

Malapportionment y Gerrymandering en Chile: ¿de qué manera son posibles en el contexto de las elecciones de congresistas?*

[Malapportionment and Gerrymandering in Chile: How they are possible in the context of elections of congressmen?]

ARIEL MALLA GALLARDO**

RESUMEN

¿Es posible en Chile la distorsión de los resultados electorales producto de actos legislativos, actos administrativos, o ambos, que influyan sustancialmente en las características de los distritos electorales? El presente artículo busca dar respuesta a esta interrogante a través de la interpretación de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios (y normas relacionadas) y generando escenarios posibles a partir de ella. Así, también se busca dar una respuesta aproximada al riesgo que puede correr el sistema democrático por este tipo de manipulaciones del sistema electoral.

PALABRAS CLAVE

Sistema electoral – *Malapportionment* – *Gerrymandering* – Distritaje.

ABSTRACT

Is it possible in Chile the distortion of the electoral results as a product of legislative acts, administrative acts, or both, that would have a substantial influence on characteristics of the electoral districts? This article searches for an answer to this question in the interpretation of the Constitutional Organic Act of Elections and Vote Count (Act N° 18.700, and related normative bodies) and generating possible scenarios from it. By this way, also is searched an approximate answer to the risk that can have for the democratic system this kind of manipulations of the electoral system.

KEYWORDS

Electoral system – *Malapportionment* – *Gerrymandering* – *Apportionmen*

* Se han utilizado como abreviaturas en este artículo: C. Pol. (Constitución Política de la República de Chile), LOCVoPE (Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios), LOCTRICEL (Ley N° 18.460, Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones), LOCSIESE (Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral), SERVEL (Servicio Electoral), TC (Tribunal Constitucional), TRICEL (Tribunal Calificador de Elecciones).

El autor agradece los comentarios efectuados por el profesor Mg. Esteban Szmulewicz Ramírez, que han enriquecido el contenido de este artículo.

** Estudiante de Derecho (egresado) de la Universidad Católica del Norte, sede Coquimbo. Ayudante de la Cátedra de Derecho Político (profesor Mg. Esteban Szmulewicz Ramírez). Correo electrónico: amg009@alumnos.ucn.cl; arielmmgallardo@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

Es posible afirmar que todo proceso de distritación y de asignación de escaños en el Congreso Nacional debe tener por objetivo que los distritos sean compactos territorialmente y representativos democráticamente, garantizándose el equilibrio poblacional, la eliminación del sesgo partidista y el aumento progresivo de los niveles de competitividad⁶⁸. En cierto modo, se busca una *simetría partidista*, consistente en el “[...] equilibrio generado cuando un partido recibe, de manera proporcional, un número de escaños similar a la votación obtenida”⁶⁹, que se relaciona con el principio *una persona, un voto* (igualdad de sufragio o igualdad del voto) que plantea que son inadmisibles procedimientos de configuración de los distritos electorales, inscripción en listas de electores y recepción de votos cuyo fin sea restar influencia al voto de determinados individuos, sectores, zonas geográficas, etc.⁷⁰

Tenido en cuenta este presupuesto inicial, “[s]i la configuración de los territorios electorales se aleja del principio una persona un voto se socavan las bases de legitimidad de la democracia representativa en la misma proporción en que se tolera dicho alejamiento”⁷¹, cosa que también es recogida por el Proyecto de Principios Generales sobre Libertad y No Discriminación en Materia de Derechos Políticos⁷² en su parágrafo V, no obstante plantear excepciones en su parágrafo XI (fundadas, principalmente en la representación equilibrada de los diversos elementos de la población de un país⁷³).

En el presente artículo se busca dar respuesta a la interrogante de si, vistas las condiciones que establece la LOCVoPE⁷⁴ y otras normas relacionadas, es posible que el legislador o el Consejo Directivo del SERVEL pueda modificar los parámetros electorales que la ley le autoriza –y, así, pueda también alterar los resultados electorales– de manera tal que se favorezca a causa de ello a un determinado sector o partido político. La cuestión surge como una oportunidad de realizar un examen de resultados hipotéticos posibles a partir de los textos legales resultado de

⁶⁸ Véase TRELLES, Alejandro; MARTÍNEZ, Diego, “Fronteras electorales. Lecciones de la redistribución en México para California”, en *Política y Gobierno*, 19 (2012) 2, p. 200. [visible en internet: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v19n2/v19n2a2.pdf> 5 de mayo de 2019]. Si bien los autores del artículo citado mencionan también como objetivo el incrementar la participación de grupos minoritarios en la geografía electoral, éste es un caso de *gerrymandering* afirmativo, cosa que configura una excepción que excede el objeto de este artículo.

⁶⁹ TRELLES, Alejandro; MARTÍNEZ, Diego, cit. (n. 1) p. 205.

⁷⁰ CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *Professional training series No. 2: Human Rights and Elections*, (Nueva York y Génova, Organización de las Naciones Unidas, 1994), p. 11.

⁷¹ BRONFMAN, Alan, “Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de los diputados en Chile”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 40 (2013) 1, p. 388 [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n40/a11.pdf> 5 de mayo de 2019]

⁷² El Proyecto es un anexo de la resolución 1 (XIV), aprobada por el Subcomité de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en su 14° periodo de sesiones, en 1962. El texto a que se hace referencia señala:

“V. *Equality of suffrage*

“(a) *Every national is entitled to vote in any election, or other public consultation for which he is eligible, on equal terms, and each vote shall have the same weight.*

“(b) *When voting is conducted on the basis of electoral districts, the said districts shall be established on an equitable basis such as would make the results most accurately and completely reflect the will of all the voters.*”.

⁷³ En este mismo artículo, véase la nota n° 18.

⁷⁴ Actualmente, el texto refundido, coordinado y sistematizado de la LOCVoPE es el del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 6 de abril de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

las reformas hace poco tiempo realizadas al sistema electoral chileno, que adopta un sistema de representación proporcional plurinominal dejando atrás el sistema electoral binominal y la distritación establecida con posterioridad al Plebiscito de 1988 que, por lo demás, resulta polémica al ser sospechosa de *gerrymandering*⁷⁵, no obstante sea posible apreciar un claro *malapportionment*, resultado de la aplicación del sistema binominal y la curiosa condición impuesta por la antigua redacción del art. 109 bis de la LOCVoPE –alcanzar el mayor número de sufragios y tener una cantidad total de votos, por lista, superior al doble de los que alcanzase la lista o nómina que le sigue en número de sufragios–⁷⁶. Para la consecución del objetivo expresado al inicio de este párrafo se describe el marco conceptual del *malapportionment* y el *gerrymandering* y la situación actual respecto a las generalidades normativas de la configuración del mapa electoral y la distribución de los escaños del Congreso Nacional para, posteriormente, hacer un análisis de los escenarios más relevantes en que podría delinearse una situación de *gerrymandering* en Chile.

II. CUESTIONES CONCEPTUALES PREVIAS

A efectos de una mejor comprensión de la problemática, se exponen a continuación un conjunto de cuestiones conceptuales previas relativas a los conceptos de *malapportionment* y *gerrymandering*.

1. *Malapportionment*

El *malapportionment* consiste en la creación de distritos electorales con proporciones excesivamente desiguales entre votantes y representantes, sea por razones territoriales, de población o de representación distorsionada –sobrerrepresentación o infrarrepresentación–⁷⁷. Así, “[...] los escaños asignados a una determinada unidad geográfica no están proporcionalmente distribuidos de acuerdo a su tamaño poblacional [...]”⁷⁸. Por ejemplo, considérese la creación de un distrito que cuenta con cien mil votantes y otro distrito de diez mil votantes, asignándose al primer distrito dos diputados y al segundo sólo un diputado. En el primer distrito habría un diputado por cada cincuenta mil votantes mientras que en el segundo

⁷⁵ Sobre el particular, véase PASTOR, Daniel, “Origins of the Chilean Binominal Election System”, en *Revista de ciencia política*, 24 (2004) 1, pp. 38-57. [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v24n1/art02.pdf> 5 de mayo de 2019]; ROJAS, Priscilla; NAVIA, Patricio, “Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002”, en *Revista de ciencia política*, 25 (2005) 2, pp. 91-116. [visible en internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2005000200004 5 de mayo de 2019].

⁷⁶ Sobre el particular, véase URZÚA, Germán, *Historia Política de Chile y su evolución electoral (Desde 1810 a 1992)* (1ª Ed., Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1992), pp. 765-776. Se hace presente que la calificación de *malapportionment* no es utilizada por el autor citado, aunque es posible deducirla a partir de los caracteres delineados en este artículo.

⁷⁷ Véase REYNOSO, Diego, *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, (1ª Ed., Ciudad de México, FLACSO, 2004), p. 11.

⁷⁸ MORALES, Mauricio; NAVIA, Patricio, “La falacia del principio ‘una persona, un voto’ en la elección de los consejeros regionales en Chile”, en *Universum*, 23 (2008) 1, p. 166. [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v23n1/art09.pdf> 8 de mayo de 2019]. “La existencia de [...] distritos electorales con una subrepresentación legislativa tiene como contrapartida otros distritos electorales que reciben un porcentaje de escaños superiores al porcentaje de población electoral que se encuentra en sus distritos”. REYNOSO, Diego, *Votos ponderados*, cit. (n. 10), p. 12.

habría un diputado por cada diez mil votantes: ello revela una desproporción de la cantidad de votantes por diputado electo por distrito de uno a cinco.

El efecto producido puede no sólo consistir en una disminución de la relevancia del voto de los ciudadanos en la provisión de los escaños de diputados. También puede producirse una situación en que grandes áreas rurales –con diferentes necesidades específicas– puedan verse superadas por áreas urbanas densas que acaparen la distribución de diputados⁷⁹.

Como métodos para medir la representación desigual pueden mencionarse la comparación de la relación entre electores o habitantes de un distrito y la cantidad de representantes electos en él comparada entre el distrito más populoso con el menos populoso – comparación que se hace en el ejemplo de *malapportionment* vista más arriba–, el uso de la desviación estándar de los cuerpos electorales de cada distrito, o bien la comparación del menor porcentaje de votantes que podrían ganar una mayoría en el cuerpo legislativo debido a disparidades en las poblaciones o cantidad de electores en los distritos⁸⁰.

2. *Gerrymandering*

Incluso cuando los distritos puedan tener poblaciones o cuerpos electorales similares, los legisladores podrían crear límites distritales que resulten favorables para un sector, coalición o partido político en particular.

El concepto de *gerrymandering* surge de la modificación de la cartografía distrital efectuada en 1812 por el entonces gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry, con el objetivo de beneficiar a su partido en las elecciones⁸¹. Este gobernador “[...] tuvo la sagaz idea de trazar un distrito en forma de salamandra, que concentraba sus votos y esparcía los de sus oponentes”⁸².

Este concepto es entendido como “[...] el trazado de distritos electorales que, en forma intencional, se construyen con el objetivo de favorecer la representación de un partido, un grupo o sector en particular”⁸³.

El *gerrymandering* es entonces una especie de *malapportionment*, dado que consiste en alterar un resultado electoral potencial a través de la modificación de la componente territorial del distrito –redibujar los límites distritales, en ocasiones de manera notoria como en el citado caso de Elbridge Gerry–, cosa que deviene en la distorsión de la representación política en el órgano legislador, favoreciéndose con ello injustamente a un sector, coalición o partido político en particular.

⁷⁹ En este punto, resulta patente el ejemplo histórico que brinda la Constitución de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1923: en el Congreso de los Sóviets de la República Rusa habría un diputado por cada 25.000 electores urbanos y un diputado por cada 125.000 electores rurales. Habida consideración de que la población rural es generalmente menor a la urbana y la desproporción de la representación urbana y rural en una proporción de cinco a uno, la infrarrepresentación rural resulta patente. Sobre el particular, véase REYNOSO, Diego, *Votos ponderados*, cit. (n. 10), p. 81.

⁸⁰ Por ejemplo, supóngase que el territorio ha sido dividido en 90 distritos uninominales. Resultaría lógico pensar que, si escogemos un conjunto aleatorio de distritos, la relación promedio entre representantes electos y población de cada distrito debiera (al menos) parecerse. No obstante, es prácticamente seguro el hecho de que la población de los distritos será distinta. Así, un conjunto de los 45 distritos de menor población no debiera rebasar el porcentaje de población que a ellos corresponde. Así, no resulta lógico que pudieran tener 45 representantes electos si su población apenas corresponde al 30% del total, dejando a la mayor parte de la población (un 70%) infrarrepresentada (con sólo un 50% de los escaños).

⁸¹ TRELLES, Alejandro; MARTÍNEZ, Diego, TRELLES, Alejandro; MARTÍNEZ, Diego, cit. (n. 1), p. 200

⁸² SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada* (México, Fondo de Cultura Económica, 1994), p. 35.

⁸³ REYNOSO, Diego, *Votos ponderados*, cit. (n. 10), p. 83.

Varias políticas de diseño territorial de los distritos pueden implicar *gerrymandering*. El *gerrymandering por concentración activa* consiste en trazar límites de distritos que concentren grupos de electores favorables a un sector político que inicialmente se encuentran dispersos; el *gerrymandering por dispersión reductiva* consiste en trazar distritos electorales que separen los grupos de electores desfavorables a un sector político que se encuentran territorialmente concentrados; el *gerrymandering por concentración reductiva* consiste en concentrar una mayoría que gana en varios distritos a base de concentrarla en uno solo; finalmente, el *gerrymandering por dispersión activa* implica dividir un distrito con una mayoría ganadora en varios distritos con el objeto de aumentar la representación. Los ejemplos anteriormente dados no son exhaustivos⁸⁴, aunque permiten hacerse una idea práctica sobre los alcances del *gerrymandering*. No obstante lo anteriormente dicho, el *gerrymandering* no sólo puede ser utilizado con la intención de favorecer a grupos políticos en concreto sino que también para favorecer la representación de las minorías⁸⁵.

III. NOTAS SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE LOS DISTRITOS ELECTORALES EN LA LOCVOPE

1. Generalidades

La C.Pol., en su art. 18, inc. 1°, mandata la configuración de un sistema electoral público, entregando al legislador orgánico constitucional determinar su organización y funcionamiento, regulando la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en todo lo no previsto por la Constitución. Además, deberá garantizarse 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 procesos electorales y plebiscitarios. Es esta última afirmación la que resulta de interés respecto del *malapportionment* y el *gerrymandering*: tanto independientes como los miembros de partidos políticos deben tener garantizada igualdad en los procesos electorales, igualdad que puede verse rota por la alteración de los parámetros electorales en beneficio de grupos o sectores políticos. Pero el *malapportionment* y el *gerrymandering* no sólo pueden producir conflictos con las garantías para quienes ejercen un sufragio pasivo: el sufragio activo debe ser igualitario –además de personal, secreto y voluntario, de acuerdo al art. 15, inc. 1° C.Pol. –.

Previo al análisis de las normas jurídicas que regulan la configuración de los distritos electorales en la LOCVOPE, puede afirmarse que son presupuestos necesarios que surgen tanto de la práctica, la lógica como de la aplicación de la matemática simple el que exista un equilibrio poblacional –en lo que cobra especial importancia el concepto de desviación poblacional, que ha de ser tolerable para las fuerzas políticas–, una compacidad geométrica –que los distritos electorales correspondan, en el plano, a una única forma geométrica– y que se mantenga la integridad municipal –por lo demás, la división político-administrativa de nivel más bajo en Chile–⁸⁶.

⁸⁴ REYNOSO, Diego, *Votos ponderados*, cit. (n. 10), p. 83-84.

⁸⁵ El examen sobre la juridicidad de esta “cara feliz” del *gerrymandering* (*affirmative gerrymandering*) excede el objeto de este trabajo, que busca dar una perspectiva general sobre la posibilidad de que exista un resultado de *malapportionment* o de *gerrymandering* en Chile. Baste, como mera aproximación, anotar que “[l]a sobrerrepresentación distrital puede desempeñar un papel clave en aquellos países donde las desventajas regionales, sociales y poblacionales necesiten que se negocien instituciones que produzcan contrapesos políticos, como sucede en la mayoría de [E]stados federales, y es imperativo en algunos [E]stados multinacionales”. REYNOSO, Diego, *Votos ponderados*, cit. (n. 10), p. 167.

⁸⁶ Véase, sobre el particular, TRELLES, Alejandro; MARTÍNEZ, Diego, cit. (n. 1), p. 207-208.

La LOCVoPE, en su art. 190, distribuye los 50 escaños senatoriales haciendo corresponder cada circunscripción senatorial con cada región –art. 190, inc. 1°– y asignando un mínimo de 2 y un máximo de 5 senadores. Para la elección de diputados, la Ley crea 28 distritos electorales –art. 187– con una configuración territorial y asignación de escaños en el Congreso Nacional prescrita en el art. 188, contemplándose un mínimo de tres y un máximo de ocho diputados por distrito. La Ley se encarga de establecer un procedimiento de actualización en el art. 189, sólo aplicable a la reorganización de la distribución de los 155 escaños de diputados encargada al Consejo Directivo del SERVEL, a efectuar cada diez años. Es relevante anotar que no existe norma similar en la asignación de los escaños senatoriales, que parecen tener también una distribución proporcional a la población de las regiones, con un mínimo de 2 y un máximo de 5 senadores por región –coincidente con cada circunscripción senatorial–. Esto último puede llegar a provocar problemas a futuro teniendo en consideración que es posible que existan variaciones de la proporción de la población también en la escala de las regiones⁸⁷.

La delimitación de los distritos electorales tiene su rango congelado a rango legal. No obstante, ello es impreciso: no es cualquier rango legal, sino que el rango de ley orgánica con constitución al⁸⁸. Ello implica que es necesario conseguir una mayoría específica en el Congreso para poder realizar modificaciones a la norma en concreto. En principio, esta mayoría debe ser de cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio –art. 66, inc. 2° de la C.Pol.–, en función del rango legal específico que tiene. No obstante, el inc. 2° la disposición decimotercera transitoria de la C. Pol. modifica este quórum respecto de la LOCVoPE, en cuanto incida sobre el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes y el sistema electoral vigente –materias relevantes con ocasión de realizar el análisis relativo al *malapportionment* y al *gerrymandering* en Chile a nivel de la conformación del Congreso Nacional–, de manera tal que se exige el voto conforme de tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio⁸⁹. Así, toda modificación de la delimitación de los distritos electorales tiene que sujetarse a la mayoría antes señalada. Finalmente, ha de mencionarse que, por disposición

⁸⁷ “[...] a pesar de existir alternativas a la reducción de la sobrerrepresentación distrital, en muchos casos junto a la reasignación se introducen pisos mínimos de representación que tienden a desviarse del sistema del principio ‘una persona, un voto’. Así, por ejemplo, en Brasil el artículo 45 de la Constitución de 1988 establece para cada estado un mínimo de ocho diputados y un máximo de 70, y se adjudica el resto de los diputados conforme a la población dentro de ese rango; pero a pesar de la cláusula poblacional, los toques mínimos y máximos introducen un alto nivel de sobrerrepresentación distrital. Lo mismo ocurre en Argentina con la cláusula de cinco diputados como mínimo y en España con un mínimo de dos”. REYNOSO, Diego, *Votos ponderados*, cit. (n. 10), p. 87.

⁸⁸ Si bien la C. Pol. no establece expresamente que la distritación sea materia de una ley orgánica constitucional, esto puede deducirse a partir de la importancia que esta materia reviste para la democracia como forma de gobierno. Se produce, tanto por el motivo antes expuesto como por el hecho de que el legislador original de la LOCVoPE situara la distritación entre las materias de la ley, un congelamiento del rango: “[...] a futuro esa materia no puede ser regulada por ley ordinaria o por decretos con fuerza de ley”. CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “La potestad legislativa, los tipos de ley y sus relaciones internas en el Derecho nacional”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, 23 (2010) 1, p. 145 [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v23n1/art06.pdf> 8 de mayo de 2019]

⁸⁹ Se hace necesario hacer presente que, por ejemplo, las reclamaciones electorales (Título IV, art. 105 y ss.) y las sanciones y procedimientos judiciales que se tratan en la LOCVoPE (Título VII, art. 136 y ss.) no se ven alcanzadas por esta disposición transitoria de la C. Pol.. Materias contenidas en la LOCVoPE como las antes señaladas conservan la mayoría requerida de cuatro séptimos de los senadores y diputados en ejercicio para su modificación.

del art. 93, n° 1 de la C.Pol., cualquier modificación a estos preceptos se encuentra obligatoriamente afecta a un control preventivo de constitucionalidad por parte del TC⁹⁰.

2. Procedimiento de actualización de la distribución proporcional de escaños de diputados

Si bien el rango legal de la delimitación de los distritos electorales tiene su rango normativo congelado –como se ha visto *supra*–, no resulta ser así en la práctica respecto de la distribución de diputados por distrito, entregándose al Consejo Directivo del SERVEL la potestad de actualizar esta distribución en función de la población de cada distrito⁹¹. Es esta situación la que se procederá a analizar.

El art. 189, letra a) establece una regla de distribución proporcional a la población de cada distrito electoral para los 155 escaños de diputados. Se hace preciso anotar que la LOCVoPE, en este punto, no establece una proporcionalidad en función a la cantidad de electores, sino que en función a la población total⁹². Los datos que deberá tener en cuenta el Consejo Directivo del SERVEL para realizar la distribución son aquellos que proporcione el último censo poblacional oficial realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). La proporcionalidad a observar consistirá en distribuir a prorrata los cargos entre los distritos electorales, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 121 de la LOCVoPE: el Consejo Directivo del

⁹⁰ Sobre este punto se hará una mención más amplia en el subapartado 1 del apartado V.

⁹¹ Lo expuesto no resulta baladí, dado que puede postularse que se ha intentado disfrazar una delegación legislativa en materia de ley orgánica constitucional. Ésta, además, procedería respecto de un órgano distinto del Presidente de la República (quien, previa delegación legislativa, podría emitir un decreto con fuerza de ley dentro de los límites que la Constitución establece). “[...] la Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Araya, De Urresti, Espina y Harboe, acordó suprimir la última oración del inciso final del artículo 179 bis, al estimar que no corresponde que como consecuencia de una resolución administrativa se modifique una norma de una ley orgánica constitucional”. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.840* (Valparaíso y Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, s.d.) [visible en internet: https://www.bcn.cl/historiadelay/fileadmin/file_ley/3997/HLD_3997_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf 29 de mayo de 2019] p. 705. Este acuerdo de la Comisión de Constitución del Senado se realizó respecto de la redacción del último inciso del actual art. 189, que en tal fase de discusión señalaba que “[e]n cualquier caso, con o sin recurso, la determinación definitiva de la asignación de escaños deberá publicarse en el Diario Oficial en los primeros diez días del mes de febrero del año de que se trate. *En caso de producirse algún cambio en la distribución de diputados, el texto del artículo 179 [188, actual] de esta ley se entenderá modificado en lo pertinente, de pleno derecho y se aplicará en su forma así corregida en la elección inmediatamente siguiente.*” BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.840*, cit. (n. 24), p. 700. La *cursiva* ha sido introducida. El problema se ha dejado planteado, no obstante excede los márgenes de este trabajo.

⁹² Andrés Harboe, cuya opinión es recogida en el Informe de la Comisión de Constitución del Senado, señaló que “[...] la[s] diferencia[s] entre uno u otro concepto no son sustanciales, [cosa que] se debería principalmente a la presencia de menores de edad. Los cuales se deberían distribuir proporcionalmente en forma pareja entre los distintos distritos, con diferencias estadísticamente poco significativas. De esta forma parece más aconsejable utilizar la información de electores del propio Servel, más regulada, regular y confiable”. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, s.d. *Historia de la Ley N° 20.840* (Valparaíso y Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional) [visible en internet: https://www.bcn.cl/historiadelay/fileadmin/file_ley/3997/HLD_3997_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf 29 de mayo de 2019] p. 515. El autor comparte la opinión antes expresada, debido a que, si bien el error estadístico podría ser menor, es corregido por la provisión de una información específica y detallada. No obstante, en función de una afirmación hecha más atrás en la intervención del propio Harboe, podría ser necesaria una fiscalización del *acarreo* de electores de un distrito a otro. Con todo, ello podría ser estéril por la escasa incidencia estadística que pudiera tener.

SERVEL deberá observar el coeficiente D'Hondt para realizar la distribución de los escaños de diputados en cada una de las modificaciones que haga de ella en función al censo poblacional oficial⁹³. En todo caso, de acuerdo a la letra b) del art. 189, los distritos deberán tener un mínimo de 3 y un máximo de 8 diputados. Si, aplicada esta metodología, uno o más distritos superan el límite de 8 diputados, deberá distribuirse el conjunto de cargos excedentes en forma proporcional a la población entre los distritos que no hubieren alcanzado el tope.

El Consejo Directivo del SERVEL⁹⁴ deberá constituirse especialmente al efecto, en sesión extraordinaria –art. 67, inc. 5° de la LOCSIESE– convocada con una anticipación no menor a cuarenta y ocho horas por el Presidente del Consejo, indicando expresamente la materia a tratar –realizar la actualización prevista por el art. 189 de la LOCVoPE– el tercer día hábil del mes de abril del año subsiguiente al de la realización del último censo oficial, hecho del que depende la fecha de convocatoria del Consejo Directivo para realizar la actualización⁹⁵. Si ese año coincide con un año en que se celebren elecciones de diputados, el Consejo Directivo del SERVEL deberá constituirse especialmente el tercer día hábil del mes de abril del año inmediatamente anterior a dicha elección –art. 189, letra c) de la LOCVoPE–. El acuerdo requiere del voto favorable de la mayoría de sus miembros presentes –art. 67, inc. 6° de la LOCSIESE–, debiendo estar presentes a lo menos cuatro consejeros para poder sesionar –art. 67, inc. 1° de la LOCSIESE–. Desde ese momento, el Consejo Directivo del SERVEL tendrá un plazo de diez días para decidir la nueva distribución de escaños y, adoptado que sea el acuerdo sobre la actualización, éste deberá ser notificado a la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial –art. 189, letra d) de la LOCVoPE–. Tanto la notificación como la publicación deberán realizarse en las cuarenta y ocho horas siguientes a la adopción del acuerdo⁹⁶, correspondiendo esta tarea al Presidente del Consejo –art. 63, inc. final de la LOCSIESE–⁹⁷.

No habiéndose presentado objeciones respecto al proceso de actualización practicado por el SERVEL o bien resueltas éstas por el Tribunal Calificador de Elecciones, corresponde al Director del SERVEL cumplir y hacer cumplir el acuerdo o su modificación que contenga el resultado del proceso de actualización –art. 69, letra a) de la LOCSIESE–.

⁹³ A mayor abundamiento, resulta lógico tener que observar la siguiente analogía respecto del art. 121 de la LOCVoPE: cada distrito electoral correspondería a un partido político o coalición (pacto), cada cantidad de población por distrito se correspondería con la votación por partido político o coalición (pacto).

⁹⁴ Una referencia más amplia respecto a la conformación de este órgano directivo del SERVEL se encuentra *infra*.

⁹⁵ Podrá ser parte de un análisis estadístico (que excede por lejos los fines de este artículo) determinar la manera del cómo actualizaciones realizadas en periodos de 4, 5 o 6 años pueden afectar los resultados de una elección, si es que los censos poblacionales oficiales son llevados a efecto cada cinco años. El problema se resuelve si los censos poblacionales oficiales se realizan cada diez años, aun cuando no parece ser ésa la solución que la Administración adopte. Sobre el particular, véanse las fechas de convocatoria estimadas para este siglo en el Anexo N° 1.

⁹⁶ Este plazo rompe con la regla general de que las publicaciones que se ordene hacer por parte del SERVEL en el Diario Oficial deben realizarse los días 1 o 15 del mes que corresponda salvo que sean festivos, caso en el que se deben practicar el día hábil siguiente (art. 88, inc. 1° LOCSIESE).

⁹⁷ Resulta interesante anotar que podría pensarse que al acuerdo de que trata el art. 189, letra d) de la LOCVoPE debería estar sujeto al trámite de toma de razón previo a su publicación en el Diario Oficial. De todas maneras, el art. 58, inc. final de la LOCSIESE, establece que los actos del SERVEL no están afectos al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, entre los que se incluye el acuerdo del Consejo Directivo del SERVEL en comento.

IV. OBJECIONES QUE PUEDEN PRESENTARSE ANTE EL TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES CON CAUSA EN UNA APLICACIÓN INCORRECTA DEL ARTÍCULO 189 DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS

La actualización realizada por el Consejo Directivo del SERVEL puede ser objeto de control. Para ello, en el art. 189, incs. 2° al final de la LOCVoPE se establece un procedimiento de objeción respecto a la forma de aplicación de las letras a) y b) del art. 189 ante el TRICEL, que conoce de este procedimiento tanto por el texto expreso de la LOCVoPE como por aplicación del art. 9°, letra b) de la LOCTRICEL. Resulta necesario hacer mención de la extensión de la procedencia de la presentación de objeciones al acuerdo de actualización alcanzado por el Consejo Directivo del SERVEL. Aquí, es relevante el hecho de que éste procede por “[...] *la forma en que el Consejo Directivo del Servicio Electoral aplicó las letras a) y b) [...]*” del art. 189 de la LOCVoPE, según el inc. 2° del mismo artículo. De aquí, se desprenden dos posturas posibles: una primera lectura llevaría a concluir que sólo se refiere a la correcta aplicación del algoritmo de distribución del art. 189, inc. 1° de la LOCVoPE; una segunda aproximación consiste en asumir que con ello también se hace alusión al procedimiento administrativo que culmina con la adopción del acuerdo y su publicación⁹⁸.

Este procedimiento puede ser iniciado, en el plazo de cinco días desde la publicación del art. 189, letra d) de la LOCVoPE, por *cualquier ciudadano*. La expresión utilizada por el legislador en el art. 189, inc. 2° puede conducir, en una lectura rápida a la conclusión de que este procedimiento se inicia por el ejercicio de una *acción popular*. Cualquier persona, mientras reúna las condiciones para ser ciudadano –véanse art. 13 a 17 de la C.Pol–, puede iniciar el procedimiento. El hecho de añadir la calidad de *ciudadano* a los requisitos generales de capacidad procesal para ello la vuelve una acción popular –en el sentido de que es detentada por cualquier persona que tenga capacidad procesal– pero de una manera estricta –en el sentido de que no es en realidad cualquier persona: se ha de pertenecer al cuerpo político de la República, al pueblo, pudiéndose postular la denominación de acción popular *estricta*–.

De acuerdo al art. 189, inc. 3° de la LOCVoPE, el TRICEL tendrá diez días para resolver si confirma o modifica el acuerdo del Consejo Directivo del SERVEL. Contra su decisión no procederá recurso alguno, siendo un procedimiento de única instancia, cosa que es conteste con la regla general del art. 13 de la LOCTRICEL. En todo caso, y por aplicación del mismo art. 13, el TRICEL puede modificar su resolución en caso de haber incurrido en un error de hecho que exija realizar tal modificación. El TRICEL tiene cinco días desde la emisión de su decisión para realizar esta modificación. Sin perjuicio de lo anterior, y por el mismo motivo por el cual el TRICEL puede realizar la modificación de oficio, las partes pueden requerir que el TRICEL realice tales modificaciones⁹⁹.

Con o sin recurso, y en cualquier caso, la determinación definitiva de la asignación de escaños de diputados deberá publicarse en el Diario Oficial en los primeros diez días del mes de febrero del año de que se trate –art. 189, inc. final de la LOCVoPE–. Si bien resuelve el problema de un eventual retardo de la decisión del TRICEL, la redacción del precepto resulta extraña en el caso que no haya sido presentado recurso alguno para objetar la actualización realizada por el Consejo Directivo del SERVEL: una solución coherente para interpretar este precepto parece

⁹⁸ Se volverá sobre los efectos prácticos de esta disquisición en el contenido del subapartado 2 del apartado V.

⁹⁹ Nótese que si esta clase de modificaciones es requerida por el SERVEL sólo puede hacerlo en nombre de éste el Director del SERVEL, por tener éste la representación judicial y extrajudicial del SERVEL (art. 69, letra g) de la LOCSIESE).

ser la de no considerar esta redacción como una autorización para retardar la publicación en caso que no haya sido presentado recurso ante el TRICEL, de tal suerte que la autorización que otorga el legislador para practicar la publicación en el Diario Oficial en los primeros días de febrero del año que se trate sólo debe entenderse dada para el caso que haya sido presentado recurso ante el TRICEL.

V. ESCENARIOS POSIBLES

1. Malapportionment y gerrymandering como resultado de las mayorías en el Congreso Nacional y el rol del Tribunal Constitucional

Resulta una consecuencia lógica, por la importancia política y técnica de la materia, que en la delimitación de los distritos electorales participen las autoridades representativas y deban observarse las ideas básicas de la democracia, no obstante el Derecho pueda imponer límites a la decisión política sobre delimitación de distritos, en aras de la pervivencia y solidez del régimen democrático¹⁰⁰. Sin embargo, ¿es posible que, por el surgimiento de un acuerdo político en el Congreso Nacional, pueda alterarse el resultado de los procesos electorales? Si bien la situación pareciera ser de laboratorio, por las condiciones que deben darse para que ello se produzca, bien vale tenerla en cuenta debido al rango concreto de ley que tiene la disposición de los distritos electorales –de ley orgánica constitucional–. Nada obsta a que una mayoría suficiente en el Congreso Nacional pueda modificar los distritos electorales y, como resultado, pueda haber un *malapportionment* o *gerrymandering* a partir de las modificaciones introducidas. Además, ello no sería de extrañar toda vez que resulta lógico pensar que los intervinientes en el proceso de redistribución podrían intentar obtener provecho político propio, para su partido o sector político¹⁰¹.

Aun en el caso de que se alcancen las antedichas mayorías en el Congreso Nacional –tres quintos de los senadores y diputados en ejercicio¹⁰²–, el proyecto de ley que contenga un *malapportionment* o *gerrymandering* deberá pasar por control preventivo obligatorio de constitucionalidad en el TC (al tratar sobre materias de ley orgánica constitucional, art. 93 n° 1 de la C. Pol.)¹⁰³. Ejemplos de problemas que podrían aparecer en sede de control preventivo son el de cómo justificar jurídicamente que el *malapportionment* o el *gerrymandering* altera los presupuestos de la democracia en cuanto forma de gobierno; y, en su faz práctica, cómo justificar matemáticamente el hecho de que se está intentando, por parte de una mayoría en el Congreso Nacional, modificar los distritos electorales provocando un *malapportionment* o *gerrymandering*¹⁰⁴.

¹⁰⁰ BRONFMAN, Alan, cit. (n. 4) pp. 388-389.

¹⁰¹ TRELLES, Alejandro; MARTÍNEZ, Diego, TRELLES, Alejandro; MARTÍNEZ, Diego, cit. (n. 1), pp. 200-201.

¹⁰² Véase el inc. 2° de la disposición decimotercera transitoria de la C. Pol. y, en este mismo artículo, la explicación contenida en el subapartado 1 del apartado III.

¹⁰³ Si bien esto es una resultante del rango legal específico, por aplicación del art. 93, n° 1 C. Pol., “[l]a facultad de los tribunales de justicia de revisar el rediseño de límites electorales que ya han sido aprobados es más bien una excepción. Los tribunales, en términos generales, tienen escasas y limitadas facultades en esta materia o, simplemente, no tienen jurisdicción. La excepción, por cierto relevante, es [Estados Unidos] [...]”. BRONFMAN, Alan, cit. (n. 4) p. 372. No obstante, ha de tenerse presente que el Tribunal Constitucional *no* pertenece a la estructura del Poder Judicial.

¹⁰⁴ Reste decir que, si bien excede el objeto de este artículo, existe el riesgo de que un TC que no sea políticamente aséptico, y que a la vez sea ideológicamente coincidente con la mayoría en el Congreso, pueda realizar un control preventivo favorable respecto de una reforma legal que contenga un posible resultado de *malapportionment* o *gerrymandering*,

2. Malapportionment: el rol del Consejo Directivo del Servicio Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones

Una solución posible para evitar el *malapportionment* y el *gerrymandering*, evitando los sesgos partidistas en los procesos de redistribución y reasignación de escaños en el Congreso Nacional, es traspasar la potestad para realizar la redistribución a los servicios electorales o, incluso, a tribunales electorales, aunque difícilmente puede contarse con un órgano autónomo aislado de intereses partidistas o ideológicos¹⁰⁵. En el caso chileno, como ya ha sido visto, esta solución es sólo asumida parcialmente, dado que toda potencial redistribución incumbe al legislador. Así, al Consejo Directivo del SERVEL corresponde la potestad de actualizar la distribución de los escaños de diputados para el Congreso Nacional en Chile¹⁰⁶.

¿Podría darse que, a través de una aplicación errada del algoritmo de distribución de los diputados y senadores por distrito, el SERVEL acabe realizando un *malapportionment*? Dado que el concepto de *gerrymandering* se encuentra asociado a la delimitación territorial de los distritos, sólo el legislador podría incurrir en esta conducta por los motivos expuestos *supra*¹⁰⁷. Esta situación se puede describir como *malapportionment*, categoría general a que pertenece el *gerrymandering*¹⁰⁸.

Este *malapportionment*, resulte de una acción intencionada o no del Consejo Directivo del SERVEL, puede alterar el equilibrio poblacional que se busca entre el resultado electoral general y la cantidad de escaños de diputados ocupados por cada partido o pacto político en función de la población de cada distrito. Suponiendo que el Consejo Directivo del SERVEL ha provocado una situación de *malapportionment*, la forma en que puede alegarse sería la de contrastar la metodología y resultados presentados por el Consejo Directivo del SERVEL en su acuerdo publicado en el Diario Oficial con la metodología y resultados que del texto expreso de la ley puedan derivarse: ello no sólo envuelve el esfuerzo jurídico para hacer presente la afectación de

¹⁰⁵ Véase TRELLES, Alejandro; MARTÍNEZ, Diego, cit. (n. 1), p. 201; 203.

¹⁰⁶ El Consejo Directivo del SERVEL es, junto al Director del SERVEL, uno de los órganos directivos del SERVEL (art. 94 bis, inc. 2° C. Pol.; art. 62 de la LOCSIESE). Está formado por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio (art. 94 bis, inc. 2° C. Pol.; art. 63, inc. 1° de la LOCSIESE), que durarán diez años en sus cargos, no podrán ser designados para un nuevo periodo y se renovarán por parcialidades cada dos años (art. 94 bis, inc. 2° C. Pol.). Los consejeros deben cumplir con los requisitos establecidos en el art. 64 de la LOCSIESE, entre los que se cuentan el no haber desempeñado cargos de representación popular, de exclusiva confianza del presidente de la República o de miembro de la directiva central de un partido político en los cinco años anteriores a su designación y el no estar afiliado, mientras dure en el cargo, a un partido político.

Tal parece que la *asepsia política* del Consejo Directivo del SERVEL se encuentra resguardada en cuanto al procedimiento por medio del cual son nombrados los consejeros directivos del SERVEL y por la potestad de la Corte Suprema de conocer de la incapacidad de un miembro del Consejo Directivo del SERVEL (art. 94 bis, inc. 3° C. Pol.). Si bien la *asepsia política* parece ser el objetivo de las normas comentadas, puede apreciarse en la Historia de la Ley un giro que hace pensar que este pensamiento existe, pero atenuado: el Senado, a solicitud de la Cámara de Diputados, cambió la redacción “dirigente de un partido político” por “miembro de la Directiva Central de un Partido Político”. Véase BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.568* (Valparaíso y Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, s.d.) [visible en internet: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4572/HLD_4572_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf 29 de mayo de 2019] p. 547, 552.

¹⁰⁷ Véase, en este mismo artículo, la explicación contenida en el subapartado 1 del apartado III.

¹⁰⁸ Para más detalle, véase el apartado II de este mismo artículo.

las garantías del sistema democrático, sino que también resulta importante una aplicación y análisis concienzudo de la matemática tras el problema¹⁰⁹.

3. ¿Nulidad de Derecho Público?

En principio, puede afirmarse que el hecho de que hayan pasado los plazos para reclamar del acuerdo de actualización de la distribución de escaños de diputados del Consejo Directivo del SERVEL hace imposible cualquier otra reclamación por esta causa.

No obstante, resulta interesante el examen de la posibilidad que abre el art. 7° C.Pol. –la nulidad de Derecho Público– al tener en consideración la naturaleza administrativa del antedicho acto¹¹⁰. La interpretación del art. 189, inc. 2° de la LOCVoPE¹¹¹ cobra importancia en este punto: si se asume como correcta la primera interpretación es posible aseverar que la nulidad de Derecho Público es del todo improcedente, mientras que si se acepta como tal la segunda interpretación ha de realizarse un examen más detallado. Se explicará este segundo caso, debiendo resolverse, con anterioridad a cualquier postulado susceptible de ser efectuado, qué hechos podrían ocurrir en el procedimiento que hagan surgir una nulidad de Derecho Público y, en su caso, si éstos afectan los derechos y garantías de orden político contenidos en la Constitución. Estos escenarios serían: que el acuerdo del Consejo Directivo del SERVEL adolezca de un vicio de nulidad de Derecho Público por incorrecta aplicación del algoritmo de distribución del art. 189 de la LOCVoPE; que el acuerdo del Consejo Directivo adolezca de un vicio de nulidad de Derecho Público por incorrecta aplicación del algoritmo antes señalado y por vicios en el procedimiento de adopción del acuerdo; y, que el acuerdo del Consejo Directivo sólo adolezca de vicios en el procedimiento de adopción del mismo.

El primer escenario a examinar consiste en que el acuerdo del Consejo Directivo del SERVEL contenga un vicio de nulidad de Derecho Público producto de que no es conforme a las reglas de las letras a) y b) del art. 189 de la LOCVoPE: en tal caso, resulta claro que, por aplicación del principio de especialidad, la forma de reclamar de ello sea a través del procedimiento que se contempla en los incs. 2° y 3° del art. 189. Además, sería razonable pensar que puede aplicarse a la nulidad de Derecho Público, al ser la nulidad una institución excepcional, el principio de que deba aplicarse la sanción prevista por la ley con preferencia a la nulidad –en este caso, la revocación y modificación del acto administrativo por parte del TRICEL–. En este

¹⁰⁹ En este último punto conviene tener en consideración la opinión del cientista político Mauricio Morales quien, en el contexto de la discusión del proyecto de ley que introducía el nuevo art. 179 bis de la LOCVoPE (actual art. 189), señaló que “[...] no sólo se generará un problema en términos de las atribuciones que se otorgan al Servicio Electoral para asignar los distritos, sino que, además, es probable que en doce años más se disminuyan los escaños asignados a regiones para trasladarlos a la Región Metropolitana” y “[s]ugirió establecer límites para las regiones, con el fin de que no pierdan poder, pero el problema se va a mantener al interior de ellas, porque los distritos rurales van a tener que ceder escaños a los distritos urbanos por una cuestión de peso poblacional”. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.840*, cit. (n. 24), p. 158. Así, el problema potencial de la migración de la población en el interior del país (migración campo-ciudad, si se prefiere) podría no ser resuelto por la norma.

¹¹⁰ Sobre el particular, resulta especialmente decidir el art. 58, inc. final de la LOCSIESE, que establece que los actos del SERVEL no están afectos al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, entre los que se incluye el acuerdo del Consejo Directivo del SERVEL en comento.

¹¹¹ Véase, en este mismo artículo, el apartado IV. En resumen, las interpretaciones del art. 189, inc. 2° de la LOCVoPE tienen que ver con la procedencia de las objeciones sobre el proceso de actualización y si ésta puede sólo referirse a la correcta aplicación del algoritmo de distribución del art. 189, inc. 1° de la LOCVoPE o que se refiera también al procedimiento administrativo que culmina con la adopción del acuerdo y su publicación.

orden de ideas, las consecuencias de este escenario serían equivalentes a las del escenario en que existan vicios de nulidad de Derecho Público y que el algoritmo haya sido mal aplicado.

Un tercer escenario implica que el vicio de nulidad de Derecho Público encuentre su raíz en un defecto del procedimiento administrativo que resulta en la adopción del acuerdo y su posterior publicación, siendo la aplicación del algoritmo de distribución de las letras a) y b) del art. 189 correcta: en tal caso, podría proceder la nulidad de Derecho Público pero, al ser una aplicación correcta del algoritmo en cuestión, sería esto posible sólo en caso que no se cumpla alguno de los presupuestos que la ley señala para que el Consejo Directivo del SERVEL se reúna a efectuar la actualización. Ejemplo de esto último sería el caso en que no se ha realizado un censo oficial que permita realizar la actualización o éste tiene defectos en sus resultados o metodología (lo cual impediría realizar la actualización por falta de sustento empírico) o que el Consejo ha sido convocado al efecto de practicar la actualización con una anterioridad o posterioridad desmedida e injustificada respecto de la época fijada por la ley –con todo, ello debería darse de forma notoria–. De todos modos, el lector probablemente habrá reparado en que el algoritmo de distribución, en el tercer escenario, ha sido aplicado correctamente y, por tanto, resulta difícil poder vincular un vicio formal con la afectación de derechos y garantías constitucionales: la existencia de un vicio de nulidad de Derecho Público, si bien podría resultar tal, se hace irrelevante (al menos en los ejemplos expuestos) desde el momento en que (1) no se ha modificado en realidad la distribución de diputados por distrito o (2) la anticipación o demora en la convocatoria para adoptar el acuerdo no ha incidido sustancialmente en su contenido, cosa que llevaría, de manera inevitable, a la improcedencia de la nulidad de Derecho Público.

VI. CONCLUSIONES

Una primera lectura de las normas legales en que se ha basado este artículo podría hacer pensar que los procesos de distribución y asignación de escaños de diputados y senadores se encuentran potencialmente libres de una manipulación tal que resulte beneficiosa para un partido o coalición políticos. No obstante, una revisión más profunda de las normas jurídicas aplicables parece dar con un sistema más complejo, que termina por revelar sus posibles fallas¹¹².

Tanto el *malapportionment* como el *gerrymandering* podrían producirse a nivel de la configuración de distritos y circunscripciones senatoriales toda vez que una mayoría parlamentaria suficiente –tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio¹¹³– concentraría poder suficiente para poder alterar los límites de los distritos y circunscripciones, la asignación de escaños y la proporcionalidad poblacional. Ello, no obstante, tiene un importante obstáculo: el control preventivo del TC –del art. 93, n° 1 C.Pol– que, si bien resulta para un caso como éste una garantía para la democracia y sus presupuestos, podría no surtir el efecto esperado en caso que éste no actúe de manera políticamente aséptica.

También es posible que pueda producirse un *malapportionment* en los procesos de actualización de la asignación de los escaños de diputados practicados por el Consejo Directivo del SERVEL, tanto de manera intencionada como no intencionada. Los parámetros que el legislador entrega se manifiestan como un algoritmo de distribución suficientemente preciso a

¹¹² “[...] existen límites de todo tipo para que un sistema electoral satisfaga plenamente el ideal normativo de la igualdad del voto. Los límites materiales, funcionales y sociales aumentan la importancia de la sobrerrepresentación distrital, que paradójicamente es más común en los sistemas electorales de lo que suponemos y curiosamente desconocemos”. REYNOSO, Diego, *Votos ponderados*, cit. (n. 10), p. 89.

¹¹³ Véase el inc. 2° de la disposición decimotercera de la C. Pol. y, en este mismo artículo, la explicación contenida en el subapartado 1 del apartado III.

respetar que, con información precisa y suficiente y una adecuada comprensión de la norma y la matemática tras ella, puede cualquier ciudadano controlar. Así, la argumentación a presentar ante el TRICEL resulta ser basada en la matemática del proceso y sus resultados, contrastándose la metodología, resultados o ambos utilizados por el Consejo Directivo del SERVEL¹¹⁴.

Si bien resulta posible que el actuar del Consejo Directivo del SERVEL pueda adolecer de algún vicio que lleve envuelta la nulidad de Derecho Público, los casos en que ésta puede producirse y las condiciones especiales que debieran darse para poderla alegar hacen del examen de esta hipótesis interesante, pero estéril. Si bien, teóricamente, la puerta queda abierta a que pueda darse, un examen de escenarios posibles muestra que la nulidad de Derecho Público respecto del acuerdo adoptado por el Consejo Directivo parece imposible de sostener argumentalmente sin siquiera realizar un examen de los derechos y garantías constitucionales que pudieren verse conculcados de esta manera en el caso concreto.

La posibilidad de que puedan producirse situaciones de *malapportionment* o *gerrymandering* en Chile muestra la necesidad de que una ciudadanía informada, como presupuesto material de la democracia: ésta deba encontrarse suficientemente informada al respecto de aquello cuanto ocurre con procesos que inciden sobre el cómo se distribuyen los cargos de representación popular como en el caso de la actualización de la distribución de escaños de diputados por parte del Consejo Directivo del SERVEL. En este caso, la ventana de diez días que corresponde al tiempo que media entre la publicación del acuerdo del Consejo y la extinción del plazo para objetarlo ante el TRICEL resulta de capital importancia para el correcto funcionamiento de la institucionalidad democrática.

Finalmente, se recoge la reflexión de Alan Bronfman: “[...] recordemos que la legitimidad del sistema electoral es el punto de partida para mantener vivo al régimen democrático representativo. Si la regulación electoral exhibe deficiencias tan importantes como la comentada [...], la posibilidad de atraer a esos ciudadanos que día a día se distancian de una comunidad democrática que no es capaz de representarlos es baja. La existencia de un procedimiento constitucional y legal para asegurar la vigencia del principio de igualdad de voto, transmite al ciudadano un mensaje democrático sobre la importancia de su voto. El ordenamiento jurídico, en tiempos de apatía electoral, no puede darse el lujo de transmitir, precisamente, el mensaje contrario”¹¹⁵.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.568* (Valparaíso y Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, s.d.) [visible en internet: https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/4572/HLD_4572_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf29 de mayo de 2019], 792 pp.

¹¹⁴ Sin perjuicio de exceder el objeto de este trabajo, se recoge la reflexión de David Cienfuegos, que señala que “[c]on frecuencia se piensa que las matemáticas y el [D]erecho son disciplinas que chocan, que son incompatibles. Esto es falso, toda vez que la matemática aplicada al [D]erecho constituye uno de los auxiliares principales en su estudio, interpretación y aplicación. Basta señalar que la ciencia matemática provee al [D]erecho de los métodos, técnicas y herramientas necesarias para determinar cuantitativamente las repercusiones jurídicas de un determinado comportamiento [...]. El conocimiento de cómo se realizan estos cálculos, es necesario e indispensable, para cualquier profesional del [D]erecho, cualquiera que sea su actividad [...]”. CIENFUEGOS SALGADO, David, *Matemáticas aplicadas al Derecho* (2ª ed., México: Editorial Porrúa, 2010), p. 2.

¹¹⁵ BRONFMAN, Alan, cit. (n. 4), p. 390.

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.840* (Valparaíso y Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, s.d.) [visible en internet: https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/3997/HLD_3997_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf 29 de mayo de 2019], 1296 pp.
- BRONFMAN, Alan, “Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de los diputados en Chile”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 40 (2013) 1, pp. 353-392 [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n40/a11.pdf> 5 de mayo de 2019]
- CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *Professional training series No. 2: Human Rights and Elections*, (Nueva York y Génova, Organización de las Naciones Unidas, 1994), 24 pp.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Matemáticas aplicadas al Derecho* (2ª ed., México: Editorial Porrúa, 2010), 304 pp.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “La potestad legislativa, los tipos de ley y sus relaciones internas en el Derecho nacional”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, 23 (2010) 1, pp. 125-153 [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v23n1/art06.pdf> 8 de mayo de 2019]
- DIARIO LA TERCERA. 9 de diciembre de 2015. *INE anuncia que luego de medición de 2017 realizará censos cada cinco años* [visible en internet: <https://www.latercera.com/noticia/ine-anuncia-que-luego-de-medicion-de-2017-realizara-censos-cada-cinco-anos/> 29 de mayo de 2019]
- MORALES QUIROGA, Mauricio; NAVIA LUCERO, Patricio, “La falacia del principio ‘una persona, un voto’ en la elección de los consejeros regionales en Chile”, en *Universum*, 23 (2008) 1, pp. 164-197. [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v23n1/art09.pdf> 8 de mayo de 2019].
- PASTOR, Daniel, “Origins of the Chilean Binominal Election System”, en *Revista de ciencia política*, 24 (2004) 1, pp. 38-57. [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v24n1/art02.pdf> 5 de mayo de 2019]
- REYNOSO, Diego, *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, (1ª Ed., Ciudad de México, FLACSO, 2004), 249 pp.
- ROJAS, Priscilla; NAVIA, Patricio, “Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002”, en *Revista de ciencia política*, 25 (2005) 2, pp. 91-116. [visible en internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2005000200004 5 de mayo de 2019].
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada* (México, Fondo de Cultura Económica, 1994), 219 pp.
- TRELLES, Alejandro; MARTÍNEZ, Diego, “Fronteras electorales. Lecciones de la redistribución en México para California”, en *Política y Gobierno*, 19 (2012) 2, pp. 199-241. [visible en internet: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v19n2/v19n2a2.pdf> 5 de mayo de 2019]
- URZÚA, Germán, *Historia Política de Chile y su evolución electoral (Desde 1810 a 1992)* (1ª Ed., Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1992), 784 pp.

ANEXO N° 1. ESTIMACIÓN DE FECHAS DE CONVOCATORIA DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL SERVEL PARA REALIZAR LA ACTUALIZACIÓN PRESCRITA EN EL ARTÍCULO 189 DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS

A efectos de realizar la estimación de que trata este anexo, se ha asumido lo siguiente: (1) que los censos, de acuerdo a anuncio realizado por el INE¹¹⁶, se realizarán cada cinco años a partir de 2022; y (2) que las elecciones de diputados se continuarán realizando y serán convocadas periódicamente cada cuatro años. Se ha restringido la estimación al siglo en curso.

Tabla n° 1. Estimación de fechas de convocatoria del Consejo Directivo del SERVEL a efectos de realizar la actualización prevista en el art. 189 de la LOCVoPE para el siglo XXI

Fecha de elección de diputados (art. 183 de la LOCVoPE)	Año de realización de censo poblacional	Fecha de convocatoria del Consejo Directivo del SERVEL a efectos de realizar la actualización del art. 189 de la LOCVoPE
21.11.2021	2022	03.04.2024 ¹¹⁷
16.11.2025	2027	04.04.2028
18.11.2029	2032	04.04.2034
20.11.2033	2037	04.04.2039
15.11.2037	2042	04.04.2044
17.11.2041	2047	03.04.2048
19.11.2045	2052	03.04.2054
21.11.2049	2057	03.04.2060
16.11.2053		
18.11.2057		
20.11.2061		

¹¹⁶ DIARIO LA TERCERA. 9 de diciembre de 2015. *INE anuncia que luego de medición de 2017 realizará censos cada cinco años* [visible en internet: <https://www.latercera.com/noticia/ine-anuncia-que-luego-de-medicion-de-2017-realizara-censos-cada-cinco-anos/> 29 de mayo de 2019]. No obstante este anuncio, ha de señalarse que la intención aparente del legislador ha sido que la actualización sea realizada cada diez o doce años y, con razón en ello, se hace presente que se habrá de estar a la dinámica temporal que pueda asumir la realización de los censos poblacionales en Chile, presupuesto necesario para realizar la actualización del art. 189 de la LOCVoPE. Por todas, véase BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.840*, cit. (n. 24), p. 481.

¹¹⁷ Ésta sería la primera fecha de realización de la actualización contemplada por el art. 189 de la LOCVoPE de acuerdo al art. 25 transitorio introducido por el n° 14 del art. 1° de la Ley N° 20.840.

15.11.2065	2062	03.04.2064
17.11.2069	2067	04.04.2068
19.11.2073	2072	04.04.2074
21.11.2077	2077	04.04.2079
16.11.2081	2082	04.04.2084
18.11.2085	2087	03.04.2088
20.11.2089	2092	03.04.2094
15.11.2093	2097	03.04.2099

Fuente: Elaboración propia.