Modifica la Carta Fundamental para restablecer el sufragio obligatorio en las elecciones populares

Boletín N° 13029-06

I. Antecedentes

a. El 04 de abril de 2009 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.337 que reformaba la Constitución Política de la República para modificar los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los registros electorales. En específico, su artículo único sustituyó el inciso primero del artículo 15 por el siguiente: "En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario.". De esta manera, se modificó la tradición constitucional chilena que consagraba el voto obligatorio, pasando a ser voluntario.

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

   Por lo mismo, fue la Ley N°20.568 que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones, publicada en el Diario Oficial el 31 de enero de 2012 la que concretizó esta reforma constitucional, eliminando la sanción asociada al incumplimiento de la obligación de votar. La primera elección con voto voluntario fue la municipal del año 2012, realizada el 28 de octubre de dicho año. Con posterioridad a ello, se realizaron las siguientes elecciones: primarias 2013; presidencial, parlamentarias y Core 2013, segunda vuelta presidencial 2013, elección primaria de alcalde 2016, elecciones municipales 2016, elecciones primarias 2017, elección presidencial, parlamentaria y Core 2017, segunda vuelta presidencial 2017, es decir, 9 elecciones.

Previo a la Ley N° 20.337, la Constitución Política contemplaba en su artículo 15, inciso primero, la siguiente norma: “En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio”. Esta disposición provenía directamente de la Constitución Política del año 1980 que la contempló en su origen. A nivel histórico “Chile siguiendo el camino de la experiencia comparada, consagró la obligatoriedad del sufragio a mediados del siglo veinte (Ley 12.922, 1958) (Ley 14.853, 1962). Luego de un largo camino orientado a establecer el sufragio universal. En 1874 se terminó el sufragio censitario y, con la Constitución de 1925, el sufragio pasó a ser un derecho de todos los hombres mayores de veintiún años. En los comicios de 1952, con la incorporación de la mujer, los ciudadanos inscritos en el padrón electoral eran 950 mil. El mayor crecimiento se produjo entre 1961 y 1964, cuando los votantes pasaron de 1.800.000 a 2.900.000, dado que se estableció un sistema obligatorio de votación para los mayores de dieciocho años (Soto, 2013: 130)”[1].

II. Fundamentos

a. Desde el punto de vista de los orígenes del voto obligatorio, se ha indicado que “el debate sobre la naturaleza jurídica del sufragio se ve condicionado por una necesidad de hacer efectiva la legitimación de los Estados democráticos, sustentado en la participación de un número creciente de individuos. De esta manera, el voto obligatorio fue entendido como una garantía de la estabilidad institucional, en momentos en que el pueblo, como nuevo actor político, pasa a ser legitimador de la gestión de los poderes públicos (Ambrosini, 1945). El voto obligatorio, para Cordini, operó en Europa como «garantía» ligada a un proceso de democratización del sistema político, permitiendo:

• Asegurar en las elecciones la participación de los moderados, induciendo al ejercicio del voto de esos ciudadanos que se abstenían por natural reticencia, por no

1 SOTO, Francisco (2018): “Reflexiones sobre el voto obligatorio”. En Revista de Derecho Público. N° Especial.

tener una personalidad política como los inquietos, los propagandistas y los revolucionarios;

• Contrastar la corrupción y los fraudes electorales;

• Concurrir en la educación política del ciudadano, para que se empeñe al ejercicio de un deber que él tuviera hacia toda la comunidad.

Se puede entonces deducir el doble rol del voto obligatorio: primero, sostener y favorecer el proceso de democratización, que empezó con el sufragio, gracias a la concesión de derechos políticos a nuevas clases sociales; mientras que, por otra parte, contener, informar y dirigir esto proceso, para reforzar las instituciones representativas del Estado (Cordini, 1988: 42-45)"[2].

b. En el plano regional algunos autores han indicado que "La cuestión del voto ha sido tema central desde mediados del siglo XX. Como señala Thompson (2000: 270), "uno de los retos ha significado generar procesos de inclusión ciudadana a los procesos políticos, principalmente los electorales. Sin embargo, no todos los sistemas jurídicos latinoamericanos conciben el voto de la misma manera y, por lo tanto, asignan diversas consecuencias a su ejercicio o a la abstención (...) todo este proceso de transformación institucional en América Latina surgió de la idea de cambiar el marco normativo, pensando que necesariamente la política y la democracia, con sus componentes particulares como los partidos políticos y el régimen político, se redefinirían: la política sería un proceso incluyente, la democracia una forma de vida, y los partidos políticos, así como el aparato institucional, los garantes e instrumentos para que dichos procesos se llevarán a cabo. En este sentido, los marcos normativos buscaron formas para abrir el escenario democrático procedimental.

   El voto obligatorio se institucionalizó paulatinamente en los países de la región y se pensó que sería el mecanismo adecuado para garantizar participación efectiva y sobreponerse a procesos de personalización de la política. Siguiendo a Thompson (2000: 266-286), el objetivo fundamental del cumplimiento del deber de votar es, sin duda, formar la voluntad política de una sociedad. Como planteó Braunias (1932, citado

2 Ibídem.

por Nohlen, 1993: 86), “La justificación teórica-jurídica (del voto obligatorio) reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la designación de la representación política es sinónimo de deber cívico”[3].

También se ha indicado que “La obligatoriedad del voto se atiene exclusivamente al acto de votar, y no por quién o cómo hacerlo, de modo que la libertad del ciudadano para elegir a sus dirigentes se mantenga intacta. La única finalidad del voto obligatorio y coercitivo estaría enfocada a construir y elevar el compromiso y la responsabilidad cívica. También es argumentable que el Voto Obligatorio podría constituir un instrumento indicador para generar la agenda política de los gobiernos (Siguiendo a Carreon Guillen) y las estrategias de campaña, puesto que aún mediante el voto nulo, los ciudadanos podrían seguir expresando su inconformidad, sin perjudicar el índice de participación ni la calidad democrática.

Siguiendo a Campillo (2012) se manifiestan dos aspectos significativos relacionados con las políticas públicas que contribuyen a consolidar una administración próxima a planteamientos neopúblicos: por una parte, la necesidad de superar la perspectiva gerencial-empresarial de los gobiernos locales; por otra, la posibilidad de generar nuevas oportunidades enfocadas a establecer y consolidar alianzas pertinentes con la ciudadanía, sus movimientos asociativos y colectivos diversos (empresarial, cultural, educativo, etc.), la administración central, autonómica y provincial, así como cualquier otro vínculo que responda a los objetivos estratégicos de la organización”[4]. Concluyen los autores indicando que “existe una correlación directa entre la obligación de ir a las urnas y sus efectos en la cultura política, que derivan – inevitablemente- en beneficio del electopartidismo: una mayor competitividad de los partidos y el incremento de la influencia de los electores en la el rumbo de la Cosa pública”[5].

3 CAICEDO, Julián (2013): Estabilidad y crisis de representación en los sistemas de partidos latinoamericanos. ¿El triunfo de la participación electoral? En Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad (Vol. 8, N°1).
4 MENDIENTA, Angélica; CALDEVILLA, David; GONZALEZ, Juan (2015): Pros y contras del voto obligatorio en la formación de la cultura política colectiva: electopartidismo en Revista Perspectivas de la Comunicación (Vol. 8 N°2).
5 Ibídem.

c. En Chile el debate no ha estado exento de exponentes. En la doctrina nacional se ha indicado, por ejemplo, que "La concepción de la relación política entre los individuos y el Estado que subyace al modelo del voto obligatorio es una que no tiene problemas con reconocer que el valor de la libertad individual es importante, en la medida que es una restricción que no la afecta de una manera relevante, pero también considera otro factor que está involucrado en el sufragio, que dice relación con el carácter democrático del mismo. No sólo la protección de la libertad negativa sino también de la libertad positiva está en el fundamento del orden estatal. El sufragio no es sólo la manifestación de preferencias, que agregadas determinan el producto que debe ser ofrecido. El sufragio es, desde el punto de vista de una democracia, mucho más. No se puede abundar en este lugar sobre el significado del sufragio en la democracia y las palabras que siguen son sólo un bosquejo de una argumentación que deberá llevarse a cabo en otra oportunidad"[6].

   Concluye el autor indicando "Si todos los ciudadanos son iguales en términos políticos, la elección de las autoridades del Estado debe ser realizada por todos ellos. Cuando la mayoría no es la que decide, parece ser que la opinión de unos vale más que la de otros y que no todos los ciudadanos son iguales en términos políticos. De igual manera, la igualdad política se ve afectada si uno de los ciudadanos no concurre a votar, ya porque un tercero le impide hacerlo, ya porque el propio ciudadano no está interesado en hacerlo, por desinterés. Así, cuando un ciudadano no concurre a votar, su voluntad no cuenta para conformar la voluntad colectiva que toma las decisiones. Lo que pasa entonces es: un ciudadano igual cero voto. Una comunidad política democrática tiene un legítimo interés en proteger la forma de vida democrática que se funda en la idea de la igualdad política. Así, la obligatoriedad del voto puede ser justificada, por ejemplo, en la necesidad de salvaguardar un sistema de legitimación de las autoridades estatales que considere la opinión igual de cada uno de los ciudadanos"[7].

6 MARSHALL, Pablo (2009): "El derecho y la obligación de votar". En Revista de Derecho Público. Vol. XXII. N°1.
7 Ibídem.

d. En cuanto a datos específicos en Chile, se puede indicar que ya desde la primera elección municipal del año 2012, se evidenció una fuerte baja en la participación electoral; en efecto, en dichas elecciones participaron un total de 5.771.372 personas[8], existiendo un padrón definitivo de 13.404.084 personas[9], lo que quiere decir que hubo una participación efectiva de 43,05% de la población. En consecuencia, menos de la mitad del padrón eligió a los alcaldes y concejales en esa oportunidad. Ello contrasta con los resultados de las elecciones de alcaldes anteriormente celebradas (2008), en las cuales votaron 6.362.130 personas[10], es decir, comparando ambas elecciones, votaron 590.758 personas menos.

   Por su parte, en la elección presidencial de 2013, en donde generalmente hay mayor cantidad de sufragios, hubo una participación electoral de 6.735.659 personas[11], mientras que en la elección presidencial de 2009 (con voto obligatorio), sufragaron 7.367.454 personas[12], es decir, 631.795 votos de diferencia. Asimismo, y pese a que el padrón electoral vaya en aumento, en las elecciones presidenciales del año 2017, votaron 6.674.159 personas[13], es decir, 61.500 menos votos que en las mismas elecciones con voto voluntario realizadas el año 2013. Con ello se puede aseverar que desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional que instauró el sufragio voluntario han votado menos personas, pese a que, a la vez, haya aumentado sostenidamente el padrón electoral.

---

8 Servicio Electoral. Cantidades de votantes por grupo etarios en cada sexo por región y totales del país. Elección Municipal 2012. Disponible en: https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2015/09/cantidades_votantes_segun_edad_sexo_x_region_eleccionesmunicipales2012.pdf (consultado el 08 de mayo de 2019).
9 Servicio Electoral. Cantidades de inscripciones electorales por sexo y región y sus porcentajes en el total del país. Padrón definitivo 2012. Disponible en: https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2015/09/informe_inscripciones_vigentes_por_region.pdf (consultado el 08 de mayo de 2019).
10 Servicio Electoral. Elección de Alcaldes 2008. Disponible en: https://historico.servel.cl/SitioHistorico/index2008_alca.htm (consultado el 08 de mayo de 2019).
11 Servicio Electoral. Elecciones presidenciales: resultados globales. Disponible en: https://www.servel.cl/elecciones-presidenciales-resultados-globales/ (consultado el 08 de mayo de 2019).
12 Ibídem.
13 Servicio Electoral. Estadísticas de participación a nivel nacional Elecciones 2017. Disponible en: https://www.servel.cl/estadisticas-de-participacion-a-nivel-nacional/ (consultado el 08 de mayo de 2019).

e. Que todo lo mencionado anteriormente permite sostener que es relevante fortalecer los medios por los cuales se fomenta la participación, de tal manera de no vaciar de contenido a nuestra democracia. No debe perderse de vista que Chile es una República Democrática (artículo 4° de nuestra Constitución Política), la cual es por esencia representativa (artículo 5° de la Carta Fundamental), de tal manera que, en ausencia de una participación electoral robusta afecta a las bases de la institucionalidad del Estado. Por lo anterior, una de las medidas que pueden relevar la actividad política representativa es la de reinstaurar el voto obligatorio.

III. Idea Matriz

El presente proyecto tiene como idea matriz restablecer el sufragio obligatorio en las votaciones populares

IV. Disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto

El proyecto modifica la Constitución Política de la República en el inciso primero del artículo 15, en aquella parte en que establece que el sufragio es voluntario, para que ahora sea obligatorio. Asimismo, se establece una disposición transitoria para que la respectiva Ley Orgánica Constitucional se adecúe a la modificación normativa propuesta.

POR TANTO:

Los diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo único.- Modifíquese la Constitución Política de la República en el siguiente sentido:

1. Sustitúyase, en el inciso primero del artículo 15, la palabra “voluntario” por la expresión “obligatorio”.
2. Agréguese la siguiente disposición transitoria Vigésimo Novena del siguiente tenor: “La reforma introducida al artículo 15 sobre obligatoriedad del voto regirá al momento de modificarse la ley orgánica constitucional respectiva.”.