceder a los correos electrónicos de los ciudadanos, en cumplimiento con las disposiciones de la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada. Excepcionalmente, sólo en el caso de que no se cuente con dicha información, las notificaciones se efectuarán conforme al artículo 8° de la ley N° 18.287, que establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local y las demás reglas generales. En todo caso, de resultar necesaria la notificación personal, tal diligencia no podrá ser practicada por funcionarios de Carabineros de Chile.

El bono señalado en el artículo 53 de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para las personas que ejerzan las funciones de vocal de mesa receptora de sufragios, se pagará por cada día en que efectivamente ejerzan la función de vocal.

El bono del delegado de la junta electoral, a que se refiere el artículo 60 de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, ascenderá a la suma de seis



unidades de fomento por todas las tareas realizadas con ocasión de la elección que se realice los días sábado y domingo.

Los valores señalados en el artículo 17 de la ley N° 19.884, orgánica constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, se ajustarán de acuerdo a las reglas siguientes:

a) El de cuatro centésimas pasará a ser de veintiséis milésimas. En todo caso, la suma a reembolsar a las candidaturas por voto obtenido en primera votación en la elección de alcaldes, gobernadores, consejeros regionales y concejales de 2024 no podrá ser inferior a las sumas de 253.747, 243.016, 245.794 y 243.695 unidades de fomento, respectivamente, divididas por la suma total de votos válidamente emitidos para cada una de las correspondientes elecciones del año 2024, conforme a las reglas generales.

b) El de quince milésimos será de un centésimo. En todo caso, la suma a reembolsar a los partidos políticos por voto obtenido en primera votación en la elección de alcaldes, gobernadores, consejeros regionales y concejales de 2024 no podrá ser inferior a las sumas de 95.155, 91.131, 92.173 y 91.386 unidades de fomento, respectivamente, divididas por la suma total de votos válidamente emitidos para cada una de las correspondientes elecciones del año 2024, conforme a las reglas generales.

A contar de la entrada en vigencia de las letras a) y b) recién señaladas, las candidatas a alcaldesas, gobernadoras regionales, consejeras regionales y concejales tendrán derecho a un reembolso de sus gastos electorales adicional al explicitado en las precitadas letras, de seis coma cinco milésimas unidades de fomento por voto obtenido. Dicho reembolso será de cargo fiscal y se sujetará al procedimiento a que se refiere el artículo 15 de la ley N° 19.884, orgánica constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

Por su parte, el valor de cinco milésimas señalado en el artículo 15 de la ley N° 19.884, orgánica constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral será de tres milésimas para la segunda votación de gobernadores del año 2024.”;

3. NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE ESTABLECEN EL ÁMBITO DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL PROYECTO



QUINTO: Que el **artículo 15, inciso segundo**, de la Carta Fundamental señala que:

“El sufragio será obligatorio para los electores en todas las elecciones y plebiscitos, salvo en las elecciones primarias. Una ley orgánica constitucional fijará las multas o sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de este deber, los electores que estarán exentos de ellas y el procedimiento para su determinación.”;

SEXTO: Que el **artículo 18, inciso primero**, de la Constitución Política, señala que:

“Habrá un sistema electoral público. 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 y garantizará 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. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.”;

SÉPTIMO: Que el **artículo 66, inciso segundo**, de la Constitución, dispone:

“Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional y las leyes de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.”;

OCTAVO: Que el **artículo 94 bis, incisos primero y cuarto**, de la Constitución, dispone:

“Un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Servicio Electoral, ejercerá la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional.

(...)



La organización y atribuciones del Servicio Electoral serán establecidas por una ley orgánica constitucional. Su forma de desconcentración, las plantas, remuneraciones y estatuto del personal serán establecidos por una ley.”;

NOVENO: Que el **artículo 111, incisos cuarto y final**, de la Carta Fundamental preceptúa:

“El gobernador regional será elegido por sufragio universal en votación directa. Será electo el candidato a gobernador regional que obtuviere la mayoría de los sufragios válidamente emitidos y siempre que dicha mayoría sea equivalente, al menos, al cuarenta por ciento de los votos válidamente emitidos, en conformidad a lo que disponga la ley orgánica constitucional respectiva. Durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años, pudiendo ser reelegido consecutivamente sólo para el período siguiente.

(...)

La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las causales de inhabilidad, incompatibilidad, subrogación, cesación y vacancia del cargo de gobernador regional, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 124 y 125.”;

DÉCIMO: Que el **artículo 113, incisos segundo y sexto**, de la Carta Fundamental preceptúa:

“El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos. La misma ley establecerá la organización del consejo regional, determinará el número de consejeros que lo integrarán y su forma de reemplazo, cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados.

(...)

Cesará en su cargo el consejero regional que durante su ejercicio perdiere alguno de los requisitos de elegibilidad o incurriere en alguna de las inhabilidades, incompatibilidades, incapacidades u otras causales de cesación que la ley orgánica constitucional establezca.”;

DECIMOPRIMERO: Que el **artículo 118, inciso primero**, de la Constitución Política, dispone que:



“La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. Los alcaldes serán elegidos por sufragio universal de conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades, durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos.”;

DECIMOSEGUNDO: Que el **artículo 119, inciso primero**, de la Constitución Política, dispone que:

“En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.”;

4. DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY QUE REVISTEN NATURALEZA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

DECIMOTERCERO: Que las disposiciones contenidas en los **numerales 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7) y 8) del artículo 1º** del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad, que modifican la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en materias relativas a las declaraciones de candidaturas, son propias de la ley orgánica constitucional sobre sistema electoral público a que se refiere el **inciso primero del artículo 18** de la Constitución Política.

En efecto, estas disposiciones de la iniciativa de ley bajo análisis, inciden en el “*sistema electoral público*”, respecto al cual conforme a la norma constitucional aludida, “*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 y garantizará 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*”.

En similar sentido se ha pronunciado uniformemente esta Magistratura Constitucional, ya desde el Rol N° 53-88 CPR, al controlar preventivamente el texto original de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y al revisar preventivamente diversas modificaciones a su texto,



como entre otras, en las sentencias roles N°s 745-07 CPR, 1472-09 CPR, 2152-11 CPR, 2776-15 CPR, 2981-16 CPR, 10.130-21 CPR;

DECIMOCUARTO: Que las disposiciones contenidas en los **numerales 9) y 10) del artículo 1°** del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad, que modifican la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en materias relativas a la propaganda electoral, son asimismo propias de la ley orgánica constitucional sobre sistema electoral público a que se refiere el **inciso primero del artículo 18** de la Constitución Política (en similar sentido, entre otras, las STC roles N°s 38-86 CPR, 9408-20 CPR).

Por su parte, la disposición contenida en el numeral **10) del artículo 1°** del proyecto es también propia de la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones del Servicio Electoral a que alude el **artículo 94 bis, inciso cuarto**, de la Constitución Política (en el mismo sentido, por ejemplo, las STC roles N°s 53-88 CPR y 2981-16 CPR);

DECIMOQUINTO: Que las disposiciones contenidas en los **numerales 11), 12), 13) y 14) del artículo 1°** del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad, que modifican la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en materias relativas a los vocales de mesa, son también propias de la ley orgánica constitucional sobre sistema electoral público a que se refiere el inciso primero del artículo 18 de la Constitución Política, y de la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones del Servicio Electoral a que alude el **artículo 94 bis, inciso cuarto**, de la Constitución Política.

Así también se ha declarado en los precedentes referidos en los considerandos precedentes, así como en las STC roles N°s 38-86 CPR, 2152-11 CPR; 3106-16 CPR, 11.690-21 CPR;

DECIMOSEXTO: Que las disposiciones contenidas en los **numerales 15), 16), 17), 18), 19), 20), 21) y 22) del artículo 1°** del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad, que modifican la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en materias relativas a los locales de votación y la forma del acto electoral, son también propias de la ley orgánica constitucional sobre sistema electoral público a que se refiere el inciso primero del artículo 18 de la Constitución Política, y de la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones del Servicio Electoral a que alude el **artículo 94 bis, inciso cuarto**, de la Constitución Política;



DECIMOSÉPTIMO: Que las disposiciones contenidas en los **numerales 1), 2) y 3) del Artículo 2º** del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad, que modifican la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, son propias de las leyes orgánicas constitucionales de Municipalidades y sobre sistema electoral público a que se refieren el **inciso primero del artículo 18, el inciso primero del artículo 118, y el inciso primero del artículo 119**, todos de la Constitución Política, incidiendo las votaciones por sufragio universal de alcaldes y concejales (en similar sentido, entre otras, STC Rol N° 2152-11 CPR);

DECIMOCTAVO: Que las disposiciones contenidas en los **numerales 1) y 2) del Artículo 3º** del proyecto de ley, que modifican la Ley N° 19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto son propias de las leyes orgánicas sobre sistema electoral público y sobre sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral, a que se refiere el **inciso primero del artículo 18** de la Constitución Política;

DECIMONOVENO: Que las disposiciones contenidas en los **numerales 1), 2), 3), 4 y 5) del Artículo 4º** del proyecto de ley sometido a control, que modifican la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, son propias de las leyes orgánicas constitucionales de Gobierno y Administración Regional y sobre sistema electoral público a que se refieren el **inciso primero del artículo 18, los incisos cuarto y final del artículo 111, y los incisos segundo y sexto del artículo 113** todos de la Constitución Política, incidiendo las votaciones por sufragio universal de gobernadores y consejeros regionales (en similar sentido, entre otras, STC roles N°s 2466-13 CPR, 2663-14-CPR, 4214-17 CPR);

VIGÉSIMO: Que las disposiciones contenidas en el **Artículo segundo transitorio y en el Artículo tercero transitorio** del proyecto de ley sometido a control, relativas a las designaciones de vocales, y al domicilio digital, son propias de la ley orgánica constitucional sobre sistema electoral público, a que se refiere el **inciso primero del artículo 18** de la Constitución Política;

VIGESIMOPRIMERO: Que las disposiciones contenidas en el **Artículo cuarto transitorio** de la iniciativa de ley bajo análisis, que dispone la aplicación de diferentes reglas para las *elecciones municipales y regionales que se celebren en el año 2024*, son propias de la ley orgánica constitucional sobre



sistema electoral público, y sobre sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral, a que se refiere el **inciso primero del artículo 18** de la Constitución Política, de la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones del Servicio Electoral, referida por el **artículo 94 bis, incisos primero y cuarto**, de la Constitución, y de la ley orgánica constitucional a que se refiere el **inciso segundo del artículo 15** de la Carta Fundamental, sobre sufragio obligatorio y multas por no concurrencia;

5. NORMAS ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ CONFORMES A LA CONSTITUCIÓN

VIGESIMOSEGUNDO: Que las disposiciones contenidas en los **numerales 1) a 20), 21), letra b), y 22) del artículo 1º**; en los **numerales 1), 2) y 3) del Artículo 2º**; en los **numerales 1) y 2) del Artículo 3º**; en los **numerales 1), 2), 3), 4) y 5) del Artículo 4º**, y en los **artículos segundo transitorio, tercero transitorio y cuarto transitorio** del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad, serán declaradas como ajustadas a la Constitución Política de la República;

6. NORMA ORGÁNICA CONSTITUCIONAL QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ INCONSTITUCIONAL

VIGESIMOTERCERO: Que la disposición contenida en el **numeral 21), letra a), del artículo 1º** del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad, que modifican la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, será declarada **inconstitucional** y **deberá ser suprimida** del texto del proyecto de ley sometido a control de constitucionalidad;

VIGESIMOCUARTO: Que esta disposición contenida en el **numeral 21), letra a), del artículo 1º** del proyecto modifica el artículo 165 de la Ley N° 18.700, en el siguiente sentido: *“a) Intercálase, en el inciso primero, entre la expresión “electores” y el punto y aparte, la siguiente frase: “, salvo los casos expresamente contemplados en la ley”, siendo precisamente la frase que se agrega “, salvo los casos expresamente contemplados en la ley”, la que vulnera el derecho a sufragio dispuesto en la Constitución Política, en su artículo 13, que establece que “Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.” Y agrega que “La*



calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.”;

VIGESIMOQUINTO: Que la expresión que este proyecto busca agregar afecta lo dispuesto por el artículo 13 inciso segundo, que reconoce el derecho a sufragio a los ciudadanos; el artículo 14, que reconoce tal derecho a los extranjeros que cumplan con los requisitos que dicha regla establece, el artículo 16, que establece causales taxativas de suspensión de ese derecho, todos de la Constitución Política, con relación a sus artículos 1° inciso final, en aquella parte que indica que es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, 4°, que dispone que Chile es una república democrática y 5°, inciso 1°, en cuanto señala que el ejercicio de la soberanía nacional se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de las elecciones periódicas, puesto que prevé la probabilidad de que la ley autorice a autoridades o empleadores para exigir un servicio o trabajo que impida votar a los electores. Ahora bien, la expresión “impida”, que utiliza el actual inciso primero del artículo 165 de la Ley 18.700, debe entenderse en su sentido de imposibilitar, pues la sola dificultad o estorbo, que es también un significado de impedir, está ya recogido en el inciso segundo de la actual disposición, que en el proyecto se mantiene, con la salvedad de que se aumenta a tres horas el período que otorga a los trabajadores para ausentarse a fin de que puedan sufragar. Es decir, el actual artículo 165 contiene dos hipótesis perfectamente diferenciadas; una en su inciso primero, que prohíbe exigir un servicio o trabajo que imposibilite votar, y otra en el segundo inciso, que prevé no ya imposibilidad sino dificultad, por tratarse de servicios que deban necesariamente realizarse el día del acto eleccionario, caso en el cual se contempla un permiso para ausentarse. La adición del proyecto, que este tribunal estima inconstitucional, no añade nada, si no se le entiende como autorización para imposibilitar el ejercicio del derecho a sufragio. Si se considerara que se refiere a los casos del inciso segundo, eso ya está reglado y la normativa nueva se encarga de aumentar el lapso autorizado de ausencia para sufragar, pero el pasaje en entredicho sería totalmente inane. Y como las normas deben interpretarse de forma que produzcan efectos y tengan sentido, cabe concluir que, efectivamente, lo que el añadido en que reparamos admite es que la ley puede autorizar que se exijan trabajos que imposibiliten absolutamente el ejercicio del derecho constitucional al sufragio;

VIGESIMOSEXTO: Que lo anterior no es admisible. Una cosa es que, por circunstancias preexistentes, o de fuerza mayor, en los hechos se haga imposible votar, como si el lugar de trabajo queda muy distante del núcleo urbano en que el trabajador deba emitir su voto, por ejemplo, casos en que el



elector estará exceptuado de la obligación de sufragio pero se tratará de una circunstancia de imposibilidad simplemente de hecho, y otra cosa distinta es que la ley pueda autorizar que un empleador o autoridad exija servicios que impidan votar, pues en ese caso sería una regulación jurídica, y no una imposibilidad fáctica, lo que mediaría. La ley, en suma, no puede permitir que se prive a un elector de un derecho que le otorga la Constitución. La Carta Fundamental se reserva a sí misma las causales de suspensión de ese derecho a sufragio y delega a la ley solo la regulación de los casos de exención de multa, cuando no se emite el voto. No delega la Carta, en cambio, la determinación los casos en que el derecho mismo quede suspendido, que es lo que en la práctica ocurriría si se permitiera exigir trabajos o servicios que imposibiliten, a priori y de modo absoluto, votar. Es decir, casos que ni siquiera quepan en la hipótesis del inciso segundo del artículo 165 en examen;

VIGESIMOSÉPTIMO: Que así pues, desde que la oración "*salvo los casos expresamente contemplados en la ley*", que el proyecto quiere añadir al artículo 165 de la ley 18.700, va más allá de lo que la Constitución permite y hace posible que una ley en sentido estricto genere una imposibilidad de ejercer un derecho constitucionalmente consagrado, ese pasaje en estudio es inconstitucional y, por ende, no puede llegar a ser ley de la República.

VIGESIMOCTAVO: Que por lo expuesto, la disposición contenida **en el numeral 21), letra a), del artículo 1º** del proyecto de ley remitido debe ser eliminada del mismo;

7. CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

VIGESIMONOVENO: Que, en el oficio N° 331/SEC/24, de 13 de agosto de 2024, por el cual se ha remitido a esta Magistratura el proyecto de ley bajo análisis, se consigna que "*por haberse suscitado cuestión de constitucionalidad acerca del proyecto tanto en el Senado como en la Honorable Cámara de Diputados, se acompañan los correspondientes ejemplares de los Diarios de Sesiones de ambas Corporaciones, en los que se consignan las sesiones respectivas.*"

Al efecto, rolan agregados a fojas 86 y 168, los diarios de sesiones del Senado, de fecha 9 de julio de 2024, y de la Cámara de Diputadas y Diputados, de fecha 1 de julio de 2024;



TRIGESIMO: Que, de la revisión de los antecedentes referidos en el motivo precedente se aprecia el planteamiento de reservas de constitucionalidad, en diversos trámites constitucionales, en relación con los -entonces- **artículo 5º, y artículo 1º, numeral 9** del proyecto de ley. Sin embargo, de los mismos antecedentes consta que, dichas normas fueron modificadas o suprimidas durante la misma tramitación o por el Veto Presidencial, posteriormente aprobado por ambas Corporaciones del Parlamento, por lo que no se contienen dichas disposiciones en el texto del proyecto de ley -aprobado por el Congreso Nacional- que ha sido remitido a control preventivo en su constitucionalidad.

En consecuencia, no concurre propiamente una cuestión de constitucionalidad de aquellas que, conforme a lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, deben ser objeto de pronunciamiento por esta Magistratura;

8. CUMPLIMIENTO DE LOS QUÓRUM DE APROBACIÓN

TRIGESIMOPRIMERO: Que consta en autos que las normas del proyecto de ley bajo análisis que serán declaradas orgánico constitucionales fueron aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental;

Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto por los artículos citados y pertinentes de la Constitución Política de la República, y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1) QUE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS NUMERALES 1) A 20), 21), LETRA B), Y 22) DEL ARTÍCULO 1º; EN LOS NUMERALES 1), 2) Y 3) DEL ARTÍCULO 2º; EN LOS NUMERALES 1) Y 2) DEL ARTÍCULO 3º; EN LOS NUMERALES 1), 2), 3), 4) Y 5) DEL ARTÍCULO 4º, Y EN LOS ARTÍCULOS SEGUNDO TRANSITORIO, TERCERO TRANSITORIO Y CUARTO TRANSITORIO DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDO A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD, SON PROPIAS DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL Y SE ENCUENTRAN AJUSTADAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA.**



- 2) QUE LA DISPOSICIÓN CONTENIDA EN EL NUMERAL 21), LETRA A), DEL ARTÍCULO 1º DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDO A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD, ES PROPIA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL Y ADEMÁS ES INCONSTITUCIONAL, POR LO QUE DEBE ELIMINARSE DEL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY CONTROLADO.

DISIDENCIAS

Acordada la inconstitucionalidad de la disposición contenida en el numeral 21) del artículo 1º del proyecto, que modifica la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con el voto en contra de los Ministros señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, señor HÉCTOR MERY ROMERO y señora MARCELA PEREDO ROJAS, quienes estuvieron por declarar dicha disposición del proyecto como ajustada a la Carta Fundamental, por las siguientes consideraciones:

1º. Que, el artículo 1, numeral 21), literal a) modifica el artículo 165 de la Ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en los siguientes términos: *“Intercálase, en el inciso primero, entre la expresión “electores” y el punto aparte, la siguiente frase: , salvo los casos expresamente contemplados en la ley”*. De modo que, conforme a la modificación, el texto actual del precepto sería el siguiente *“Ninguna autoridad o empleador podrá exigir servicio o trabajo alguno que impida votar a los electores, salvo los casos expresamente contemplados en la ley”*.

2º. Que, el precepto debe analizarse sistemáticamente. Un análisis sistémico como el que se propone, nos lleva a sostener que la norma cumple un doble objetivo, en primer lugar, busca impedir que la autoridad o los empleadores puedan exigir servicios públicos o prestaciones laborales que impidan a los electores sufragar en los procesos electorales; y, al mismo tiempo, regula el ejercicio de la obligación del empleador y de la autoridad, según corresponda, a efectos de adoptar las medidas necesarias para que los trabajadores y/o servidores públicos que deban laborar durante la jornada electoral puedan sufragar en los actos electorales. Los mecanismos de regulación son dos: (i) el derecho a ausentarse de su puesto de trabajo con goce de remuneraciones por el período de tres horas, para sufragar o excusarse, según corresponda (artículo 1, numeral 21, literal b); (ii) regular el ejercicio del feriado electoral contenida en el número 7 del artículo 38 N° 7 del Código del Trabajo y en el artículo 180 de la ley N° 18.700 (artículo 4 transitorio, literal c),



0000500
QUINIENTOS

inciso tercero), disponiendo que, no obstante la ejecución del proceso electoral en dos días consecutivos, éste será aplicable sólo para el día domingo.

3°. Que, el legislador ha tenido en consideración la ejecución de servicios públicos o actividades laborales que por su naturaleza no pueden suspenderse el día que se fije para la realización de elecciones y plebiscitos, de modo que a su respecto no opera el feriado legal que contempla el artículo 180 de la ley 18.700, antes citado. Estas actividades están identificadas en el artículo 38 del Código del Trabajo, con excepción de aquellas reguladas en el numeral 7 de dicho precepto; y, a su respecto, pueden darse dos situaciones: (i) que sea viable el ejercicio del sufragio establecido por la ley, en cuyo caso el empleador o autoridad debe adoptar todas las medidas necesarias para que los trabajadores o funcionarios públicos puedan ejercer el sufragio, considerando el horario de funcionamiento de las mesas receptoras de sufragio, la obligatoriedad del voto y el ejercicio del sufragio en las cercanías del domicilio electoral, además de los tiempos de desplazamiento que debe disponer el trabajador, sea para llegar al lugar de inicio de sus labores o de regreso al domicilio, dependiendo del turno que se le haya asignado, conforme ha sido establecido en múltiples dictámenes de la Inspección del Trabajo (Ord. 1645, Ord. 1530, Ord. 1453, Ord. 2645/52, Ord. 1644/18, Ord. 1449/15, Ord. 2760/25, entre otros); o bien, que no sea factible el sufragio y en esa hipótesis las facilidades que el empleador está obligado a adoptar son las necesarias para que el trabajador o servidor público pueda excusarse de ejercer el derecho a sufragio. Cabe considerar que la posibilidad de adoptar medidas para facilitar que los trabajadores públicos o privados, en funciones durante las jornadas electorales, puedan excusarse de ejercer su derecho al sufragio, ha sido introducida por la norma del artículo 1, numeral 21, literal b), párrafo ii, del proyecto en análisis de control preventivo.

4°. Que, al regular las obligaciones cívicas de los empleadores públicos o privados en estos términos el legislador supera el estándar de razonabilidad y proporcionalidad constitucional, toda vez que persigue un objetivo legítimo en una sociedad democrática, para dar continuidad a actividades cuya paralización acarrea perjuicios sociales o económicos, compromete el interés público o el bien común; y, asimismo, busca compatibilizar estas circunstancias con el ejercicio de los derechos y cargas políticas de los ciudadanos.

5°. Que, la norma que se reprocha de constitucionalidad no colisiona con el derecho al sufragio, por el contrario, regula su ejercicio en el particular ámbito de las actividades laborales que excepcionan las normas generales de la jornada laboral, y es en ese restrictivo sentido que debe entenderse la expresión “*salvo los casos expresamente contemplados en la ley*”. La norma no configura una limitación al derecho al sufragio o la suspensión de éste, de modo que no se puede inferir razonablemente que vulnere los artículos 13 a 18 de la carta fundamental.



6°. Que, según lo razonado precedentemente, la modificación introducida por el artículo 1, numeral 21), literal a), que modifica el inciso 1° del artículo 165 de la Ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, es conforme a la Constitución Política.

Acordada la constitucionalidad de la disposición contenida en la letra a) el numeral 9) del artículo 1° del proyecto, con el voto en contra de los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, HÉCTOR MERY ROMERO y señora MARCELA PEREDO ROJAS, quienes estuvieron por declarar la letra a) de dicho numeral 9, respecto de la frase que se intercala en el inciso primero que indica “*cuando exista una contratación y un respectivo pago,*” como inconstitucional, por las siguientes razones:

1°. Que, el artículo 1, numeral 9), literal a) modifica el artículo 31 de la Ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en los siguientes términos: “*Intercálase, en el inciso primero, entre las expresiones “en soportes audiovisuales” y “u otros”, lo siguiente: “, por redes sociales, cuando exista una contratación y un respectivo pago,”*. De modo que, conforme a la modificación, el texto actual del precepto sería el siguiente “*Se entenderá por propaganda electoral, para los efectos de esta ley, todo evento o manifestación pública y la publicidad radial, escrita, en imágenes, en soportes audiovisuales, por redes sociales, cuando exista una contratación y un respectivo pago, u otros medios análogos, siempre que promueva a una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales. En el caso de los plebiscitos, se entenderá por propaganda aquella que induzca a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a consideración de la ciudadanía. Dicha propaganda sólo podrá efectuarse en la oportunidad y la forma prescritas en esta ley*”.

2°. Que a la voz “*propagar*” se le asignan diversos significados. Cabe destacar los siguientes: multiplicar por generación u otra vía de reproducción; hacer que algo se extienda o llegue a sitios distintos de aquel en que se produce; extender, dilatar o aumentar algo; y extender el conocimiento de algo o la afición a ello. Es oportuno señalar que la última acepción fue considerada por esta judicatura constitucional en STC nro. 16, c. 9°.



El Diccionario Panhispánico de Español Jurídico entiende por propaganda electoral el “*acto realizado en una campaña electoral, destinado a la captación del sufragio a favor de una determinada candidatura*”.

Advierte María José Lagos que “(algo) nos está diciendo que la antigua política y los métodos de conseguir votos basados en el interés de los ciudadanos en los partidos políticos, y más aún, en la adscripción de aquéllos a los últimos, están perdiendo vigencia y se hace necesario buscar nuevas formas de llegar no solo a las nuevas generaciones, sino también a los votantes desencantados, y a los votantes indecisos...” (María José LAGOS ERNST, *Redes sociales e Internet: ¿Una nueva forma de hacer campaña electoral?* , p. 512. Artículo publicado en *Actualidad Jurídica*, N° 29 - Enero 2014, pp. 511 a 529, Universidad del Desarrollo).

3°. Que, sin duda alguna, el rasgo que caracteriza la esencia del concepto de propaganda electoral es la promoción de candidatos y partidos con fines electorales. Tales elementos se encuentran presentes en la definición del precepto legal actualmente vigente, que se busca modificar en los términos que aprobaron las cámaras legislativas, y que se ha sometido a control preventivo de constitucionalidad por parte de este Tribunal.

4°. Que ya en 1988, la STC nro. 53 instaba al legislador orgánico para definir el concepto de “*propaganda electoral*” de modo suficiente. Luego de transcribir la definición legal, esta judicatura reflexionaba en torno que “*el legislador, dando una correcta aplicación al ámbito de la ley orgánica constitucional relativa al “sistema electoral público”, dispone que será esta ley la que determine las oportunidades en que podrá efectuarse propaganda electoral, como así también la forma en que ella deberá realizarse...* ”. Acto seguido, reprochaba al texto sometido a su control “*... que, sin embargo, tal regulación no es completa, porque el proyecto establece en su artículo 32 la oportunidad en que podrá hacerse propaganda electoral por medio de la prensa, radioemisoras y canales de televisión, pero no regula el complemento indispensable de esta norma, cual es, todo lo concerniente a evitar discriminaciones en dicha propaganda política y a asegurar una efectiva igualdad entre las diferentes candidaturas, tratándose de procesos electorales o de las distintas proposiciones que se formulen al país, en el caso de los actos plebiscitarios, lo cual, además, resulta necesario que la ley lo efectúe, para dar fiel cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental*”.

No estamos, por lo tanto, ante una cuestión entregada al legislador que éste pueda establecer del modo que estime prudencialmente. Valiéndonos de ese precedente, estos disidentes estimamos que la judicatura constitucional es competente para examinar la suficiencia y conformidad del texto en cuestión



con la Constitución, en los términos que establece el artículo 93 nro. 3° de la Carta Fundamental.

5°. Que existe necesaria relación entre el concepto de “*propaganda electoral*” y “*gasto electoral*”. Sobre esta última noción, recordemos que su rango constitucional es indudable, y que se desprende de los siguientes preceptos:

- El artículo 18 inciso primero del Código Político, que estatuye que una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral;
- El artículo 60 inciso séptimo, que dispone que cesará en su cargo el diputado o senador que haya infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, correspondiendo a una ley orgánica constitucional señalar los casos en que existe una infracción grave;
- El artículo 94 bis, que estatuye que un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Servicio Electoral, ejercerá la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional.

El artículo 2° de la Ley nro. 19.884, orgánica constitucional sobre Transparencia, Control y Límite del Gasto Electoral, dispone que “*se entenderá por gasto electoral todo desembolso o contribución avaluable en dinero, efectuado por el precandidato en lo que corresponda, el candidato, un partido político o un tercero en su favor, con ocasión y a propósito de actos electorales*”.

La propaganda y el gasto electoral, por lo tanto, constituyen elementos de un mismo sistema. Si bien sus rasgos distintivos son diferentes, convergen en un elemento común: la participación en procesos electorales.

6°. Que, desde luego, no divisamos inconveniente u objeción alguna en la incorporación del concepto de “redes sociales” a la definición legal. Es más: nos parece saludable y conveniente para nuestra democracia.

7°. Empero, somos del parecer que las expresiones añadidas a continuación, consistentes en “*contratación*” y “*pago*”, desnaturalizan y desfiguran el concepto de propaganda electoral, por la vía de constituir elementos adicionales ajenos a la finalidad prevista por la Constitución. Fácil es advertir que de la incorporación de estos elementos novedosos aparece como necesaria consecuencia que, sin su presencia, el legislador entiende que no existe propaganda electoral.



Es verdad que en el inciso segundo del artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios se mencionan hipótesis en las que el legislador entiende que no hay propaganda electoral. No obstante, la nueva definición pretendida proporciona un concepto por exclusión por completo diferente a la esencia de la propaganda electoral. Las incorporaciones buscadas por el legislador, si bien persiguen un propósito que no resulta repudiable, desvanecen la noción misma de propaganda electoral de modo tal que acciones cuya finalidad obvia es difundir y captar adeptos y adhesión electoral, en lo sucesivo no serán tenidas por tales.

8°. Que, desde luego, no estamos mirando el problema únicamente como una cuestión que concierne a los candidatos, los administradores electorales, los proveedores de financiamiento y la autoridad competente en materia electoral. Nuestra objeción se enuncia desde una perspectiva más amplia: la utilización de redes sociales en las contiendas electorales, y los riesgos que dicho uso envuelven para el normal desarrollo y correcto funcionamiento de los comicios, y su influencia en el desarrollo de nuestra convivencia democrática.

9°. Que no cabe sino constatar que la utilización de las redes sociales como herramienta de divulgación de candidaturas en procesos electorales se ha hecho masiva, principalmente desde principios del siglo en curso. En ese entendido, circunscribir la propaganda en redes sociales a la concurrencia de la “contratación” y “pago”, sosteniendo que aquella no existe si estas últimas no se encuentran presentes, constituye un riesgo potencial y cierto a la democracia. Desde luego entendemos que el debate encierra cuestiones esencialmente ligadas a la subsistencia de la república democrática, entre las cuales no subestimamos el rol de la libre expresión, y la libre manifestación de las preferencias del votante en época electoral. Cuando el legislador no proporciona un concepto preciso de “propaganda electoral” y además, como lo hace en esta oportunidad, lo destiñe con agregados como los que contiene la regla en examen, no hace sino incumplir los mandatos que la Constitución le impone de manera perentoria.

10° Por otra parte, en otro orden de consideraciones, cuando el legislador prescribe que la contratación y el pago sólo concurren respecto de las redes sociales, excluyendo así la publicidad radial, escrita, en imágenes en soportes audiovisuales y otros medios análogos, incurre en diferencias injustificadas y arbitrarias que la Constitución prohíbe tanto al legislador como a toda autoridad en el artículo 19 nro. 12° de la Carta Fundamental.



Acordada la constitucionalidad de la disposición contenida en el inciso penúltimo de la letra b) del artículo cuarto transitorio, con el voto en contra de los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, señor HÉCTOR MERY ROMERO y señora MARCELA PEREDO ROJAS, quienes estuvieron por declarar dicha disposición como inconstitucional, por las siguientes razones:

1°. Que, la señalada disposición, y que ha sido considerada como de rango orgánico constitucional, dispone textualmente lo siguiente: “A contar de la entrada en vigencia de las letras a) y b) recién señaladas, **las candidatas** a alcaldesas, gobernadoras regionales, consejeras regionales y concejales **tendrán derecho a un reembolso de sus gastos electorales adicional** al explicitado en las precitadas letras, de seis coma cinco milésimas unidades de fomento por voto obtenido. Dicho reembolso será de cargo fiscal y se sujetará al procedimiento a que se refiere el artículo 15 de la ley N° 19.884, orgánica constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.”.

2°. Que, según se desprende nítidamente de su tenor, la disposición consagra reembolso suplementario o adicional por gastos electorales, cuando se trata de candidatas a alcaldesas, gobernadoras regionales, consejeras regionales y concejales.

Es decir, conforme a la norma, el reembolso de gastos electorales, en el caso de las candidatas mujeres, es aumentado en términos cuantitativos. En términos sencillos, económicamente, la norma privilegia a las candidatas mujeres por sobre a los candidatos hombres para idénticos cargos, pues sólo las primeras obtendrán, además del reembolso común a todo candidato, una cantidad extra.

3°. Que, en vista de ello, es claro que se establece un tratamiento diferenciado en lo que atañe a los gastos electorales, privilegiando en lo relativo al reembolso de aquellos, a las candidatas mujeres. Se introduce una discriminación o diferenciación entre los candidatos hombres y las candidatas mujeres, beneficiando a estas últimas.

4°. Que, dicho mecanismo se aplica únicamente si quien postula a un cargo de elección popular, en ejercicio del derecho del artículo 13 de la Constitución, es una mujer, por el solo hecho de ser tal, cuestión que a nuestro juicio contraría el principio de igualdad ante la ley, al establecer un trato desigual entre hombres y mujeres, sin contar para ello con algún fundamento constitucional.

5°. Que, en efecto, comoquiera que el ordenamiento vigente asegura la igualdad de las "personas", individualmente consideradas o en asociación con otras, según su específica situación, procurar vía este tipo de incentivos la paridad de un colectivo respecto de otro implica establecer una discriminación a favor de un determinado grupo, en este caso debido a su solo género.



Ello, en circunstancias que el artículo 1º, inciso primero, de la Constitución es en extremo enfático y claro en orden a que todas "las personas" son iguales en dignidad y derechos, lo que luego, respecto de hombres y mujeres, plasma expresamente en su artículo 19, Nº2, inciso primero.

En este último precepto, el Constituyente, a la par de establecer que en Chile "no hay persona ni grupo privilegiados", dispone de manera consistente con lo anterior que "hombres y mujeres son iguales ante la ley";

6º. Que, el referido incentivo pecuniario favorable a un colectivo, en cuanto correlativamente perjudican a todas aquellas personas concretas que no integran dicho grupo, sólo por no compartir el mismo género, resultan jurídicamente intolerables, desde que el propio texto supremo ordena al Estado alcanzar ese bien común "con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece", en su artículo 1º, inciso cuarto, esto es, sin sacrificios o males individuales.

Menos puede justificarse esta clase de medidas, que vienen a constituir a las mujeres en un grupo privilegiado, si se observa lo prescrito en el citado artículo 1º de la Constitución, cuyo inciso cuarto resguarda -en consonancia con su inciso primero- a la persona humana y "a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional", sin distinguir entre grupos, en armonía con su inciso final, donde nuevamente se preceptúa que el Estado debe asegurar el derecho "de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". Estas normas son coherentes, por cierto, con el artículo 19, Nº2, inciso primero, de la Constitución, cuyo alcance ha sido revisado precedentemente;

7º. Que, en mérito de lo anterior, cualquier pretensión interpretativa tendiente a dotar de fundamento constitucional a medidas que terminan por constituir a las mujeres como un grupo privilegiado, por su pertenencia a un género determinado, sobre la base de invocar parcialmente lo que preceptúan los incisos destacados del mencionado artículo primero, no puede soslayar un criterio rector de hermenéutica constitucional, cual es la necesaria interpretación armónica de todas las normas de la Carta Fundamental. Ninguno de los deberes puestos al Estado en uno y otro de los incisos referidos puede ser entendido de manera aislada y con prescindencia de los demás, ni en desmedro de lo que prístinamente emana del artículo 19, Nº2, inciso primero, de la Constitución. Pues, como ha reconocido este Tribunal, es un principio de hermenéutica constitucional reiteradamente enfatizado en sus fallos el que las normas de la Carta Fundamental deben interpretarse de modo que exista entre todas ellas la debida correspondencia y armonía, siendo dable presumir que el constituyente elaboró la Carta con un predicamento sistémico y articulado,



velando por la coherencia de los distintos preceptos que la componen (STC N °1410, considerando 6°. En el mismo sentido, STC N °452, considerando 10 °);

8°. Que, habida cuenta de lo expuesto, a juicio de estos Ministros, la medida contenida en el precepto en análisis, resulta contraria a las disposiciones constitucionales aludidas precedentemente, leídas armónicamente, las que de no ser modificadas por el Constituyente derivado, se erigen como un óbice a la consagración de aquella y otros instrumentos afines;

La Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO disiente de la sentencia en cuanto deja constancia, en el considerando trigésimo primero de su Capítulo VIII, de haberse cumplido en ambas cámaras el quórum de aprobación establecido en el inciso 2° del artículo 66 de la Carta Fundamental, por cuanto el Senado no se ajustó a él sino al de su disposición decimotercera transitoria, lo cual lo condujo a rechazar las normas propuestas por el informe de la Comisión Mixta por no alcanzar las mayorías requeridas por este último precepto, incurriendo en un vicio de inconstitucionalidad formal de acuerdo a los argumentos que expone a continuación:

- 1. Distinta calificación del quórum de aprobación de las normas del proyecto que modifican disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios en virtud de los dispuesto en el artículo 18 de la Carta Fundamental.**

1°. Durante la tramitación del proyecto de ley se suscitó entre ambas Cámaras diferencia de criterio en relación con la norma constitucional que debía aplicarse respecto del quórum de votación de determinados preceptos del proyecto recaídos en Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, por cuanto para una de ellas rige el inciso 2° del artículo 66 y para la otra la disposición decimotercera transitoria de la Carta Fundamental.

La discrepancia surge a partir de la calificación efectuada por la **Comisión de Gobierno del Senado**, que, en el primer trámite, consideró que *“Los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 permanentes y las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta del proyecto de ley requieren para su aprobación del voto conforme de cuatro séptimas partes de los senadores en ejercicio por cuanto inciden en materias propias del sistema electoral, en virtud de la disposición DECIMOTERCERA transitoria de la Constitución Política de la República y a lo prescrito en el inciso segundo del artículo 66 de la misma Carta Fundamental, en su carácter de normas orgánicas constitucionales”*. Tal calificación fue luego refrendada por la sala.



Por su parte, la Comisión de Gobierno Interior, *Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización* de la Cámara de Diputados, en el segundo trámite, discrepando de la posición del Senado, estimó *“que las normas citadas revisten, efectivamente, rango orgánico constitucional, pero no el quorum que exige la disposición transitoria referida (cuatro séptimos de los diputados en ejercicio); sino la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio, de acuerdo al inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política. Para llegar a esta conclusión se basa en lo dictaminado por el Tribunal Constitucional en la sentencia rol N°11.690, de 2021 (considerando vigesimoquinto); y en la sentencia rol N°14.712, de 2023 (considerando noveno); recayendo ambas sentencias en proyectos de ley que modificaban la LOC de Votaciones Populares y Escrutinios. Por otra parte, en este trámite se agregó un artículo quinto transitorio (pasando los artículos quinto y sexto transitorios a ser sexto y séptimo, respectivamente), que también es orgánico constitucional, conforme al inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental.”* Sin perjuicio de lo anterior, la calificación efectuada por el Senado fue apoyada en una reclamación deducida por un grupo de diputados sometida a votación en la sala de la Cámara y rechazada, manteniéndose el criterio de su Comisión de Gobierno.

2°. En nuestra Constitución conviven dos disposiciones que establecen distintos quórum de votación al que deben sujetarse las Cámaras al aprobar las de rango de ley orgánica constitucional en materia electoral y cuya interpretación, por las dos ramas del Congreso, ha conducido a que, como quedó anotado, una haya aplicado aquella que exige para aprobarla una mayoría calificada de cuatro séptimas partes de los integrantes en ejercicio de ella y la otra la de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

En el análisis de la existencia de un eventual vicio formal producido durante el procedimiento legislativo por una u otra Cámara resulta necesario considerar cuál de las dos normas constitucionales constituye el parámetro que debió aplicar el legislador, para, a través del control de constitucionalidad, determinar si éste ha sido vulnerado. En efecto, como ha sostenido el Tribunal Constitucional español, para desechar la inconstitucionalidad formal de la ley basta *“la muy simple consideración de que no ofrecen en su apoyo precepto reglamentario o constitucional algún o que haya sido quebrantado”* (STC 99/1978).

3°. Conforme lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 66 inciso 2° de la Carta, situado entre las disposiciones permanentes del texto constitucional:

“Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional y las leyes de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio”.



Mientras tanto, de acuerdo con la disposición decimotercera transitoria de la Constitución:

“El Senado CPR estará integrado únicamente por senadores electos en conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios actualmente vigentes.

Las modificaciones a la ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio”.

2. Al Tribunal Constitucional le compete pronunciarse sobre la materia.

4°. Al controlar en forma obligatoria las normas de carácter orgánico constitucional contenidas en un proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional, según lo que disponen los artículos 93 N° 1 e inciso 2° de la Carta Fundamental y 48 a 51 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional N° 17.997, necesariamente esta Magistratura ha de examinar los antecedentes que derivan de la tramitación de las disposiciones que hayan recaído sobre materias propias de ley orgánica constitucional para determinar si su aprobación, en cada una de las Cámaras, se ajustó a la mayoría exigida por la correspondiente norma constitucional, por cuanto, de no ajustarse a ella, la respectiva disposición del proyecto adolecería de un vicio de inconstitucionalidad. Así lo han sostenido en sede de control preventivo de constitucionalidad diversas sentencias, para constatar, por ejemplo, que cuando una ley no cumple el requisito de quórum indispensable para aprobar o modificar una LOC, se origina un vicio que amerita su declaración de inconstitucionalidad (STC 169, cc. 9° y 10°; 184, cc. 14° a 16°; STC 187, c. 7°; STC 251, c. 10°; STC 236, c. 12°, 328, c. 7°; STC 521, cc. 31° y 32°). Asimismo, debe dejar constancia del cumplimiento por parte del Congreso de los quórum de votación que se produjeron en una y otra Cámara y en virtud de cuál o cuáles preceptos de la Carta fueron aprobados.

Ello ha conducido a que, en sede de control preventivo, las sentencias respectivas contengan un pronunciamiento sobre la materia, incluido en un párrafo especial. Así se consigna, por ejemplo, en la última sentencia en que este Tribunal Constitucional se pronunció sobre un proyecto de ley que contenía, a criterio del Congreso Nacional, ciertas reglas que calificó como orgánicas



constitucionales (STC Rol N° 15.525), cuyo considerando 7º, antecedido por el título “X. CUMPLIMIENTO DE LOS QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY EN EXAMEN”, indica: “Que, de los antecedentes tenidos a la vista, consta que las normas sobre las cuales este Tribunal emite pronunciamiento fueron aprobadas, en ambas Cámaras del Congreso Nacional, con las mayorías requeridas por el artículo 66 inciso segundo de la Constitución Política”.

Cabe recordar al efecto, que en relación al control de las votaciones producidas en las Cámaras, este Tribunal se ha pronunciado sobre cómo se deben votar los tratados internacionales que tienen normas de rango orgánico constitucionales (STC Rol N° 346) y sobre cómo se deben votar los informes de las comisiones mixtas (STC Rol N° 1410), sentencias que llevaron a uniformar la práctica legislativa posterior.

5º. Pues bien, habiéndose constatado que ambas Cámaras se han amparado en una y otra de las normas constitucionales transcritas al votar el proyecto de ley que cabe examinar, resulta indispensable, en primer lugar, que este Tribunal Constitucional establezca el recto sentido y alcance que debe darse a cada una de dichas reglas antes de entrar a examinar el contenido del proyecto de ley consultado.

6º. Resulta que, como intérprete supremo y final de la Carta Fundamental, en procura de dar certeza jurídica, frente a la imperativa necesidad de que siempre exista un criterio único entre las Cámaras respecto a las mayorías requeridas para aprobar las normas de un proyecto de ley, y ante la discrepancia ya anotada -aun cuando ellas están contestes en cuáles materias sobre las que recae el proyecto de ley son propias de las leyes orgánicas constitucionales-, corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre la materia.

En efecto, para que la Constitución sea respetada, en ejercicio de su deber de velar por la supremacía constitucional de los actos del legislador en procura, por una parte, de que exista coherencia entre los fines perseguidos por la Carta y los medios que al efecto autoriza emplear al legislador y, por otra, de que las decisiones legislativas se funden en aquellos para consumarlos, este voto abordará el problema suscitado durante el procedimiento de formación del proyecto de ley, teniendo especialmente presente que los preceptos de la Constitución obligan a los titulares o integrantes de los órganos del Estado (art. 6 inciso 2º).

7º. De este modo, mediante una interpretación sistemática, armónica y finalista de todas las disposiciones constitucionales que se vinculan con la materia planteada, con el fin de determinar la auténtica voluntad del



constituyente, aplicando los principios que son la base de las normas constitucionales y que modelan las instituciones que deben ser respetadas por el legislador democrático, esta sentencia no sólo analizará la letra de las dos diferentes normas constitucionales que fueron aplicadas por una y otra Cámara, para fijar cuál es el quórum de aprobación de las reglas del proyecto sometido a control al que debieron sujetarse las dos ramas del Congreso Nacional, sino también su historia, con el objeto de desentrañar el verdadero espíritu del constituyente. Para tal efecto acudirá a la rica jurisprudencia de esta Magistratura en materia electoral y a los principios constitucionales orientadores que cabe aplicar en el procedimiento legislativo empleados por ella y desarrollados asimismo por la doctrina. Lo anterior le servirá para decidir si ha producido o no una vulneración de la normativa reguladora de las leyes, para después, en su caso, valorar si la irregularidad fue invalidante o no invalidante.

3. Debate en el Senado durante la tramitación y votación del proyecto.

8°. En el primer trámite ante el Senado, al discutirse en la sala (sesión 26, Legislatura 372 del Senado, de 05 de junio de 2024), al votarse el artículo quinto transitorio del proyecto, sobre el reembolso en dinero a los candidatos por voto obtenido en las elecciones municipales, se debatió el tema del quórum de aprobación, con ocasión de que el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Álvaro Elizalde, expresó que la calificación que realizó la Secretaría de la Comisión no había sido modificada, lo cual podría generar alguna controversia constitucional. Al respecto señaló que *“[c]onforme a la disposición decimotercera de la Constitución, se establece un quorum especial para las modificaciones referidas a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, que no es el caso, que digan relación con el número de senadores y diputados, que no es el caso; las circunscripciones y distritos existentes, que no es el caso, y el sistema electoral vigente -dice "vigente", no "público", y eso hace una enorme diferencia- y se señala que requerirán del voto conforme de cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Para hacer historia, el año 2005 -lideró las conversaciones el senador Insulza, que lo puede ratificar-, para sacar el binominal de la Constitución y llevarlo a la ley, se estableció que iba a quedar en la ley, pero con un quorum propio de reforma constitucional, que era de tres quintos. Cuando la senadora Rincón con el senador Walker y otros senadores bajaron los quorum de reformas a la Constitución a cuatro séptimos, también se redujo el quorum para aprobar estas reformas”,* para señalar luego que *“[e]se quorum no se refiere al artículo que acabamos de votar, que es una norma de gasto, pues, si ven la historia, tiene que ver con el sistema electoral para elegir parlamentarios. A nuestro entender, la Comisión,*



erróneamente, calificó esta norma como de cuatro séptimos, cuando en rigor es de mayoría absoluta de los integrantes en ejercicio de cada cámara. En caso contrario, cualquier reforma vinculada indirectamente a elecciones se tendría que generar con un quorum que sería excesivo en relación al principio general, toda vez que además es una norma excepcional que se debiera interpretar restrictivamente. En nuestro concepto, por tanto, se ha cumplido el quorum para aprobar el artículo, independientemente de la calificación que haya hecho la Secretaría, y queremos sentar el punto por si este tema, eventualmente, termina siendo resuelto por el órgano correspondiente”.

Ante tales afirmaciones, el presidente del Senado, señor José García Ruminot, sostuvo que *“efectivamente, la norma viene calificada por la Comisión como de cuatro séptimos, quorum que no se logró. Sin embargo, asumiendo la tesis del ministro, tendría que ser el quorum de la mayoría de los senadores y senadoras en ejercicio, caso en el cual sería de 26 votos, quorum que tampoco se logró.*

9°. En tercer trámite constitucional, en la discusión en sala del Senado, en sesión 31, Legislatura 372, de 02 de julio, la Subsecretaria del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señora Macarena Lobos, planteó la necesidad de discutir la materia, expresando al efecto que *“[S]i tomamos en consideración las últimas sentencias recientes del Tribunal Constitucional, estas han determinado por unanimidad que la norma transitoria de la Constitución que establece el quorum de cuatro séptimos es excepcionalísima en relación con el sistema de elección de diputadas y diputados y circunscripciones electorales. De hecho, hacía remisión al antiguo artículo 48 de la Constitución Política de la República. Posteriormente, todos los dictámenes del Tribunal Constitucional han considerado que, siendo materia de ley orgánica, aplica el quorum del artículo 66 y no el artículo especialísimo de la norma transitoria. La Cámara de Diputadas y Diputados hizo esa recalificación en la Comisión de Gobierno, ratificado por la Secretaría de la Sala. Se pidió votación respecto de esto y la mayoría de la Sala ratificó esa recalificación. Por tanto, lo dejo presente para estos efectos, habida cuenta de que la Secretaría del Senado consideró lo contrario en su origen”.*

Por su parte, la senadora Ebensperger solicitó escuchar a la Secretaría del Senado, al insistir ésta que el quorum de aprobación de las normas LOC es el de 4/7, *“[p]orque algo también discutible -para mí está claro, pero ha sido discutido- es que la Cámara le cambió el quorum al proyecto. Yo sigo señalando que el quorum de todas las normas de este proyecto o de su gran mayoría son cuatro séptimos: hay toda una fundamentación legal, hay fallos del Tribunal Constitucional en esa materia. Me gustaría que la Secretaría se pronunciara respecto de si está o no de acuerdo con esa interpretación”.*

Ante tal requerimiento, el Secretario de la Alta Cámara, señor Raúl Guzmán, expresó que *“[R]especto a la consulta sobre el quorum requerido, cabe*



hacer presente que, en el primer trámite constitucional en esta sala, se dio aplicación a la norma contenida en la disposición decimotercera transitoria de la Constitución Política de la República, que indica que las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes y el sistema electoral vigente, requieren del voto conforme de los cuatro séptimos de diputados y senadores en ejercicio en esta ocasión. Se estima que estas normas requieren tal quorum por cuanto esta modificación legal se refiere a lo que se denomina ‘sistema electoral. Y la expresión ‘sistema electoral’, conforme lo tratado por la doctrina, particularmente en los textos constitucionales de los profesores Paulino Varas y Salvador Mohor, es un concepto amplio que incluye todos los procesos y actividades anexos a una elección o plebiscito: el régimen de inscripciones electorales, la organización y funcionamiento de los organismos electorales, el proceso electoral, el plebiscito mismo y el sistema de escrutinios aplicables, el establecimiento de las circunscripciones electorales y el régimen de calificación fundamentalmente. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en la sentencia rol 9408-2020 CPR.”¹

10°. Durante el debate en la Comisión Mixta que se formó para solucionar las divergencias entre las Cámaras como consecuencia de que, en el tercer trámite, el Senado rechazó, por 36 votos aunque nuevamente aplicando el quórum de los 4/7 de los senadores en ejercicio, tres de las normas propuestas por la Cámara, a instancias de la Subsecretaria Lobos, se reabrió el debate, quien propuso que, como tema de previo y especial pronunciamiento, se discutiera acerca del quórum de votación de las disposiciones respectivas. Sobre el particular, la senadora señora Ebensperger expresó que el tema no era materia de la Comisión Mixta y que no daría la unanimidad para incorporarlo, *“teniendo especialmente presente que durante la tramitación en el Senado nadie*

¹ Cabe tener presente que la sentencia citada, STC rol 9408-2020, no desarrolla el concepto “sistema electoral”, en los términos que indica el señor Guzmán. En efecto, dicha sentencia declara como LOC las modificaciones al inciso final del artículo 31 de la Ley 18.700 y modificación al inciso segundo del artículo 4 de la Ley 19.884, regulando el límite de gasto electoral. De esta manera, el artículo 1° del proyecto, incorpora la regulación del período de propaganda electoral para la segunda votación de gobernadores regionales, la que tendría lugar entre el decimocuarto y el tercer día anterior a la votación, equiparándose a la regulación del período contemplado para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. El artículo 2°, en tanto, fija un límite para el gasto electoral para la segunda vuelta de gobernadores regionales, tomando como base la regla establecida para la primera votación, y considera el criterio que el legislador estableció para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, esto es que el gasto máximo debe ser menor al de la primera vuelta, en este caso, rebajando a la mitad el aporte basal y los factores de pago por número de electores de la región. El Tribunal señala en el considerando 8° de la sentencia que estas disposiciones son materias de LOC, atendido a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución. Sin perjuicio de ello, la disidencia del Ministro Pozo cita a los autores Mohor y Varas, fundando su voto en la doctrina que da un sentido amplio al sistema electoral.



pidió siquiera discutir el asunto, y que si bien hay una opinión divergente de la Subsecretaria ello no es materia de la controversia, aunque le resulta claro que el quórum requerido es el de cuatro séptimos. Sin embargo, encontrándose la Comisión Mixta en la necesidad de cumplir rápidamente su cometido pedía votar sólo, los temas en discusión”.

Finalmente, el Informe de la Comisión Mixta, al aludir a las normas de quorum especial, indica que se acordó no modificar la calificación de las disposiciones que cada Cámara realizó, en el entendido que cada una de ellas mantendría su criterio.

11°. Antes de votarse las propuestas de la Comisión Mixta, el Secretario del Senado señaló que “[l]as propuestas requieren de 28 votos favorables para su aprobación, en virtud de la disposición decimotercera transitoria de la Carta Fundamental, además de revestir el carácter de normas de rango orgánico constitucional”, para luego ser rechazadas por la sala la contenida en letra A), sobre los números 9 y 10 del artículo 1° del proyecto, que modificaban los arts. 31 y 32 sobre propaganda electoral en redes sociales y plataformas digitales y los montos involucrados por su contratación, por 26 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención; y la contenida en la letra B), que agregaba como artículo quinto transitorio la sanción por no votar en las elecciones municipales de 2024, por 25 votos a favor, 7 en contra y 7 abstenciones, por no haberse alcanzado el quorum constitucional requerido. Como consta de la certificación efectuada por su Secretario, señor Raúl Guzmán, “El Senado contaba con 49 senadores en ejercicio” (fojas 471 de este expediente constitucional).

Por su parte, la Cámara de Diputados aprobó las propuestas de la Comisión Mixta, logrando el voto favorable de más de los 78 diputadas y diputados en ejercicio, “por tratarse de normas de rango orgánico constitucional, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República”.

12°. Por último, ingresado el veto presidencial, la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, de la Cámara de Diputados, en el primer informe, de 7 de agosto de 2024, estimó que las observaciones del Ejecutivo números 1, 2, 3 y 7 implican modificaciones que son de rango orgánico constitucional, de conformidad con el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental, por lo que requerían la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio; mientras que el Senado determinó que tales observaciones debían ser aprobadas por los cuatro séptimos de los parlamentarios en ejercicio, según el inciso segundo de la disposición 13° transitoria de la Constitución Política.



Las observaciones N°s 1, 2 y 3, que corresponden a modificaciones al artículo 1° de la iniciativa; la N° 4, que suprime la cuarta transitoria original; y la N° 7, que adiciona un nuevo artículo cuarto transitorio, recaen en materias propias de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Esta última observación adiciona, a continuación del artículo tercero transitorio del proyecto, una norma que, en gran parte, recoge lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio -que el mismo veto suprime- sobre el procedimiento aplicable a las elecciones municipales y regionales, además de incorporar una regla similar (aunque no idéntica) a la propuesta por la Comisión Mixta como letra B) y que fuera rechazada por el Senado. Además, el N° 2 del veto adiciona, a continuación del numeral 8, un numeral 9 nuevo, pasando el numeral 9 a ser 10 del artículo 1°, que modifica los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, en materia de propaganda electoral, reponiendo así la letra A) de la Propuesta de la Comisión Mixta, rechazada, asimismo, por el Senado por no haber logrado el quórum de las cuatro séptimas partes de los senadores en ejercicio según se dejó constancia en el acta respectiva.

IV. Sentido y alcance de las normas constitucionales que fueron aplicadas, y, en especial la de la disposición decimotercera transitoria.

13°. Para comprender el sentido y alcance de la disposición 13° transitoria de la Carta Fundamental aplicada por el Senado en la votación de las normas orgánicas constitucionales en materia electoral, cabe recordar, en primer lugar, que la reforma constitucional de la Ley N° 20.050, de 2005, eliminó los senadores designados y vitalicios que contemplaba el texto original del artículo 45 (actual 49) de la Constitución, a partir lo cual todos los senadores son elegidos por votación directa *“por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país”*, y agregó una segunda oración a tal precepto, según la cual *“La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección”*. Dicha regla constitucional fue reformada posteriormente por la Ley N° 20.390, de 28 de octubre de 2009, para incorporar, a continuación de la palabra *“país”*, *“cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción”* y agregar el siguiente inciso segundo: *“Los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.”*

14°. La reforma constitucional de 2005 no innovó el sistema electoral binominal que regía desde que entrara en vigor el texto permanente de la Carta Fundamental, aplicable tanto para la elección de los senadores como para la de los diputados. Dicho sistema permitía que cada circunscripción o distrito



eligiera dos senadores o diputados, respectivamente, consistiendo su método de escrutinio en que la lista con mayor número de sufragios obtenía los dos cargos si alcanzaba más del doble de la votación de la nómina o lista que se encontraba en segundo lugar de votación. Su regulación se encontraba en la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios N° 18.700 (art. 109 bis) y había merecido críticas que sostenían su falta de representatividad.

Frente a la ausencia de una mayoría suficiente para modificar dicho sistema binominal, y con el fin de aprobar el conjunto de las modificaciones ya consensuadas, en virtud del acuerdo político suscrito entre las fuerzas representadas en el Congreso el 6 de octubre de 2004, la misma ley de reforma N° 20.050 incorporó la disposición 42° transitoria, que luego pasó a ser la 13° de ese carácter, en virtud de lo que dispuso la ley de reforma constitucional N° 20.720, de 15 de febrero de 2014.

15°. Si bien, por una parte, el texto del inciso 1° de dicha disposición transitoria -sin que hasta ahora se haya alterado-, dispone: *“El Senado estará integrado únicamente por senadores electos en conformidad con el artículo 45 (antiguo 49) de la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios actualmente vigentes”* y, por otra parte, el inciso tercero fue derogado por la citada ley de reforma N° 20.720, cabe hacer notar que su inciso segundo, cuyo texto original establecía: *“Las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados en ejercicio”*, ha sufrido dos modificaciones.

En efecto, la recién mencionada ley de reforma N° 20.720, modificando el inciso 2° de la referida disposición transitoria, agregó, a la referencia al número de senadores, la de los *“diputados”* y, a las circunscripciones, la de los *“distritos”* existentes.

Posteriormente, la ley de reforma N° 21.481, de 23 de agosto de 2022, modificó el quórum de aprobación de las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares en las materias a que alude la disposición 13° transitoria para adaptarlo al nuevo de quórum de las reformas constitucionales incorporado por la citada ley de reforma y ascendente a las cuatro séptimas partes de los senadores y diputados en ejercicio. De este modo, la moción de los senadores Rincón y Walker, que dio origen al proyecto de reforma constitucional, señaló que *“[p]ostulamos reducir los quórums de dos tercios y tres quintos que contempla la actual Constitución, como requisitos de su reforma, a un quorum uniforme de cuatro séptimos. Creemos que es un quorum razonable que le otorga estabilidad a las normas constitucionales, pero que, al*



mismo tiempo, respeta el principio democrático para su reforma, evitando que un grupo minoritario tenga poder de veto. En coherencia con lo postulado en el presente proyecto de reforma constitucional es menester introducir modificaciones a los artículos 127 inciso segundo, 128 inciso tercero, 66, inciso primero, y la disposición decimotercera transitoria, inciso segundo, de la Constitución vigente”. En la discusión en la Sala se sostuvo que “en el inciso segundo de la disposición decimotercera transitoria, el proyecto disminuye de tres quintos a cuatro séptimos de los Senadores y Diputados en ejercicio el quorum previsto para las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de parlamentarios, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente. Lo anterior, en razón de que, al existir un quorum uniforme para reformar la Constitución, no puede haber uno superior a aquel” (p. 19).

16°. Por otra parte, el inciso 2° del artículo 66 de la Constitución Política, aplicado por la Cámara de Diputados para votar todas las normas propias de ley orgánica constitucional del proyecto de ley consultado, contiene actualmente el texto que le dio la ley de reforma constitucional N° 21.535, de 26 de enero de 2023. Originalmente tal precepto establecía que las leyes orgánicas constitucionales requerían para su aprobación, modificación y derogación de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio y, según su inciso tercero, para las de quórum calificado se exigía una mayoría absoluta de dichos parlamentarios en ejercicio. Pues bien, la ya mencionada ley de reforma N° 21.535 dispuso que tanto las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional como las leyes de quorum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

Durante la tramitación de la aludida reforma se formó una Comisión Mixta para revisar el texto del nuevo inciso 2° del art. 66, ya que la Cámara, aunque aprobó una regla similar a la actual propuesta por el Senado, añadió nuevas materias que requerirían de un quorum supra mayoritario, referidas a las leyes orgánicas del Congreso Nacional, de la Contraloría General de la República, del Banco Central y de los Tribunales de Justicia. Durante el debate en seno de tal Comisión, el entonces senador Álvaro Elizalde argumentó “[q]ue la propuesta no hace mención a lo que dispone el inciso segundo de la disposición decimotercera transitoria de la Carta Fundamental, norma que ya establece un quorum especial de cuatro séptimos para aprobar o modificar ciertas materias electorales. Igualmente, mencionó que en la reforma constitucional del año 2005 sólo hubo acuerdo para establecer o modificar el sistema electoral con un quorum similar” que dijera relación “con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes y el sistema electoral vigente” y reiteró “que conceptualmente es partidario de que no existan excepciones al quorum



mayoritario sancionado por las Cámaras para leyes orgánicas constitucionales. Sin perjuicio de ello, afirmó que, en materia electoral, se puede requerir de un quorum más alto, anticipando el caso de que se constituyan mayorías circunstanciales de un sector político en ambas Cámaras y con ello se persiga modificar la ley electoral con repercusiones hacia el futuro”, para por último sostener “que si se acoge esta propuesta se debe analizar la permanencia de la mencionada disposición transitoria” (p. 105 y 106). En un sentido similar, el Presidente accidental de la Comisión Mixta, senador señor Matías Walker, sostuvo que “actualmente las reglas de quorum supra mayoritario que se aplica para la aprobación o modificación de determinadas normas del sistema electoral ya están establecidas en la disposición transitoria indicada precedentemente. En consecuencia, dichas disposiciones no requieren de un quorum especial adicional y que actualmente es de 4/7. Sin perjuicio de lo anterior, cuestionó que este asunto se encuentre regulado en una norma transitoria en el Texto Constitucional”.

17°. Teniendo presente los antecedentes reseñados y entrando ahora a analizar el tenor literal de la disposición 13° transitoria de la Carta Fundamental, resulta clave precisar algunas características que derivan de su texto.

En primer lugar, su inciso 1° se refiere a la integración de la Alta Cámara por senadores electos de acuerdo a lo que dispone el artículo 49 -es decir, elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones en que se divide el país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción, correspondiendo a la ley orgánica constitucional respectiva determinar el número de senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección-, para luego precisar que tal integración también la regula la “Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios actualmente vigente”.

El inciso segundo establece después que las modificaciones que recaigan sobre tal ley deben reunir el voto conforme de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, es decir, el mismo que el artículo 127 exige para reformar la Constitución, cuando digan relación con: a) el número de senadores y diputados, b) las circunscripciones y distritos existentes y c) el sistema electoral vigente.

18°. Si no hay duda de que la regla especial se aplica a los cambios referentes a la cantidad de parlamentarios que integren una y otra Cámara y al llamado “factor territorial” del sistema electoral parlamentario, conformado por las circunscripciones senatoriales y los distritos electorales, el problema interpretativo surge respecto a la mención que realiza la disposición al “sistema electoral vigente”.



En efecto, como sostuvo el profesor Rodrigo Díaz de Valdés en 2009 y antes de que se modificara el sistema electoral parlamentario de carácter binominal en 2015, *“al hablar de “sistema electoral vigente” puede entenderse como sólo el binominal existente hoy (alternativa que se refuerza en razón de la naturaleza transitoria de la norma) o como el sistema electoral que se encuentre en vigor al momento de la respectiva modificación, i.e., todo sistema electoral”*. (Díaz de Valdés, Rodrigo (2009), La Reforma constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes. Revista Actualidad Jurídica N° 20).

19°. En cuanto al concepto de *“sistema electoral”*, cabe tener presente que el artículo 18 de la Carta Fundamental, contenido dentro del Capítulo II de la Constitución, sobre Nacionalidad y Ciudadanía, también alude a él, al disponer:

“Habrá un sistema electoral público. 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 y garantizará 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. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.

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.

El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley”

El artículo 18 es una norma permanente de la Constitución, que, como puede observarse, entrega al legislador orgánico la regulación de un amplio número de materias vinculadas a la organización y funcionamiento del sistema electoral y a la regulación de la forma en que realicen los procesos electorales y plebiscitarios, en todo aquello que no esté previsto en la Carta Fundamental. Ello ha llevado a este Tribunal Constitucional a sostener *“la amplitud de su alcance”* (STC 38, c. 7°). En definitiva, como ha reiterado en numerosas ocasiones la jurisprudencia de esta Magistratura, *“la voluntad del constituyente es que la citada ley tenga el rango de orgánica constitucional no sólo en su núcleo esencial sino también en aquellas materias que sean su complemento indispensable”* (STC Rol N° 38, c. 5°, véase además, entre otras, STC 53, c. 5°; STC 9.939, c. 18°; STC 10.514, c. 8°; STC 10.605, c. 9°)

20°. Al explicar el sentido del concepto *“un sistema electoral público”* empleado por el constituyente en el artículo 18 de la Carta Fundamental, el



profesor Alejandro Silva Bascuñán recuerda que, al discutirse en la denominada Comisión Ortúzar de la que él participó como integrante, fue partidario de ocupar el vocablo “régimen” en lugar de “sistema” (Actas de la Sesión 77°, p. 20). Según su parecer, si bien ambos conceptos envuelven una significación más o menos análoga –ya que “régimen” es “conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad” y “sistema” es “conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”-, la nomenclatura “sistema electoral” ha sido *“empleada comúnmente en este tipo de asuntos como especialmente vinculada a la forma de votación -o sea, a las reglas que se dirigen a interpretar el resultado y sentido de ella-, problema que representa una de las principales cuestiones que procede resolver al fijar el estatuto jurídico de lo electoral público”*. No obstante, aclaró que, *“en todo caso, al agregar la Carta que se trata de un sistema electoral ‘público’”, la disposición pone de relieve en términos amplios que “es el régimen a que se sujetan las votaciones populares”* (Silva Bascuñán (1997), *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo IV, Ed. Jurídica de Chile, p. 274).

En el mismo sentido, el Diccionario Constitucional Chileno alude a la definición restringida del concepto, cuando explica que *“el sistema electoral se suele definir como aquel mecanismo o fórmula para transformar votos en escaños parlamentarios o cargos de elección popular”* aunque, luego agrega, que éste puede comprenderse en un sentido amplio, por cuanto *“esta definición deja fuera componentes relevantes en virtud de los cuales se construye un sistema electoral que aspire a definir representación o gobernabilidad en el ejercicio del poder político”* (García Pino, Gonzalo y Contreras, Pablo (2016), *Diccionario Constitucional Chileno*, 1° ed. En Hueders, p. 920).

21°. Por lo tanto, el concepto “sistema electoral” que emplea el constituyente de 1980 en el artículo 18 y en la disposición 13° transitoria, según veremos en seguida, puede comprenderse tanto desde un punto de vista amplio como desde uno restringido. Lo anterior se refleja en una y otra de dichas reglas constitucionales como se explicará.

22°. Así, desde un punto de vista amplio, el “sistema electoral”, como expresa el profesor Silva Bascuñán coincide exactamente *“con la regulación de las votaciones populares”* incluyendo, por lo tanto, dentro de él -como indicó Mario Fernández Baeza durante la discusión de la reforma constitucional de 2005- al menos *“tres sistemas electorales: el presidencial, el parlamentario y el municipal. Incluso más, los sistemas del Parlamento y de las municipalidades presentan algunos matices entre ambas Cámaras y entre alcaldes y concejales. Estos tres sistemas electorales no sólo difieren en cuanto a quienes eligen, sino que se diferencian nítidamente según la sistemática electoral”* (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Ley N° 20.050, p. 221), cuya regulación corresponde al ámbito del legislador orgánico



constitucional, ya que dice relación especialmente con la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en todo lo que no esté previsto en la Constitución e incidiendo además en la organización y funcionamiento del sistema, el cual incluye “la regulación del Servicio Electoral, que es uno de los organismos básicos que interviene en el funcionamiento del sistema” (STC Rol N° 160, c. 31°).

23°. Diversas reglas constitucionales de carácter permanente entregan a leyes orgánicas constitucionales la regulación de ciertas materias vinculadas al concepto amplio de sistema electoral público a que alude el artículo 18 de la Carta Fundamental.

De este modo, el artículo 13 inciso 3°, que permite votar en las elecciones que señala a los ciudadanos chilenos con derecho a sufragio que se encuentren en el extranjero, dispone que “una ley orgánica constitucional establecerá el procedimiento para materializar la inscripción en el registro electoral y regulará la manera en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero, en conformidad con lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 18”; luego de consagrar el voto obligatorio para los electores en las votaciones populares que indica, el inciso 2° del artículo 15, establece que “una ley orgánica constitucional fijará las multas o sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de este deber, los electores que estarán exentos de ellas y el procedimiento para su determinación”; de acuerdo con el numeral 15 del artículo 19, una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por los partidos políticos “para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley”; además, en relación a las elecciones parlamentarias, “la ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de diputados, los distritos electorales y la forma de su elección” (art. 47) y “la ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección. Los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva” (art. 49); por último, el art. 94 bis, contemplado en el Capítulo IX sobre Servicio Electoral y Justicia Electoral, dispone que “Un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Servicio Electoral, ejercerá la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional” (inciso 1° del art. 94 bis) y su organización y atribuciones “serán establecidas por una ley orgánica constitucional.” (inciso 3°), salvo su forma de desconcentración, las



plantas, remuneraciones y estatuto del personal que serán establecidos por una ley común.

24°. Por otra parte, esta Judicatura Constitucional sostuvo que “[c]abe identificar dos tipos de normas en la Constitución. Primero, aquellas que regulan directamente cuestiones electorales, tales como los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, N° 15°, 47, 48, 49, 50, 51 y 94 bis. En segundo lugar, están las reglas que inciden en las cuestiones electorales, tales como los artículos 1°, 4°, 5°, 19, N° 2°, 113, etc. Las normas regulatorias enmarcan directamente al legislador para los efectos de su desarrollo y concreción. En cambio, las normas incidentales operan como principios orientadores en la adopción de tales decisiones normativas” (STC 2777, c. 5°).

25°. Sin perjuicio de que diversas cuestiones de carácter electoral se contemplan en otras leyes orgánicas constitucionales -por ejemplo, en la Orgánica de Municipalidades- tres de ellas han regulado especialmente el sistema electoral público chileno: 1) Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, de 1987, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado lo fijó el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de septiembre de 2017, la que fue sujeta a control por parte de esta Magistratura por sentencia Rol N° 38, de 8 de septiembre de 1986 y cuyas modificaciones han sido examinadas a través de las sentencias roles Nos. 2152, 3183, 9939, 10.130, 10.514, 11.690, entre otras; 2) Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de tal fecha, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado en el DFL N° 2, de 6 de septiembre de 2017, sometida a control de constitucionalidad por sentencia Rol N° 53, de 5 de abril de 1988, y posteriormente sus enmiendas por sentencias roles nos. 2152, 2446, 2584, 10.130, 10.514, 11.690, 14712, entre otras; 3) Ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, cuyo texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Control STC Rol N° 376, de 17 de junio de 2003, y sus modificaciones por STC Roles N°s 415, 416, 454, 2466, 2981, 3183, 4214, 9408, 10.514, 10.605, entre otras.

26°. Mientras tanto, la expresión “*sistema electoral*” empleada en el inciso 2° de la disposición decimotercera transitoria tiene un alcance restringido y se contempla en una regla de carácter especial y excepcional.

Para considerarlo así deben examinarse las palabras empleadas por la regla, reflejadas en la intención del constituyente, la opinión de la doctrina, el contexto en que se encuentra situada la disposición y su carácter de regla transitoria.



27°. En efecto, se trata de una regla aplicable a un sistema electoral en concreto, nos referimos al sistema electoral parlamentario, que constituye una dimensión específica de la organización del sistema electoral, cual “*es el sistema electoral aplicable a la elección de senadores y diputados*” (García Pino, Gonzalo; Contreras Vásquez, Pablo y Martínez Placencia, Victoria (2016), ob. cit., p. 921), el que se distingue del sistema electoral presidencial, municipal y regional.

Pues bien, dentro de cada uno de esos sistemas electorales en concreto (presidencial, parlamentario, municipal y regional) es posible distinguir el factor demográfico, el territorial, el representativo, el jurídico y el de poder, denominándose a este último factor: “*sistema electoral en sentido estricto*” (García, Contreras y Martínez, ob. cit., p. 920), o según el profesor Silva Bascuñán, “*sistema de votación*” y, para otros autores, “*fórmula electoral*” o “*modelo electoral*”.

El sistema electoral en sentido estricto o sistema de votación opera una vez que los ciudadanos han sufragado y consiste en “*el conjunto de institutos mediante los cuales se convierten en escaños los sufragios emitidos por los miembros del cuerpos electoral*” (Martínez Sospedra, Manuel; Marco Marco, Joaquín J. y Uribe Otálora, Ainhoa (2007), *Sistemas Electorales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 110), es decir, es el sistema electoral que determina la *fórmula de reparto* o *fórmula de escrutinio*, para “*determinar, deducir e interpretar los resultados, es decir, precisar quiénes fueron escogidos o cuál fue la decisión del electorado*” (Silva Bascuñán, Alejandro (1997), *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo II, p. 43).

28°. Aplicando los criterios recién asentados, cuando la disposición decimotercera transitoria se refiere al “*sistema electoral vigente*” debe comprenderse que alude al sistema electoral parlamentario en sentido estricto o, si se prefiere, al sistema de votación o fórmula electoral aplicable a las elecciones parlamentarias, es decir, a aquel que busca determinar los candidatos que resultaron electos para ocupar los cargos de diputados y senadores.

29°. Lo anterior se deduce además de la intención del constituyente, expresada durante la tramitación de la regla, por cuanto, como ya dijimos, su incorporación a la Carta Fundamental buscó destrabar la falta de concordancia entre los poderes colegisladores acerca de la modificación al sistema electoral parlamentario de carácter binominal entonces vigente, lo cual se posibilitó por el acuerdo político de 6 de octubre de 2004.

Sin embargo, la solución expresada a través de la disposición 13° transitoria no estuvo exenta de críticas, formuladas tanto durante la discusión parlamentaria de la ley de reforma de 2005, como por la doctrina y dirigidas



especialmente en contra del quórum de votación que impone. Incluso tales críticas se han mantenido en el tiempo respecto de la rigidez que impone a la modificación de la materia, al exigir que ella sea por el mismo quórum de una reforma constitucional, y a que la norma se mantenga dentro de las de carácter transitorio.

No obstante, todas y cada una de las referidas opiniones comprenden que la norma se refería, primero, al sistema electoral de carácter binominal contemplado en el modelo original o al sistema actual de votación, cuya modificación sólo podría materializarse de alcanzarse el alto quórum exigido, y no a la comprensión amplia del sistema electoral público que acoge el artículo 18 constitucional.

30°. Así, por ejemplo, al debatirse la norma durante la tramitación de la reforma de 2005, el senador Moreno sostuvo que cualquier modificación a la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios *“que diga relación al número de Senadores, la circunscripción existente y el sistema electoral que nos rige requerirá el voto conforme de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio. Para que se entienda claro, el haber traspasado desde la Carta Fundamental a la ley mencionada la modificación del sistema binominal, en la práctica, no constituye ningún avance. ¿Por qué? Porque se ha elevado a tres quintos el quórum de cuatro séptimos que se exige en la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios, lo que hace prácticamente imposible la enmienda sin un acuerdo satisfactorio para quienes han controlado y controlan el mencionado sistema binominal”* (pp. 1833-1834).

Por su parte, entre las varias opiniones de académicos que analizaron la nueva regla transitoria incorporada en 2005, se encuentra aquella que sostuvo que si bien ella era *“resultado de un acuerdo político que posibilitó la reforma constitucional...esta solución podría desvirtuar la institución de la ‘ley orgánica constitucional’ y plantear serios problemas de interpretación”*, afirmando que *“una técnica de esta naturaleza como es la de contemplar normas orgánicas constitucionales con distintos quórum, lleva en sí misma futuros problemas de interpretación que no son convenientes en un estado de derecho y atentan contra el principio de certeza jurídica”*, concluyendo que *“las modificaciones a la ley vigente sobre Votaciones Populares y Escrutinios en las materias indicadas exigirán el quórum de tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio, pero se nos plantea la duda sobre si las modificaciones a estas modificaciones exigirán acaso también este quórum o les regirá el artículo 66 que tratándose de leyes orgánicas constitucionales exige sólo los cuatros séptimos de diputados y senadores en ejercicio”* (Bulnes Aldunate, Luz (2005), “La reforma constitucional al Congreso Nacional”, en Nogueira Alcalá, Humberto (coord.) *La Constitución Reformada de 2005*, Ed. Librotecnia, pp. 257-258); se dijo que la reforma hacía descender el tratamiento del sistema electoral de diputados y senadores,



convirtiéndolo “en una situación de verdadera ficción constitucional (ya que formalmente no sería una temática constitucional, pero sí lo es desde la perspectiva material)”...“esto es, ‘rebaja’ su tratamiento exclusivamente a la ley orgánica y, de paso, exige un quórum reforzado, de clara jerarquía constitucional y no –como lo es aquélla- de una norma complementaria” (Kazor Aliste, Kamel (2005), “¿Constitución auténticamente democrática? ¿Nueva carta Fundamental”, en Nogueira Alcalá, Humberto (coord.), *ob. cit.* p. 530); refiriéndose a las reformas políticas introducidas por la ley N° 20.050 a la Carta, el profesor Francisco Zúñiga sostiene que ellas fueron “*posible gracias a que el principal ‘cuello de botella’ (sistema electoral, en particular el binominalismo de elecciones parlamentarias), en la reforma constitucional es trasladado, como se ha dicho, al dominio de legislador orgánico, pero con un quórum calificado para esta legislación, reincidiendo en esta modalidad de amarres institucionales probablemente inspirado en una razón de realismo político, que no hace sino postergar sine die el debate acerca de la fórmula electoral adecuada para conciliar gobernabilidad y participación*”(Zúñiga Urbina, Francisco (2005), “Reforma constitucional. Presente y futuro”, en Nogueira Alcalá, Humberto (coord.), *ob. cit.* pp. 563-564); se sostuvo que la disposición “*altera el sistema de fuentes del derecho constitucional chileno, pues respecto de la ley sobre votaciones populares y escrutinios tres materias, a diferencia del resto, tienen materialmente quórum de reforma constitucional y, pese a ello, no se insertan como contenido formal a la Constitución*” (Pérez Lisicic, Rodrigo (2005), “Senado y reforma constitucional: modificaciones al artículo 45 de la Constitución de 1980”, en Zúñiga Urbina, Francisco (coord.), *Reforma Constitucional*, Ed. Lexis Nexis, p. 501); se constata “*la indefinición de la reforma respecto del estatuto que debería tener esta materia queda en evidencia*”, agregando que existen “*una serie de dudas sobre interpretación que no tardarán en causar problemas. Por ejemplo, ¿cuál es la extensión temporal de esta norma transitoria?, ¿solo hasta que se realice la primera modificación?, ¿a qué alude con ‘el sistema electoral vigente?’*”

(Aldunate Lizana, Eduardo (2005): “El fin de la transición hacia una Constitución de poca importancia. Visión crítica de la reforma de la Ley N° 20.050” en Zúñiga Urbina, Francisco (coord.), *ob. cit.*, p. 77); según el profesor Rodrigo Díaz de Valdés, “*Ante la ausencia de acuerdo, y con el fin de aprobar el conjunto de modificaciones ya consensuadas, se llegó a una extraña solución de compromiso...En efecto, si lo que se busca es mayor estabilidad, debemos recordar que el artículo 18 de la CP establece que el sistema electoral debe regularse por ley orgánica constitucional, cuyo quórum reforzado es de 4/7 de los senadores y diputados en ejercicio. En consecuencia, de no existir la Decimotercera disposición transitoria, la agravación del quórum sería bastante similar (69 diputados en vez de 72, y 22 senadores en vez de 23), lo que resalta la redundancia de la norma transitoria en cuestión*”. (Díaz de Valdés, Rodrigo (2009), “La Reforma constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos



pendientes”, en *Revista Actualidad Jurídica* N° 20) <https://derecho.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/08/La-reforma-constitucional-del-año-2005.pdf>).

31°. Esa comprensión del sentido que tienen los conceptos “*sistema electoral*”, también se reflejó durante la tramitación de la Ley N° 20.840, que sustituyó el sistema binominal. En ella el profesor, y actual ministro de esta Magistratura, Miguel Ángel Fernández, antes de modificarse la disposición transitoria por la ley 20.725 de febrero de 2014, para agregar la situación de los diputados y de los distritos electorales en que son elegidos, sostuvo que la norma era sólo aplicable a la elección de los parlamentarios, por cuanto expresó que *“la duda que podría plantearse es si la tercera materia a que alude la norma transitoria, consistente en el sistema electoral vigente se refiere nada más que a los senadores y no a los diputados, cuyo sistema electoral podría ser aprobado sólo contando con los cuatro séptimos de parlamentarios en ejercicio. Al respecto y recordando el acuerdo político de 6 de octubre de 2004, que facilitó la citada reforma constitucional, el profesor Emilio Pfeffer la circunscribe al Senado, de modo que en el caso de los diputados, rige el quórum aplicable a las leyes orgánicas constitucionales. Indicó que si existiese un acuerdo político para avanzar en un proceso de perfeccionamiento del sistema electoral parlamentario o de cambio radical del mismo, no parece razonable que se produzca de un día para otro, de una sola vez, sino que debería pensarse en un proceso progresivo donde puedan evaluarse los impactos de la reforma. En ese contexto, podría aplicarse un determinado sistema electoral a una de las Cámaras y la otra, sujetarse a otro distinto, como ocurre en el modelo norteamericano”* (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, Historia de la Ley N° 20.840, p. 70).

Es decir, si antes de que se reformara la norma 13° transitoria, se entendía que las modificaciones al sistema electoral que requerían el quorum de reforma constitucional era aplicable a los senadores, porque la norma no incluía aún a los diputados aun, siguiendo ese razonamiento, es claro que ahora también solo se refiere al sistema electoral aplicable a los senadores y diputados porque la norma así lo dispone.

32°. Lo antes sostenido se ajusta, asimismo, a una interpretación sistemática y armoniosa de la Constitución, por cuanto la misma disposición 13° transitoria se refiere también a otras materias vinculadas al sistema electoral aplicable a la elección de los parlamentarios, como son, por una parte, la referencia que hace su inciso 1° a la integración del Senado por senadores electos, según lo que expresa la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios y, por otra, la que formula el mismo inciso 2° en que se ubica la expresión “sistema electoral vigente” al número de senadores y diputados y a las circunscripciones y distritos, para aplicar el quórum de cuatro



séptimos a la modificación que sobre tales materias son reguladas por la referida ley orgánica constitucional.

33°. El criterio de interpretación constitucional antes referido conduce a comprender la disposición decimotercera transitoria como una norma especialísima, de naturaleza acotada y que recae en ciertas y específicas materias electorales. Ese carácter de obliga a interpretarla restrictivamente, porque además fija un quórum extraordinario de votación, superior y distinto de aquel aplicable para el establecimiento, modificación o derogación de cualquier otra ley que la Constitución confiera el carácter orgánico constitucional y contemplado en el artículo 66 inciso 2° de la Carta Fundamental.

Esta última norma, que constituye la regla general aplicable a las mayorías parlamentarias que se requieren en la formación de las leyes orgánicas constitucionales, se ubica dentro de las disposiciones permanentes de la Constitución y rige en relación con cualquiera materia de ese rango, con excepción de aquellas a que se refiere específicamente la comentada disposición transitoria, constituyendo esta última, en tal sentido, una regla excepcional y anti sistémica. Consecuentemente, el inciso 2° del artículo 66 constitucional se aplica a toda otra materia relacionada con el sistema electoral parlamentario, como también a las recaídas en los sistemas electoral presidencial, municipal y regional, a los que alude tanto el artículo 18 de la Carta Fundamental como las diversas otras normas de la Constitución que ya citamos sobre cuestiones electorales que deben regularse necesariamente por una ley orgánica constitucional.

34°. Darle un alcance amplio a los términos “sistema electoral” empleados en la aludida disposición transitoria conduciría a que, en la tramitación de cualquier reforma vinculada directa o indirectamente con cualquier especie de elección popular, por una parte, se inaplique el artículo 66 inciso 2° de la Carta, disposición que fuera modificada por el constituyente derivado para bajar el quórum requerido para aprobar toda ley orgánica constitucional con la finalidad de reforzar el principio democrático, y, por otra parte, a generar un quórum excesivo -propio de una reforma constitucional- en este tipo de materia, apartándose de tal modo del principio general.

35°. El sentido y alcance de la disposición decimotercera transitoria de la Carta Fundamental y de la expresión “sistema electoral” contenida en ella acá asentados, se ha visto reflejado, por lo demás, en las sentencias que esta Magistratura ha dictado en sede de control preventivo de constitucionalidad con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma del año 2005, que agregó dicha regla al texto constitucional (antigua disposición 42° transitoria). Al respecto se han dictado dieciocho sentencias en materia electoral cuyas normas



reformaron disposiciones de la Ley Orgánica de Votaciones Populares y Escrutinios. Partiendo por las más recientes, dichas sentencias recaen en los siguientes roles y se vinculan con las siguientes materias:

- 1) STC 14.712-23 (Ley 21.615). Proyecto de ley que modifica el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2017, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para optimizar la transparencia procedimental en votaciones populares;
- 2) STC 11.690-21 (Ley 21.385). Proyecto de ley que modifica la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para privilegiar la cercanía al domicilio del elector, en la asignación del local de votación;
- 3) STC 10.514-21 (Ley 21.319). Proyecto de ley que excusa a las mujeres embarazadas durante todo el período de gestación, a aquellas con hijos o hijas menores de dos años, y a quienes ejerzan labores de cuidado, de las labores de vocal de mesa;
- 4) STC 10.130-21 (Ley 21.311). Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales para perfeccionar la legislación electoral vigente y fortalecer la democracia;
- 5) STC 9408-20 (Ley 21.277). Proyecto de ley que complementa normas para la segunda votación de gobernadores regionales;
- 6) STC 4214-17 (Ley 21.073). Proyecto de ley que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales;
- 7) STC 3687-17 (Ley 21.033). Proyecto de ley que crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata;
- 8) STC 3183-16 (Ley 20.960). Proyecto de ley que regula el ejercicio del derecho a voto de los chilenos en el extranjero;
- 9) STC 3106-16 (Ley 20.938). Proyecto de ley que repone facultades del Servicio Electoral;
- 10) STC 2981-16 (Ley 20.900). Proyecto de Ley sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia;
- 11) STC 2776-15 (Ley 20.840). Proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional;
- 12) STC 2485-13 (Ley 20.682). Proyecto de ley que modifica ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, estableciendo la facultad de excusarse de la obligación de ser vocal de mesa para las mujeres en estado de embarazo y puerperio;
- 13) STC 2446-13 (Ley 20.669). Proyecto de ley que perfecciona las disposiciones introducidas por la ley N° 20.568 sobre inscripción automática y que modernizó el sistema de votaciones;



- 14) STC 2324-12 (Ley 20.640). Proyecto de ley que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes;
- 15) STC 2152-11 (Ley 20.568). Proyecto de ley sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones;
- 16) STC 2062-11 (Ley 20.542). Proyecto de ley relativo al plazo de renuncia a un partido político para presentar candidaturas independientes;
- 17) STC 1472-09 (Ley 20.384). Proyecto de Ley que adecua la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, a la Ley N° 20.354 de reforma Constitucional, que estableció la Elección de Presidente de la República en día Domingo;
- 18) STC 1237-08 (Ley 20.295). Proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Pues bien, de esas dieciocho sentencias, sólo en dos de ellas (STC Roles Nos 2776-16 y 3687-17) el Tribunal Constitucional invocó el cumplimiento del quorum de la disposición 13° transitoria de los cuatro séptimos de los parlamentarios en senadores y diputados en ejercicio para su aprobación. La primera de ellas, rol N° 2776, recayó en el proyecto de ley que eliminó el sistema electoral binominal parlamentario y lo reemplazó por el actual, regulando la determinación de distritos electorales; el número de diputados a elegir en cada distrito; procedimiento de actualización de las asignaciones de escaños de diputados; la composición del Senado, determinación de las circunscripciones y número de senadores a elegir en cada circunscripción; y, en fin, la renovación de las circunscripciones en las elecciones parlamentarias de 2017 y 2021. Por su parte, la sentencia rol N° 3687 dice relación con la modificación de dos distritos electorales y del número de senadores que se elegirán en las circunscripciones correspondientes a la VIII Región del Biobío y a la nueva XVI Región, de Ñuble.

En el texto de las dieciséis restantes sentencias no se hace referencia a la mencionada disposición transitoria, sino al cumplimiento por parte del Congreso del quorum contemplado en el artículo 66 inciso 2° de la Constitución –que exigía el de los cuatro séptimos y, luego, a partir de la reforma del año 2023, el de la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio-, por recaer en materias de ley orgánica constitucional relacionadas con el artículo 18 de la Carta Fundamental. Ello es, sin perjuicio de que, entre los antecedentes acompañados para el control de constitucionalidad efectuado por la última de ellas (rol N° 14.712 de 2023), el oficio remitido del Senado da cuenta de que el precepto único del proyecto de ley fue aprobado por éste con el quórum de la disposición decimotercera transitoria, mientras que en la Cámara de Diputados con el del inciso 2° del art. 66 de la Constitución.



V. Norma constitucional que ha de aplicarse en este caso.

36°. Teniendo presente los criterios ya expuestos, cabe ahora detenerse, en primer lugar, en el contenido del proyecto de ley consultado, para determinar las materias sobre las que recae, a efectos de establecer cuál es el parámetro de control de constitucionalidad que sirve a esta Magistratura para determinar si las Cámaras, al votar las reglas del proyecto recaídas en el artículo 18 de la Carta Fundamental se ajustaron a él: el del inciso 2° de su artículo 66 o el del inciso 2° de su disposición decimotercera transitoria.

37°. Al efecto cabe tener en cuenta que, como señala el profesor Sebastián Soto, un “vicio de forma que se expresa en las votaciones es aquel que se vincula con la forma en que se producen las votaciones” dentro de las Cámaras (Soto Velasco, Sebastián (2021), “Control de constitucionalidad de los vicios de forma de los proyectos de ley”, en Henríquez, Miriam (editora), *Jurisdicción constitucional y vicios de forma*, Ed. Tirant Lo Blanch, p. 141).

38°. En tal sentido, el proyecto de ley “modifica diversos cuerpos legales, para perfeccionar el sistema electoral y realizar las elecciones municipales y regionales del año 2024 en dos días”, siendo la idea fundamental del mensaje “enfrentar adecuadamente el desafío que representan las elecciones de octubre próximo, que contarán con voto obligatorio y en que participarán simultáneamente candidaturas a cuatro cargos de representación popular: gobernadores y consejeros regionales, alcaldes y concejales”. Se busca también perfeccionar el *sistema electoral municipal y regional* en temas como las declaraciones de candidaturas, la designación de vocales y otras materias de funcionamiento durante las jornadas de elecciones, incorporando modificaciones a las Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Carta (artículo 1° y disposiciones transitorias 2°, 3° y 4°), además sobre Municipalidades (artículo 2°), sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral (artículo 3°) y sobre Gobierno y Administración Regional (artículo 4°).

En definitiva, las materias reguladas en el proyecto de ley no encuadran dentro del ámbito material dispuesto en la disposición decimotercera transitoria.

39°. Pues bien, la disímil calificación de las Cámaras acerca del quórum de aprobación de los preceptos que modifican la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios (arts. 1° permanente y 2°, 3° 4° transitorios), se refleja tanto en el oficio N° 331, de 13 de agosto de 2024, mediante el cual el Senado envió a esta Magistratura copia del proyecto de ley para su control de constitucionalidad como en la certificación que enviara dicho funcionario a este Tribunal con fecha 20 de agosto de 2024.



40°. Cabe recordar, según lo que expusimos, que las dos propuestas de la Comisión Mixta fueron rechazadas por el Senado en virtud de no haber alcanzado la mayoría exigida en la disposición 13° transitoria, habiendo 49 senadores en ejercicio.

Sin embargo, de haberse aplicado el quórum de la mayoría absoluta de dichos parlamentarios en ejercicio exigido por el inciso 2° artículo 66 de la Carta, al haberse obtenido una votación por de 26 votos a favor respecto de la propuesta signada con la letra A) y de 25 favorables respecto de la que individualizada como B), siendo ambas reglas referentes a la forma y condiciones de ejercer el voto en las elecciones municipales y regionales y la regulación del uso de las redes sociales en la propaganda electoral y no al sistema de votación de los parlamentarios a que alude la regla 13° transitoria, ambas reglas se debieron tener por aprobadas por alcanzar la mayoría absoluta de los 49 senadores en ejercicio. La calificación del Senado incidió entonces en el resultado de la votación y en el devenir del proyecto.

VI. Importancia del principio democrático en el procedimiento legislativo en la formación de la voluntad del legislador y rol que cumple el Tribunal Constitucional en su resguardo.

41°. Pues bien, respecto de la forma en que se tramitan los proyectos de ley, en general se ha planteado que, las actuaciones privativas de las Cámaras están exentas del control de constitucionalidad, por cuanto la mayoría de ellas corresponden a prácticas que permiten arribar a los consensos requeridos o a reglas de carácter reglamentario relacionadas con cuestiones políticas.

Se ha dicho al efecto que “[e]l control jurisdiccional de los actos internos de las Cámaras Legislativas sólo es posible en casos excepcionales, ya que el rol institucional del alto tribunal está guiado no por la misión de control contra-mayoritario de los poderes políticos, sino por el acompañamiento coordinado del gobierno mayoritario, limitándose a controlar el respeto de las reglas del proceso democrático. Para la opción democrática, el estándar de balance del ejercicio del control de constitucionalidad es estricto frente a los procesos mayoritarios, cuando se alteran o lesionan las reglas que regulan dicho proceso democrático; la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables juega un papel relevante en el mecanismo del control de constitucionalidad; y la autonomía de las cámaras y sus facultades discrecionales o reservadas, propio de la división de poderes, sólo pueden verse afectadas ante situaciones excepcionales, producto de la violación de las reglas del juego democrático o de la manifiesta o grosera alteración de un precepto constitucional” (AMAYA, Jorge Alejandro (2013), “El control jurisdiccional de los interna corporis acta”, en *Estudios de Derecho Público*, de la



Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, pp. 54-55).

42°. Aunque las Cámaras tienen autonomía para adoptar las decisiones que juzguen más adecuadas para ir avanzando en el debate, tramitación y aprobación de los proyectos de ley de que conozcan, ello siempre han de hacerlo dentro de los límites que deriven del proceso legislativo establecido en la Constitución. Es función de la justicia constitucional proteger las prerrogativas del legislador, pero sólo en aquellos aspectos en que tiene un margen de decisión que no sea enjuiciable por el Tribunal, lo cual “*depende en particular del objeto y la naturaleza del tema en cuestión, de los bienes jurídicos en juego, de la intensidad de la injerencia y del alcance de los parámetros constitucionales de control existentes*” (Andreas Vostrukhle (2019), *El Tribunal Constitucional de Chile y la Corte Constitucional Federal de Alemania*, edición del Tribunal Constitucional de Chile, p. 43).

Por lo anterior el debate legislativo debe producirse para ir determinando cuál voluntad se imponiendo para dar origen a la ley que emane de su labor a través de lo que Luigi Ferrajoli denomina “*la dimensión formal de la democracia política*” (Luigi Ferrajoli (2000), *Derechos y Garantías*, 7° ed., Ed. Trotta, Madrid, p. 23), la cual se asegura mediante reglas de formación de la ley que permitan la expresión de la voluntad de la mayoría.

43°. Entonces, si conforme a lo que se ha venido sosteniendo, el quórum para aprobar las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios que no digan con el número de senadores y diputados, con las circunscripciones y distritos existentes y con el sistema electoral en su sentido estricto para elegir parlamentarios, es el de la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio de una y otra Cámara, la votación del Senado que rechazó reglas propuestas en el informe de la Comisión Mixta por no haber alcanzado la mayoría de las cuatro séptimas partes de los senadores en ejercicio que establece la disposición decimotercera transitoria, no sólo introducen un factor de desequilibrio entre las Cámaras y de incerteza jurídica, sino que adolecen de un vicio por vulnerar una norma reguladora de la elaboración de las leyes -inciso 2° del artículo 66 de la Carta Fundamental-, que determina cómo se adoptan las leyes a través del principio democrático, para evitar que un grupo minoritario impida alcanzar un consenso.

44°. Correspondiendo a esta Magistratura ser guardián del principio democrático en su obligación de velar por la supremacía de la Carta Fundamental, la cual cimienta las bases del Estado Constitucional y Democrático de Derecho que nos rige, cabe tener presente que el referido principio se ajusta a la *regla de la mayoría*, la cual constituye una condición de eficiencia de la democracia, dado que permite llegar más fácilmente a la



decisión legislativa frente a la heterogeneidad de la multitud de las opiniones de los parlamentarios. Resulta que para que la ley sea efectivamente manifestación de la voluntad del Parlamento (y por ello imputable al pueblo soberano), su elaboración debe ajustarse entonces a un procedimiento público que respete la regla de la mayoría.

VII. Aplicación de los criterios antes expuestos en la formación del proyecto de ley y principios aplicables al ejercer el control de constitucionalidad de un vicio formal.

45°. De acuerdo con lo anteriormente expresado, la aplicación por el Senado del quorum más alto que el de la mayoría absoluta que el inciso 2° del artículo 66 de la Constitución contempló impidió la formación de la voluntad del legislador para aprobar las referidas normas del proyecto que sí alcanzaron el quórum exigido por esta última regla, lo cual tuvo como consecuencia el rechazo de las normas propuestas de su informe y, al excluirse esas determinadas disposiciones del proyecto despachado por el Congreso y enviado a su sanción por el Jefe de Estado, a que el Presidente de la República formulara las observaciones aditivas vinculadas a las materias de las normas rechazadas.

Por lo anterior, la infracción al inciso 2° del artículo 66 de la Carta condujo a vicios relevantes que alteraron el diseño institucional produciendo un perjuicio, por cuanto impidieron que la regla procesal lograra el objetivo que persigue alcanzar: cual es que se manifestara en forma ajustada a la Constitución la voluntad mayoritaria de los senadores en ejercicio.

46°. No obstante, al analizar la inconstitucionalidad formal de una ley, como sucede en este caso, este Tribunal debe declarar contrarios a la Ley Fundamental únicamente aquellos vicios de inconstitucionalidad de forma que hayan influido decisivamente en el resultado y siempre que no hayan sido después corregidos o subsanados durante su misma tramitación. Se ha señalado al efecto que *“un vicio se subsana o convalida si en una actuación posterior se corrige la infracción. Una infracción a una regla del procedimiento puede ser subsanada, ya sea por sanación, es decir, por el cese de sus consecuencias negativas, o por subsanación, esto es, por la corrección del vicio en cuanto tal”* (Palacios Torres, Alfonso (2005): *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 301), por cuanto no se puede dejar de examinar “si el vicio o inobservancia afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su



declaración de inconstitucionalidad” (STC 136/2011 y 102/2012 del Tribunal Constitucional español).

47°. En efecto, al examinar los vicios de forma, este Tribunal Constitucional, entre los distintos criterios interpretativos que debe emplear, está el del “*principio de conservación de los actos del legislador o de economía del derecho*”, que constituye uno de aquellos postulados generales que informan el procedimiento legislativo para declarar contrarios a la Ley Fundamental aquellos vicios de forma que han influido decisivamente en el resultado y siempre que no hayan sido después corregidos o subsanados durante la misma tramitación de la ley.

Resulta que, en el caso de la ley sucede, como con otros tipos de actos públicos o privados, que “*el procedimiento desempeña una función instrumental, por lo tanto, sólo si se altera el diseño institucional fundado en la adecuada deliberación democrática producida en el seno de las Cámaras, el defecto puede llevar a la nulidad del acto*” (Biglino, Paloma ((2001), “Parlamento, principio democrático y justicia constitucional”, en *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile*, Vol XII, p. 186).

48°. Recogiendo esas ideas, esta Magistratura Constitucional ha afirmado: “Que el ordenamiento constitucional es un sistema normativo, que regula poderes públicos, reconoce y ampara derechos subjetivos y fundamenta, en fin, la cohesión y equilibrio político y social. La exclusión de una norma legal es consecuencia de la ruptura de ese ordenamiento, para restablecerlo en plenitud. Dicha finalidad no se logra si la expulsión del precepto legal puede acarrear efectos aún más nocivos que los que produce su pervivencia. Una decisión de tal envergadura requiere, pues, la ponderación de su conveniencia para el orden constitucional que esta Magistratura debe cautelar. El criterio adecuado para calificarlo es la determinación de las consecuencias de la desaparición del precepto legal. Si deviene una situación más perjudicial o negativa que la preexistente a su anulación, no resulta conveniente para el interés público y la plena vigencia del Estado de Derecho la derogación de la norma” (STC 2433, c. 19°). De este modo, en STC rol N° 2646, sostuvo que “un vicio se subsana o convalida si en una actuación posterior se corrige la infracción. Ello puede ocurrir en la misma Cámara donde se originó la posible infracción o bien en la Cámara revisora, siempre que esté habilitada al efecto”, siendo tal criterio “el que ha informado implícitamente la jurisprudencia de esta Magistratura. Cuando ésta ha elevado los defectos de forma al carácter de inconstitucionalidades, en el trámite de control preventivo obligatorio o preventivo provocado, ha restringido su declaración sólo a vicios que han influido decisivamente en el resultado de la tramitación legislativa y siempre que aquéllos no hayan sido ulteriormente corregidos durante la tramitación. Tal ha sido el caso, v. gr., de los roles 1.410 y 1.504, citados en



considerando 33° del mencionado Rol 2025, que reconducen a hipótesis de actuaciones irreversibles e irrevocables en la tramitación legislativa” (c. 30 y 31°).

49°. Por lo anteriormente expresado, resulta importante distinguir entre irregularidades invalidantes o no invalidantes, teniendo para ello presente la trascendencia del vicio de que se trate.

Siendo el Tribunal Constitucional un garante del proceso deliberativo que se produzca en el seno de las Cámaras, pero, al mismo tiempo, respetuoso de la autonomía del legislador para intervenir únicamente “cuando el Congreso Nacional excede su ámbito de atribuciones, infringiendo los márgenes contemplados en el texto, principios o valores esenciales de la Carta Fundamental, o violenta el proceso de formación de la ley, el Tribunal Constitucional puede intervenir para reparar los vicios de inconstitucionalidad en que éste haya incurrido” (STC Rol 1254, c. 26°), es “tarea del Tribunal tratar de mantener vigentes las reglas legales para garantizar así la seguridad y certeza del derecho, evitando en lo posible las graves consecuencias que produce la invalidez de la ley” (STC 2646, cc. 31° y 32°).

50°. De tal modo, los actos legislativos defectuosos durante el proceso de formación de la ley justifican la sanción de su nulidad por parte de este órgano contralor sólo si cumplen con los siguientes requisitos: 1) si recaen en la infracción de una norma constitucional y no en una de carácter legal o reglamentaria porque el Tribunal Constitucional sólo tiene competencia para conocer de la constitucionalidad de la ley; 2) si son relevantes; 3) si se han consolidado, porque no han podido ser o no fueron subsanados durante el mismo procedimiento legislativo; y, por último, 4) si su invalidez no produce graves consecuencias (STC roles Nos. 1216, cc. 13 y 14 y 2646 c. 14°).

51°. En relación con el primer requisito, ya explicamos que el vicio de forma se produce por haberse infringido el inciso 2° del artículo 66 de la Constitución.

En cuanto a la relevancia del vicio, también ya se argumentó que cumple con tal requisito porque impidió la debida expresión de la voluntad del legislador, que se expresó democráticamente aprobando con el quórum más bajo de la mayoría absoluta dos reglas propuestas por la Comisión Mixta.

Por otra parte, se cumple con el tercer requisito, porque las irregularidades no fueron subsanadas durante la tramitación del proyecto en el Congreso Nacional ni tampoco por el veto presidencial. En efecto, por una parte, no existió la posibilidad de que el Senado enmendara el precepto ya aprobado con la mayoría constitucional correspondiente porque el proyecto terminó su trámite y fue enviado al Presidente de la República para su sanción. Por otra



parte, uno de los preceptos que fueron propuestos por la Comisión Mixta y rechazados por el Senado por no alcanzar el quórum previsto en la disposición decimotercera transitoria de la Constitución y aprobados de haberse votado por la mayoría establecida en el inciso 2° del artículo 66, es diferente a los introducidos mediante el veto presidencial y que ahora forman parte del proyecto de ley consultado.

Aunque las observaciones Ns. 2 y 3 del veto adicionan, a continuación del numeral 8, un numeral 9 nuevo, pasando el numeral 9 a ser 10 del artículo 1°, que modifica los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, en materia de propaganda electoral, específicamente lo relacionado con todo evento o manifestación de ella en “redes sociales o plataformas digitales cuando exista una contratación y un respectivo pago” como también a las “radioemisoras”, como reponen en ambas disposiciones de la letra A) de la propuesta de la Comisión Mixta, el vicio fue subsanado ya que la votación del Parlamento que lo aprobó mayoritariamente lo convalidó.

Mientras tanto, el artículo quinto transitorio propuesto como letra B) por la Comisión Mixta disponía: a) “Mientras no se dicte la ley orgánica constitucional que se señala en el inciso segundo del artículo 15 de la Constitución Política de la República”, en circunstancias que la vigencia del nuevo artículo cuarto transitorio, cuyo texto en gran parte fue recogido por el veto presidencial, dispone ahora que tal vigencia se agota con “las elecciones municipales y regionales que se celebren en el año 2024”; y b) que la multa que el Juez de Policía Local podía imponer al elector por no sufragar era de 0,5 a 2 unidades tributarias mensuales, mientras que la observación N° 7 formulada por el Presidente, fija una multa única ascendente 0,5 unidades tributarias mensuales. Por lo anterior, no puede estimarse que la infracción al artículo 66, inciso segundo, de la Carta Fundamental –en relación al tercer requisito señalado en el considerando anterior– haya sido subsanada, toda vez que su inobservancia por parte del Senado, al rechazar las propuestas formuladas por la Comisión Mixta, influyó decisivamente en el contenido final del proyecto de ley, por cuanto el Presidente de la República no repuso en sus observaciones aditivas el mismo contenido de las normas rechazadas por el Senado, lo cual condujo a que el vicio, en definitiva, no se haya saneado durante la etapa final de tramitación del proyecto. Las mayorías parlamentarias que se pronunciaron sobre las observaciones en la materia precisa de las reglas propuestas por la Comisión Mixta no validan tampoco el vicio de forma, desde que se pronunciaron sobre un texto diferente al que habría resultado de haberse despachado el proyecto en la forma que hemos explicado. No se consolidaron así las normas propuestas por la Comisión Mixta y aprobadas con un quórum diferente al calificado por el Senado.



Por último, la declaración de inconstitucionalidad del vicio formal tiene como efecto que las normas propuestas por la Comisión Mixta, que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y por el Senado, por alcanzar la mayoría exigida por la regla constitucional que debió aplicar este último, se entienda que perviven y están incorporadas al proyecto despachado por éste, y por ello debieron ser enviadas al Jefe de Estado para su aprobación u observación.

52°. Por todos los argumentos desarrollados en este voto, esta Ministra está por declarar inconstitucional las normas contenidas en la observación N° 7, en aquellas partes del nuevo artículo cuarto transitorio que no subsanaron el vicio constatado y cuyo texto fue transcrito en el considerando anterior.

La Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS disiente de la sentencia igualmente respecto a los quórum de aprobación del proyecto de ley, en los siguientes términos:

1°. Esta Magistratura ha sido consistente en indicar que el quorum de aprobación de normas relativas al sistema electoral es el establecido en el artículo 66 de la Constitución Política y sólo en forma excepcional y en los casos expresamente establecidos se aplica el artículo 13 transitorio. En efecto, con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional del año 2005, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha mantenido siempre dicho criterio, habiendo dictado dieciocho sentencias en materia electoral cuyas normas modifican la Ley N°18.700 “Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios”, a saber:

- **STC 14.712-23 (Ley 21.615).** Proyecto de ley que modifica el decreto con fuerza de ley N°2, de 2017, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para optimizar la transparencia procedimental en votaciones populares.
- **STC 11.690-21 (Ley 21.385).** Proyecto de ley que modifica la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para privilegiar la cercanía al domicilio del elector, en la asignación del local de votación.
- **STC 10.514-21 (Ley 21.319).** Proyecto de ley que excusa a las mujeres embarazadas durante todo el período de gestación, a aquellas con hijos o hijas menores de dos años, y a quienes ejerzan labores de cuidado, de las labores de vocal de mesa.



- **STC 10.130-21 (Ley 21.311).** Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales para perfeccionar la legislación electoral vigente y fortalecer la democracia.
- **STC 9408-20 (Ley 21.277).** Proyecto de ley que complementa normas para la segunda votación de gobernadores regionales.
- **STC 4214-17 (Ley 21.073).** Proyecto de ley que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.
- **STC 3687-17 (Ley 21.033).** Proyecto de ley que crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata.
- **STC 3183-16 (Ley 20.960).** Proyecto de ley que regula el ejercicio del derecho a voto de los chilenos en el extranjero.
- **STC 3106-16 (Ley 20.938).** Proyecto de ley que repone facultades del Servicio Electoral.
- **STC 2981-16 (Ley 20.900).** Proyecto de Ley sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia.
- **STC 2776-15 (Ley 20.840).** Proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.
- **STC 2485-13 (Ley 20.682).** Proyecto de ley que modifica ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, estableciendo la facultad de excusarse de la obligación de ser vocal de mesa para las mujeres en estado de embarazo y puerperio.
- **STC 2446-13 (Ley 20.669).** Proyecto de ley que perfecciona las disposiciones introducidas por la ley N° 20.568 sobre inscripción automática y que modernizó el sistema de votaciones.
- **STC 2324-12 (Ley 20.640).** Proyecto de ley que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes.
- **STC 2152-11 (Ley 20.568).** Proyecto de ley sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones.



- **STC 2062-11 (Ley 20.542).** Proyecto de ley relativo al plazo de renuncia a un partido político para presentar candidaturas independientes.
- **STC 1472-09 (Ley 20.384).** Proyecto de Ley que adecua la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, a la Ley N° 20.354 de reforma Constitucional, que estableció la Elección de Presidente de la República en día Domingo.
- **STC 1237-08 (Ley 20.295).** Proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

En dieciséis de estos casos el Tribunal Constitucional al examinar los quorum de aprobación señaló que las normas de los proyectos de ley puestos bajo su control son orgánicas constitucionales y que consta que la aprobación de ambas Cámaras cumplió con las mayorías que exige el artículo 66 de la Constitución Política.

Sólo en dos casos y de un modo excepcional la revisión del cumplimiento de los quorum se realizó utilizando el artículo 13 transitorio. En un primer caso, STC Rol N°3687-17, “Proyecto de ley que crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata”, en tanto la norma refiere específicamente a la modificación de distrito electorales y el número de senadores a elegir en las circunscripciones. El segundo caso, referido a la STC N°2776-16, “Proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”, en razón que las disposiciones dicen relación con: determinación de distritos electorales, número de diputados a elegir en cada distrito, procedimiento de asignación de escaños de diputados, composición del Senado, renovación de circunscripciones en elecciones parlamentarias de 2017 y 2021. Todas materias que caben dentro del ámbito del artículo 13 transitorio.

2° En el caso puesto bajo nuestro conocimiento, ninguna de las materias cabe dentro de los asuntos regulados en el artículo 13 transitorio. Prueba de ello, es que esta Magistratura en forma unánime, reitera, en el acápite VII de la presente sentencia, la redacción de estilo relativa al “**CUMPLIMIENTO DE LOS QUÓRUM DE APROBACIÓN**”, y señala lo siguiente: “Que consta en autos que las normas del proyecto de ley bajo análisis que serán declaradas orgánico constitucionales fueron aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental”;



3° No obstante todo lo anterior, subsiste un punto oscuro sobre la materia, lo que se visualiza en la discrepancia manifiesta en el quorum de aprobación utilizado por ambas Cámaras del Congreso Nacional, durante la tramitación del Proyecto de Ley puesto bajo nuestro conocimiento. En aras de clarificar lo anterior, por la relevancia que tiene el quorum de mayoría en resguardo del principio democrático y de lo preceptuado en el artículo 4° de nuestra Carta Fundamental, esta Magistrada adhiere a lo razonado por el voto disidente de la Ministra señora María Pía Silva Gallinato en los numerales II, IV, V, VI.

Acordada la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en el numeral 1) del Artículo 2°; en la letra h) del numeral 1) del artículo 4° y en la letra b) del numeral 2) del artículo 4° del proyecto, respecto a las inhabilidades para ser candidatos para las personas que mantengan una inscripción vigente en el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos, regulado en la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, con el voto en contra de los Ministros señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, señor HÉCTOR MERY ROMERO, señora MARCELA PEREDO ROJAS y señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS, quienes estuvieron por declarar dicho precepto como inconstitucional, por las siguientes razones:

1°. El proyecto de ley incorpora una causal de inhabilidad para llegar a ser candidato, y por ende, para ser elegido, en los cargos de elección popular a alcalde, concejal, gobernador regional y consejero regional. Se impone así una restricción para el ejercicio del derecho político de optar a cargos electivos, denominado de sufragio pasivo, que la Constitución reconoce a todo ciudadano en el inciso segundo del artículo 13°, el cual establece que “*La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran*”.

2°. Si bien las inhabilidades afectan a quienes buscan acceder al Parlamento, ellas también se aplican a los que aspiran a otros cargos de elección popular, como son justamente aquellos a que se refieren los preceptos del proyecto y que actualmente están afectos a las inhabilidades contempladas en las leyes orgánicas constitucionales N°s 19.175, en lo relativo a los cargos de gobernadores y consejeros regionales (artículos 23 bis y 32) y 18.695, en relación a los cargos de alcaldes y concejales (artículo 74).

3°. Con respecto a las inhabilidades parlamentarias, esta Magistratura ha señalado que “*constituyen un conjunto de prohibiciones de elección y de ejecución de actos determinados respecto de quienes aspiran a un cargo de diputado o senador o lo están ejerciendo, inhabilidades que pueden ser absolutas, si consisten en la falta de alguno de los requisitos que la Constitución señala para ser elegido diputado (artículo 44) o senador (artículo 46), y relativas, si afectan las candidaturas y el ejercicio del cargo parlamentario. Estas últimas pueden ser, a*



su vez, preexistentes (artículo 54), si impiden ser candidatos a parlamentarios, y sobrevinientes” (artículo 57) (STC Rol N° 190, c. 9°), sosteniendo además que las prohibiciones parlamentarias, dentro de las cuales se encuentran las inhabilidades, tienen la “finalidad de cautelar y asegurar la independencia global de los diputados y senadores, tanto respecto del Poder Político cuanto de los diferentes grupos de presión, sean económicos o sociales, y de preservar la respetabilidad y la dignidad del cargo de parlamentario” (STC Rol N° 1.357).

De lo anterior resulta que quien quiera presentarse como candidato a un cargo de elección popular, en primer lugar, no puede afectarle una causal de inhabilidad absoluta, lo cual supone cumplir con los requisitos de elegibilidad respectivos, siendo el principal el de ser ciudadano, para lo cual se le exige ser chileno, haber cumplido dieciocho años de edad y no haber sido condenado a pena aflictiva (artículo 13, inciso primero, de la Carta Fundamental). En segundo lugar, pese a poseer las condiciones de elegibilidad, no puede ser inhábil en forma relativa, ya sea por haber desempeñar determinados cargos o encontrarse en las situaciones específicas que se indiquen. Se trata de cautelar las instituciones frente a influencias que pudieren afectar las votaciones o el ejercicio de potestades públicas y consecuentemente de no permitir que sean candidatos quienes no pueden ser válidamente elegidos.

4°. Por su parte, desde el punto de vista del derecho internacional de derechos humanos, y teniendo en consideración que el artículo 5° inciso segundo de la Constitución ha convertido a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes en una verdadera fuente del derecho constitucional, podemos recurrir a dicha disciplina para dilucidar este punto.

En sentido, y como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todas las restricciones al derecho a acceder a un cargo electivo “atienden a un propósito que debe ser útil y oportuno y necesario para satisfacer el interés público que las explican” (CIDH caso Yatama vs Nicaragua, 2005, párrafo 218), por lo que la causal de prohibición de elección a los cargos regionales y comunales que indica el proyecto de ley, consistente en mantener una inscripción vigente en el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos, debe enmarcarse en los fines que persiguen las inhabilidades, es decir, ya para velar por la autonomía para evitar conflictos de interés de quien pretenda asumir un cargo electivo, ya para preservar la dignidad en el cargo.

Pues bien, por una parte, no se observa que tal limitación se imponga para evitar la eventual influencia indebida que pueda proyectar la candidatura en la elección. Por otra parte, en cuanto al segundo objetivo que persiguen las inhabilidades, es decir, aquel relacionado con garantizar la dignidad en el cargo, cabe recordar que, constituyendo las inhabilidades un obstáculo que impide el ejercicio del derecho político a optar a un cargo de elección popular y, por ello, a una forma de participación popular que es característica de una república democrática (artículo 4° de la Carta Fundamental), ellas son de carácter excepcional y de derecho estricto, por lo que no cabe interpretarlas por analogía.



5°. La Carta Fundamental contempla una restricción que se funda en la dignidad en el cargo cuando impone como exigencia para obtener la calidad ciudadana -y, por lo tanto, para optar a un cargo de elección popular- no haber sido condenado a pena aflictiva (artículo 13). Se considera que quien se encuentra en tal situación no está en condiciones de ejercer sus derechos políticos porque ha tenido una conducta personal grave que constituye una deslealtad con el Estado y por ello no es merecedor de confianza (Acta de la Comisión Ortúzar, sesión 66, p. 28). Ello supone que la persona haya sido condenada mediante una sentencia judicial definitiva y ejecutoriada por ser responsable de un delito merecedor de tan elevada pena. Tal requisito es concorde con lo que expresa, en relación al artículo 5° inciso segundo de la Constitución, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando al reconocer, en su número 1, el derecho de todos los ciudadanos a “*ser elegidos en elecciones periódicas auténticas*” (letra b) y “*de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*”(letra c), establece luego, en su número 2, que “*la ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal*”.

6°. Ahora bien, la Ley N° 21.389, buscando promover y garantizar el cumplimiento de las pensiones alimenticias, creó el Registro de Deudores de Pensiones de Alimentos con el objeto tanto de incentivar al alimentante de priorizar el pago de las pensiones de alimentos sobre otras deudas, como de ordenar que determinados organismos que interactúan con los alimentantes retengan y paguen directamente las pensiones adeudadas. Enmarcado en tales propósitos, el actual artículo 36 de la Ley N° 14.908, incorporado por la mencionada Ley N° 21.389, dispone que los diputados y senadores y demás personas que ejercen otros cargos de elección popular -entre quienes se encuentran tanto los gobernadores y consejeros regionales como los alcaldes y concejales- que mantengan deudas alimenticias deben autorizar, en forma previa a la asunción en el cargo, a que la institución respectiva proceda a retener de sus remuneraciones y pagar directamente al alimentario la deuda con un recargo del 20%, para, luego de que ella se extinga, seguir reteniendo el monto de la pensión alimenticia.

7°. Pues bien, las normas del proyecto de ley que imponen dicho requisito al acceso a un cargo público, si bien tiene un fin legítimo e idóneo, como es el de establecer un mecanismo para incentivar al pago de la deuda, no resulta necesario, por cuanto existe otro medio menos restrictivo para lograr la misma finalidad, resultando además desproporcionado, al impedir el ejercicio del derecho político de acceso al cargo público de elección popular y de participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, estableciendo asimismo una discriminación arbitraria.

8°. En efecto, la restricción resulta innecesaria porque, como ya se explicó, la regla legal contenida actualmente en el artículo 36 de la Ley N° 14.908 permite para forzar el cumplimiento del deber alimenticio de quienes



desempeñan un cargo de elección popular, instrumento, por lo demás, que resulta mucho más eficaz que el diseñado por el proyecto de ley que analizamos, por cuanto se descuenta de una remuneración cierta, permitiendo la adecuada retención y pago de la deuda alimenticia por parte del organismo a que pertenezca el electo.

9°. Asimismo, la prohibición resulta desproporcionada para el fin que persigue, ya que impide del todo el ejercicio del derecho a optar, en igualdad de condiciones, a un cargo de elección popular (artículo 13, inciso segundo), atropellando con ello además el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1º, inciso cuarto).

Se trata de un obstáculo que, por una parte, no se justifica para poder ejercer la función en forma independiente y, por otra, no se funda en la dignidad en el cargo, ya que el hecho de encontrarse inscrito en el Registro de Deudores de Pensiones de Alimentos, sin que exista una condena impuesta por un juez penal y por un delito que merezca pena aflictiva, resulta una restricción al derecho de sufragio pasivo que no está autorizada ni por la Constitución ni por tratados ratificados por Chile y que se encuentran vigentes (artículo 5, inciso segundo segundo), como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23), señalando esta última que sólo cabe por condena por juez competente en proceso penal.

10°. A ello se suma que la norma propuesta establece una discriminación arbitraria, por cuanto afecta sólo a quienes busquen postular a los cargos de elección popular de gobernador y consejero regional y de alcalde y concejal comunal, sin incluir a otros cargos de esa índole, como son los de diputados y senadores. Estos últimos, si se encuentran inscritos en el Registro de Deudores sólo deben autorizar, antes de asumir el cargo, que se les retenga lo que adeuden como pensión alimenticia -de acuerdo con lo que dispone actualmente el artículo 36 de la Ley N° 14.908-, sin que la diferencia entre quienes postulen a los cargos parlamentarios y los que opten a los que se refiere el proyecto de ley que ha sido sometido al control de este Tribunal tenga una justificación racional, por lo que vulnera el inciso segundo del numeral 2 del artículo 19 de la Constitución.

11°. Por todo lo anteriormente expuesto, a juicio de estos Ministros disidentes, el numeral 1) del artículo 2º, y los numerales 1) y 2), letra b), del artículo 4º, ambos del proyecto de ley controlado, son inconstitucionales y debieron ser eliminado del proyecto de ley sujeto al control de esta Magistratura.

Acordada la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 1º, numeral 10), letra b) y en la disposición cuarta transitoria del proyecto de ley controlado, en aquella parte que confía en la potestad reglamentaria del Servicio Electoral y del Consejo Directivo del Servicio



Electoral, respectivamente, cuestiones esenciales para el funcionamiento de las elecciones, **con el voto en contra de los Ministros señor HÉCTOR MERY ROMERO y señora MARCELA PEREDO ROJAS, quienes** estuvieron por declarar dichas disposiciones como inconstitucionales, por las siguientes razones:

1°. Que, en virtud del principio de supremacía constitucional, esta Magistratura debe controlar proyectos de leyes orgánicas constitucionales para determinar su conformidad de forma y fondo a la Constitución. Por un lado, en cuanto a la conformidad de forma, se debe comprobar que los preceptos que desarrollan materias constitucionalmente reservadas al legislador orgánico sean aprobadas, modificadas o derogadas según el quórum correspondiente que establece la Constitución.

2°. Que, por otro lado, en cuanto a la conformidad de fondo, este Tribunal Constitucional debe procurar que el legislador desarrolle, modifique, o complemente las materias que el constituyente expresamente le ha encomendado tratar, de forma acorde a la flexibilidad normativa que la Carta Fundamental ha determinado para cada materia en particular. En línea con lo anterior, en virtud del artículo 93 inciso primero N°1 de la Constitución, esta Magistratura debe calificar como leyes orgánicas constitucionales a todos aquellos preceptos que, siendo parte de un proyecto de ley sometido a control de constitucionalidad, efectivamente versen sobre las temáticas que la Carta Fundamental ha reservado para ser reguladas a través de normas orgánicas constitucionales. Y, además, este Tribunal Constitucional tiene la obligación competencial de declarar inconstitucionales aquellas normas que contrarían la Carta Fundamental, como ocurre cuando el contenido de un proyecto de ley no es acorde a los mandatos que el constituyente ha confiado al legislador orgánico constitucional.

3°. Que, primero, debe tenerse en cuenta que el constituyente fue sumamente claro al mandar la regulación de las temáticas electorales, en su totalidad, al legislador orgánico constitucional. Evidencia de lo anterior es la literalidad del artículo 18 de la Carta Fundamental, el cual establece, en lo pertinente, que ***“Habrá un sistema electoral público. 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 y garantizará 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. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral”***.

Así, de la simple lectura de dicha disposición se desprende un mandato claro y directo que el constituyente formula al legislador orgánico constitucional, en virtud del cual todo lo referente al sistema electoral, su funcionamiento, organización y la forma en que se realizan los procesos electorales deberán regularse en una ley orgánica constitucional, en todo aquello que no está expresamente previsto por la Carta Fundamental, sin excepciones. Por lo tanto, toda temática referida a la regulación electoral -que



no sea de rango constitucional- debe estar contenida, por mandato expreso del constituyente, en una ley orgánica constitucional.

Esto, pues, dado que la estabilidad normativa sobre el sistema electoral y elecciones es un requisito indispensable para que exista una verdadera democracia, en los términos del artículo 4° de la Constitución, y para que exista una verdadera protección y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, **el constituyente ha querido dotar de una protección amplia, estable y especial aquellas normas jurídicas que regulan el sistema electoral.**

4°. Que lo anterior ha sido invariablemente sostenido por esta Magistratura en su jurisprudencia, desde sus inicios. Así, en la STC Rol N°53, a través de la cual se ejerció el control de constitucionalidad preventivo de la Ley N°18.700, este Tribunal Constitucional explicó que dicho proyecto sería declarado orgánico constitucional en su totalidad, pues *“el Constituyente, en términos amplios, ha entregado a la regulación de esta ley todo lo concerniente a la organización y funcionamiento del “sistema electoral público” y a la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la propia Constitución. En consecuencia, para dar fiel cumplimiento al mandato constitucional, el legislador no sólo está facultado sino, más aún, obligado a legislar sobre todas estas materias, en uno o más textos legales, pero todos ellos con el carácter de leyes orgánicas constitucionales”*.

En la misma sentencia, esta Magistratura explicó las razones que había tenido el constituyente para confiar tan amplio mandato y obligación al legislador orgánico constitucional, señalando que *“la amplitud de las materias que la Constitución entrega a esta ley sobre “sistema electoral público”, a diferencia de lo que ocurre con otras leyes del mismo rango en las cuales la Constitución ha sido definitivamente más restrictiva, se justifica, sin duda, por su especial importancia y trascendencia, pues, como bien se ha dicho, “una de las bases de la institucionalidad consagrada en la Constitución Política reside en la organización republicana y democrática de gobierno, en el cual el ejercicio de la soberanía, además del que corresponde a las autoridades que establece la Constitución, se realiza por el pueblo mediante elecciones periódicas y plebiscitos. De esta base fundamental derivan la ciudadanía y los principales derechos que ella otorga, el de sufragio y el de optar a cargos de elección popular, los cuales, por antonomasia, constituyen los derechos políticos”. (Informe de la Comisión de Estudio de Leyes Orgánicas Constitucionales relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema Electoral Público enviado a S.E. el Presidente de la República el 29 de noviembre de 1985)”*.

5°. Que, en efecto, a diferencia de lo que ocurre respecto a otras leyes orgánicas constitucionales, el constituyente ha expresado, a través del artículo 18 de la Carta Fundamental, el mandato según el cual la totalidad de las materias electorales deben ser reguladas por el legislador orgánico constitucional y no solamente su núcleo esencial, dada su importancia y trascendencia, ya explicada en los considerandos anteriores.



Esto ha sido sostenido por esta Judicatura, por ejemplo, en la STC Rol N°38, pues en aquella oportunidad, al conocer sobre el proyecto de ley sobre "Sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral", este Tribunal Constitucional fundamentó su decisión de que todas las normas de ese proyecto eran propias de ley orgánica constitucional en virtud del artículo 18° de la Carta Fundamental, con excepción de tres artículos, pues se *"ha considerado el carácter especial del artículo 18 de la Constitución en cuanto dispone que será materia de ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento del sistema electoral público y la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la Constitución, precepto que denota que la voluntad del Constituyente es que la citada ley tenga el rango de orgánica constitucional no sólo en su núcleo esencial sino también en aquellas materias que sean su complemento indispensable, no obstante que éstas, consideradas aisladamente, sean propias de ley común"*.

La amplitud del mandato constitucional exige que el legislador orgánico constitucional regule todos los detalles relacionados con materias electorales, lo cual explica el carácter orgánico constitucional de ciertas disposiciones específicas, como aquellas que establecen el número y tipo de lápices que el Servicio Electoral debe poner a disposición de las oficinas electorales para desarrollar una elección (artículo 61 de la Ley N°18.700).

6°. Que, en línea con lo anterior, debe ejercerse el control de constitucionalidad confiado a esta Magistratura por el artículo 93 N°1 de la Constitución respecto a las disposiciones contenidas en el artículo 1° numeral 10, letra b) y cuarta transitoria, ambos del proyecto de ley.

La disposición contenida en el en el artículo 1° numeral 10, letra b), del proyecto de ley busca modificar el artículo 32 de la Ley N°18.700, de la siguiente forma *"Intercálase, a continuación del inciso noveno, el siguiente inciso décimo, nuevo, pasando el actual inciso décimo a ser inciso undécimo: "Los medios de prensa, radioemisoras, redes sociales y plataformas digitales deberán remitir o poner a disposición del Servicio Electoral, en el plazo y forma que éste determine mediante una instrucción, la identidad y los montos involucrados de todo aquél que contrate propaganda electoral con dichos medios. La información será publicada en la página web de dicho Servicio, en conformidad con lo dispuesto en la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada"*.

Por su parte, la disposición cuarta transitoria del proyecto de ley, en lo pertinente, establece que *"Setenta y cinco días antes del día sábado que corresponda al inicio de la elección, el Consejo Directivo del Servicio Electoral deberá dictar una resolución que contendrá las normas e instrucciones necesarias para el correcto desarrollo de las elecciones en dos días, incluyendo:*

- 1) *El procedimiento de cierre de jornada y sellado de urnas del día sábado, así como el de reapertura de la votación el día domingo.*
- 2) *El proceso de sellado y la custodia de las urnas y de los útiles electorales en los locales de votación, tras el cierre de la jornada del día sábado. La custodia corresponderá al delegado de la Junta Electoral y*



al Servicio Electoral, quienes deberán coordinarse para estos efectos con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y con el Ministerio de Defensa Nacional para el resguardo y la mantención del orden público y la custodia del lugar donde se guarden las urnas y los útiles electorales, lo que se realizará con el auxilio de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile.

Las urnas electorales serán selladas y reabiertas al día siguiente por los vocales de mesas, sin perjuicio de que podrán estar presentes los apoderados acreditados ante la mesa de votación.

Las urnas y los útiles electorales, desde la noche del día sábado hasta la mañana del día domingo, permanecerán en un lugar de custodia con sellos especiales, de acuerdo a las normas que dicte el Servicio Electoral. Asimismo, los lugares de custodia permanecerán cerrados de puertas y ventanas con sellos especiales, de acuerdo con las normas que dicte el Servicio Electoral.

El delegado de la Junta Electoral o la persona que éste designe mantendrá un registro de quienes se encuentren en el lugar de votación durante la noche del sábado y la mañana del domingo. En todo caso, además del delegado o la persona que éste designe, durante dicho periodo sólo estarán autorizados para permanecer en el local de votación personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, personal de enlace del Servicio Electoral y los apoderados generales. En el caso de los apoderados generales que permanezcan durante la noche del sábado y la mañana del domingo en los locales de votación, estos en ningún caso podrán entrar al lugar en que se guarden las urnas y los útiles electorales.

3) *El orden del escrutinio de la votación”.*

7°. Que, por lo tanto, es evidente que ambas disposiciones controladas son contrarias a la Constitución, pues ellas mandatan, respectivamente, al Servicio Electoral a dictar una instrucción y al Consejo Directivo del Servicio Electoral a dictar una resolución que regule materias que son propias del legislador orgánico constitucional por mandato expreso del constituyente, de acuerdo a la literalidad del artículo 18 de la Carta Fundamental. Es claro que, al confiar la regulación de cuestiones tan esenciales para la democracia como el proceso de sellado y custodia de las urnas a la potestad reglamentaria de un servicio público, el legislador excede su margen de apreciación legítimo, contraría la flexibilidad normativa de la Constitución y pone en riesgo la estabilidad normativa electoral, lo cual, a su vez, pone en peligro el sistema democrático y el ejercicio y la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Esto, pues no debe olvidarse que las leyes orgánicas constitucionales fueron diseñadas por el constituyente justamente para dar cierta protección y estabilidad normativa especial a los asuntos de mayor importancia para la



institucionalidad chilena, por lo tanto, traspasar dicha competencia desde el legislador orgánico constitucional a un servicio público supone privar a dichas materias de la protección y estabilidad normativa que el constituyente estimó indispensables para el funcionamiento del Estado de derecho chileno.

8°. Que, al confiar a la potestad reglamentaria la regulación de estas temáticas, no sólo se vulnera el artículo 18, sino que también el artículo 4°, ambos de la Constitución. Esto, pues esta última disposición establece que “*Chile es una república democrática*”, consagrando, así, un tipo de gobierno democrático, el cual se caracteriza por la idea de limitación de poder, entendiendo que aquel no radica en los órganos del Estado, ni en el Estado como forma de comunidad política, sino en las personas. Así, el sentido de la democracia constitucional es la protección de las libertades, derechos y obligaciones del ser humano que a través del pacto social, el cual no enajena sus libertades sino que se somete a un orden constitucional democrático justo.

Sin embargo, para que exista un verdadero régimen democrático, es necesario que la regulación de las materias electorales gocen de cierta seguridad y estabilidad normativa que no puede brindar la potestad reglamentaria, pues las normas que surgen del ejercicio de dicha atribución pueden ser fácilmente modificadas por la autoridad administrativa de turno; a diferencia de las leyes orgánicas constitucionales, las cuales exigen, primero, una deliberación democrática en el Congreso y su aprobación acorde a quórum reforzados, lo cual da cuenta de la necesidad de que exista un consenso transversal por parte del legislador.

9°. Que, en este sentido, existen numerosos instrumentos internacionales que resaltan la importancia de la seguridad jurídica y la estabilidad normativa en materia electoral. Desde el punto de vista del derecho comparado, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, mejor conocida como Comisión de Venecia, ha adoptado un Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, en el cual se explica la importancia de que exista estabilidad en las normas electorales para que un régimen sea verdaderamente democrático; estabilidad que en Chile, a juicio del constituyente, y de acuerdo a la literalidad del artículo 18 de la Carta Fundamental, sólo podía ser alcanzada por el legislador orgánico constitucional, dejando fuera a la potestad reglamentaria.

En específico, la Comisión de Venecia ha dicho que “***La estabilidad de la ley es un elemento importante de la credibilidad del proceso electoral que, a su vez, es esencial para la consolidación de la democracia. En efecto, si las reglas cambian con frecuencia, el votante puede sentirse desorientado y no llegar a comprenderlas, especialmente si son complejas. Y lo que es aún más importante: los votantes pueden llegar a pensar, con razón o sin ella, que el derecho electoral es un instrumento que manipulan en su favor quienes ejercen el poder y que, por lo tanto, el voto del electorado no es el elemento que decide el resultado de las elecciones***” (párrafo 63, p.28). Por esto, dicho órgano ha señalado que “***Uno de los medios para evitar manipulaciones estriba en definir en la Constitución o en un texto superior a la ley ordinaria los elementos más***



sensibles” (párrafo 66, p.28) y que “*el derecho electoral debería, en principio, tener rango legislativo*” (párrafo 67, p.29).

Por su parte, y desde el ámbito interamericano, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, parte de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, en su Guía de Buenas Prácticas en Material Electoral, actualizada al año 2023, ha resaltado la importancia de la seguridad jurídica en materia electoral para que exista una verdadera democracia. En este sentido, ha explicado que los procedimientos electorarios deben inspirarse en el principio de certeza, el cual “*es un principio clave para brindar confianza a la ciudadanía, para darle seguridad de que los actos de las autoridades se apegan a la normativa y facultades que la ley les otorga, y para garantizar que las reglas sean aceptadas y no estén sujetas a cambios discrecionales*” (p.16). Además, se refuerza la importancia de la seguridad jurídica en la legislación electoral como “*condición mínima para la organización de elecciones democráticas*”, señalando que “*La seguridad jurídica busca obtener una conducta previsible de las autoridades electorales, que brinde certeza de los actos y elimine arbitrariedades en el ejercicio de las funciones de la autoridad*” (p.45).

10°. Que, asimismo, las disposiciones en estudio contrarían el artículo 13 de la Constitución, en cuanto este consagra ciertos derechos políticos de las personas sumamente relevantes como el derecho a sufragio, a elegir y ser elegido, como se desprende de su tenor literal al sostener, en lo pertinente, que “*La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran*”. El ejercicio de estos derechos debe ser regulado, en virtud del mandato expreso constitucional contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, por el legislador orgánico constitucional. Esto, pues para lograr su protección, es indispensable que la regulación que se relaciona con el legítimo ejercicio de estos derechos políticos goce de la estabilidad y protección que otorga el legislador orgánico constitucional.

Por ende, las disposiciones contenidas en el artículo 1º, numeral 10), letra b) y en el precepto transitorio en estudio, a juicio de estos Ministros, no cumple con el estándar racional básico que exige la Constitución en propósito a tutelar el ejercicio de los derechos políticos, pues una eventual resolución o norma infralegal dictada por el Servicio Electoral sólo puede constituirse, en virtud del artículo 94 de la Carta Fundamental, para fines de administración electora, mientras que la norma que se somete a examen regula en definitiva el derecho a sufragio.

11°. Que, a juicio de estos Ministros y en base a todo lo expuesto, es ineludible concluir la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 1º numeral 10), letra b) y cuarta transitoria del proyecto de ley controlado, en aquella parte que confía en la potestad reglamentaria del Servicio Electoral y del Consejo Directivo del Servicio Electoral, respectivamente, cuestiones esenciales para el funcionamiento de las elecciones y, por lo tanto, indispensables para la protección de la democracia y



del ejercicio legítimo de los derechos fundamentales de las personas; tales como el proceso de sellado y la custodia de las urnas. Esto, pues por mandato expreso del artículo 18 de la Constitución, estas materias deberían ser reguladas por el legislador orgánico y no por una autoridad administrativa de turno que solamente goza de la potestad de dictar actos administrativos, sin contar necesariamente con legitimación democrática, un proceso de deliberación, ni la protección que otorgan los quórums protegidos de aprobación legislativa. Lo cual, además, vulnera el artículo 4° de la Carta Fundamental al privar a los procesos electorarios y a la normativa que regula el sistema electoral de la estabilidad y seguridad jurídica esenciales para la existencia de una verdadera democracia; e infracciona el artículo 13 de la Constitución, el cual, en relación al artículo 18, exige que el ejercicio de los derechos políticos a sufragio, elegir y ser elegido sea regulado por el legislador orgánico constitucional.

PREVENCIONES

Los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, HÉCTOR MERY ROMERO, y señora MARCELA PEREDO ROJAS, previenen que estuvieron por declarar las disposiciones contenidas en el **numeral 1) del artículo 1°** del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad, que modifican la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en materias relativas a las declaraciones de candidaturas, también como propias de la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones del Servicio Electoral a que alude el **artículo 94 bis, inciso cuarto**, de la Constitución Política (en el mismo sentido, por ejemplo, la STC Rol N° 10.130-21 CPR).

Los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ previenen que, en relación con las remisiones normativas al Servicio Electoral -que se contiene en los **artículos 1° N° 10) letra b), 1° N° 11)**, en cuanto al procedimiento a que alude el inciso final del nuevo artículo 46, y 4° transitorio inciso segundo-, si bien comparten, en lo sustancial, los razonamientos expresados por los Ministros Mery y Peredo en su disidencia por la inconstitucionalidad, concurren, en esta oportunidad, igualmente a la declaración de constitucionalidad sólo en consideración a que, dada la proximidad de las elecciones regionales y municipales fijadas para los días 26 y 27 de octubre de 2024, un pronunciamiento de inconstitucionalidad podría tener efectos más perjudiciales que los que se derivan de los preceptos referidos, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 1° inciso cuarto y 4° de la Carta Fundamental, al dejar sin regulación las materias allí referidas, ya que,



como sostuvo esta Magistratura en 2007, “el ordenamiento constitucional es un sistema normativo, que regula poderes públicos, reconoce y ampara derechos subjetivos y fundamenta, en fin, la cohesión y equilibrio político y social. La exclusión de una norma legal es consecuencia de la ruptura de ese ordenamiento, para restablecerlo en plenitud. Dicha finalidad no se logra si la expulsión del precepto legal puede acarrear efectos aún más nocivos que los que produce su pervivencia. Una decisión de tal envergadura requiere, pues, la ponderación de su conveniencia para el orden constitucional que esta Magistratura debe cautelar. El criterio adecuado para calificarlo es la determinación de las consecuencias de la desaparición del precepto legal. Si deviene una situación más perjudicial o negativa que la preexistente a su anulación, no resulta conveniente para el interés público y la plena vigencia del Estado de Derecho la derogación de la norma” (Rol N° 558, c. 19°. En el mismo sentido, c. 10°, Rol N° 12.345).

Los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ previenen que estuvieron por declarar como orgánica constitucional la disposición contenida en el artículo 1° transitorio, en virtud de la cual se dispone que la ley entrará en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial, atendido que, por referirse a normas de carácter orgánico constitucional, la determinación de su vigencia goza también de ese carácter, conforme a lo previsto en el artículo 18 inciso primero de la Constitución, en tanto complemento indispensable de las normas remitidas a control por el Congreso Nacional.

Redactaron la sentencia y las disidencias y prevenciones, las señoras y los señores Ministros que respectivamente las suscriben.

Comuníquese al H. Senado de la República, regístrese y archívese.

Rol N° 15.683-24 CPR.

0000552
QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas y señora Alejandra Precht Rorris.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



AEBA230C-8E23-4776-8539-C54DAAD950B3

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.