MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PERMITIR EL VOTO DE CHILENOS DESDE EL EXTRANJERO.

SANTIAGO, diciembre 01 de 2010.-

M E N S A J E Nº 509-358/

Honorable Senado:

A S.E. EL PRESIDENTE DEL H. SENADO.

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de reforma constitucional que tiene por objeto permitir a los chilenos residentes en el extranjero, ejercer desde el extranjero su derecho a sufragio.

I. ANTECEDENTES

El constitucionalismo clásico surgido en el período inmediatamente anterior a la Revolución Francesa vio en la teoría del pacto social el origen de la sociedad. De acuerdo a autores representativos como John Locke, la convivencia humana se funda en la celebración de un contrato social, en virtud del cual las personas entregan ciertos poderes políticos a una autoridad, la cual debería usar dichos poderes para proteger los derechos básicos e inalienables del ser humano: la vida, la libertad y la propiedad.

La continuidad de esa convivencia en sociedad suponía también la misma base convencional. Por tanto, el mecanismo de elecciones periódicas fue considerado como la herramienta para expresar la renovación del consentimiento de los asociados.

Este razonamiento debería generar una suerte de “democracia directa”, en que cada asunto debería ser resuelto directamente por el pueblo. Este es fundamento filosófico de la denominada tesis de soberanía popular absoluta.

Sin embargo, dicha tesis no fue recogida por nuestra Constitución. De hecho, el artículo 5° de nuestra Carta Fundamental señala que “La soberanía reside esencialmente en la Nación.” Es el ejercicio de la misma la que corresponde al pueblo a través de plebiscitos, elecciones periódicas, y las autoridades establecidas por la Constitución.

Ahora bien, la parte del pueblo que ejerce la función electoral dentro de un país, esto es, aquella parte del pueblo que participa en “plebiscitos” y “elec “elecciones periódicas”, es denominado en la teoría constitucional el “cuerpo electoral”.

El cuerpo electoral se ha entendido que es más que una sola agrupación inorgánica de electores. Constituye un verdadero órgano político-estatal que expresa en sus decisiones, denominadas votaciones, la voluntad de la sociedad política. De allí la radical importancia de determinar adecuadamente quienes consti- tuyen parte de ese cuerpo electoral.

En ese proceso, es posible referir que la sola nacionalidad no habilita a una persona para formar parte del “cuerpo electoral”. Lo anterior supondría que el sufragio es un derecho absoluto e irrestricto. De acuerdo al Profesor Alejandro Silva Bascuñán, “tal doctrina representa, sin duda, una exageración, puesto que la calidad de elector depende de la organización política (...) Sin embargo, dentro de la democracia contemporánea (la posibilidad de votar) es un presupuesto ineludible.”

Siguiendo al mismo profesor Silva Bascuñán, el elector más que ejercer un derecho al votar, lo que hace principalmente es ejercer una función pública, cuyo objeto es elegir, opinar, y decidir respecto a la conducción de los asuntos públicos dentro del Estado.

Tal como fue mencionado anteriormente, presupuesto de toda democracia contemporánea es que el Estado incluya el mayor número posible de personas dentro del cuerpo electoral. La historia electoral de Chile ha ido demostrando como a lo largo de los años, el Estado ha ido incorporando al cuerpo electoral un mayor número de nacionales. Por ejemplo, las mujeres tuvieron la posibilidad de participar plenamente de la vida ciudadana a través de la dictación de la ley N° 9.292, promulgada en 1949. Asimismo, los ciudadanos no-videntes comenzaron a participar de los procesos eleccionarios por medio del decreto N° 1.667, de 1969. Después, la ley N° 17.280, permitió el voto a los analfabetos en 1970, y, finalmente, la Constitución de 1980 permitió a los suboficiales y a la tropa de las Fuerzas Armadas y Carabineros participar plenamente del cuerpo electoral.

La ampliación del cuerpo electoral ha permitido que la consciencia constitucional evolucione hacia una conceptualización bastante más *iusfundamental* del voto. Una buena muestra de aquello es la reforma constitucional aprobada mediante ley N° 20.337, de 4 de abril de 2009, que estableció el voto voluntario. El elector puede votar y ejercer ese derecho, o bien renunciarlo.

A partir de aquella reforma, tienen derecho a voto todos los chilenos y los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, que cumplan con los requisitos de mayoría de edad y no hayan sido condenados a pena aflictiva. De esta forma, todos los ciudadanos chilenos

pueden participar en procesos eleccionarios, con independencia de si su residencia se encuentra o no en el territorio nacional.

Sin embargo, nuestro ordenamiento no contempla la forma y los casos en que los ciudadanos chilenos puedan participar en elecciones desde el extranjero. Ahora bien, este Gobierno cumpliendo con uno de los 75 compromisos adoptados con el país durante la última campaña presidencial, y con el objeto de revitalizar la democracia, quiere cubrir ese vacío legal, permitiendo a los ciudadanos que residen fuera del territorio nacional participar en igualdad de condiciones con los residentes del país, en procesos eleccionarios, siempre sujeto a ciertas condiciones.

II. EXIGENCIA DE VINCULACIÓN CON EL PAÍS

Tal como se señaló anteriormente, extender la participación en las elecciones a los ciudadanos chilenos que residen en el extranjero y que mantengan un vínculo de pertenencia con el país no solo es un anhelo de nuestro gobierno, sino que es un modo de fortalecer nuestra democracia, de perfeccionar la institucionalidad electoral a fin de lograr un sistema político más participativo.

Se estima que actualmente hay alrededor de ochocientos mil chilenos residiendo en el extranjero, principalmente en Argentina, Estados Unidos y Europa, quienes se ven impedidos de ejercer su derecho a sufragio desde el extranjero.

Lo anterior es una preocupación para este co-legislador. Es necesario hacer partícipes de nuestra democracia a aquellos chilenos que, fuera de nuestro territorio nacional, aún se encuentren vinculados con nuestro país. Los mecanismos que permitirán establecer la existencia de esa vinculación serán

materia de legislación orgánica constitucional.

En cuanto a la exigencia de vinculación, ésta se encuentra íntimamente ligada con la función política que implica el pertenecer al cuerpo electoral de un país. Si un chileno residente en el extranjero se encuentra aún vinculado a su país, éste naturalmente siente preocupación por los destinos de Chile y, por ende, puede asumir plenamente la responsabilidad que implica el participar de una elección.

En ese sentido, tal como lo señaló el Profesor Guillermo Bruna en la Sesión N° 66 de la Comisión de Estudio para la Nueva Constitución, "(como el participar en una elección) no es un regalo, sino una responsabilidad que se da a las personas, puede el Estado, por tanto, exigir el cumplimiento de ciertos requisitos". En el caso de los chilenos residentes en el extranjero, esos requisitos serán especificados por el legislador orgánico constitucional, de acuerdo al artículo 13 de la Carta Fundamental.

III. LA EXPERIENCIA DEL DERECHO COMPARADO

Por su parte, el Derecho Comparado muestra que un importante número de legislaciones extranjeras contemplan, con diversos alcances y requisitos, el derecho a voto de sus ciudadanos que se encuentran fuera del territorio del país. En términos geográficos, la práctica se encuentra más extendida entre los países europeos mientras que en América, las legislaciones que otorgan el derecho a sufragio a los connacionales que residen en el extranjero, son más recientes.

El derecho a votar de los ciudadanos que residen en el extranjero, ya sea de manera transitoria o permanente,

constituye, en general, una práctica reciente a nivel internacional.

Por ejemplo, de acuerdo a estudios en el extranjero (*Overseas Vote Foundation* en Estados Unidos), en el caso de las naciones anglosajonas, como los Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, la concesión del voto en el extranjero surge como una forma de asegurar la participación política de los miembros de las Fuerzas Armadas durante la Primera y Segunda Guerra Mundial. Por esa razón, los primeros beneficiarios fueron únicamente militares. Estados Unidos, por ejemplo, solo incluyó a todos sus ciudadanos en el extranjero en 1975.

El caso francés es muy similar. El voto en el extranjero fue permitido solo en 1924, como un mecanismo que admitió a participar en las elecciones a las tropas del Ejército Francés que ocuparon Renania (Alemania) tras el término de la Primera Guerra Mundial.

Otros países europeos también muy recientemente permitieron el voto de sus ciudadanos en el extranjero. Por ejemplo, España lo hizo en 1978, implementándolo a través de una ley orgánica en 1985, Suiza lo hizo en 1989 y Austria solo en 1990.

Asimismo, varía entre todos los casos el propósito gubernamental detrás de la concesión del voto a nacionales en el extranjero.

En el ámbito anglosajón, la intención original fue permitir la participación de sus militares en las elecciones. En otros países, como India, fue permitir la participación del personal diplomático en el extranjero. En el caso de países como Namibia o Sudáfrica, el objetivo fue generar un sentido de pertenencia durante el proceso de formación de la identidad nacionalidad. Por último, en el caso Mexicano y Hondureño, el objetivo fue

hacer partícipes del proceso político a un alto número de trabajadores migrantes, especialmente, en los Estados Unidos. Otros ejemplos de ello son Argentina y España.

Adicionalmente, en el ámbito del Derecho Comparado, la mayoría de los países que hoy permiten el voto desde el extranjero a sus conciudadanos, imponen restricciones para ejercerlo.

De acuerdo al estudio ya referido, las restricciones son de diversa naturaleza. Por ejemplo, un tipo dice relación con factores objetivos, como los años de residencia. Este mecanismo permite fijar un máximo de años de residencia en el extranjero para poder votar. Dicho plazo en el caso de Australia es 6 años, mientras que en Canadá es de 5 años. Asimismo, en el caso de Guinea el plazo es de 19 años. En Nueva Zelanda es de 3 años y en Reino Unido de 15.

Otros países también utilizan criterios basados en plazos. Por ejemplo, Mozambique exige que sus nacionales residan en el extranjero al menos un año antes de que comience el período de inscripciones para votar. Asimismo, Senegal obliga a los nacionales que desean votar en el extranjero, a residir dentro de la jurisdicción de la embajada o consulado por un plazo no menor a 6 meses antes de las elecciones.

Mientras tanto, otros Estados solo permiten la emisión del voto desde el extranjero cuando se registra determinado número de electores en un país receptor. Senegal es un ejemplo de ello.

Finalmente, también existe una limitación del voto por tipo de elección. En efecto, de los 115 Estados que actualmente permiten a sus ciudadanos votar en el extranjero, 14 de ellos lo

permiten solo en elecciones presidenciales; 31 permiten a los ciudadanos votar solo en elecciones legislativas; y, finalmente, 20 países permiten la participación tanto en elecciones presidenciales como legislativas.

Lo cierto, es que en los países que contemplan el derecho a voto desde el extranjero, éste se restringe o condiciona de acuerdo a los más diversos criterios.

Paradójicamente, países que no han establecido restricciones para el voto en el extranjero, o lo han hecho de forma muy mínima, se encuentran revisando sus criterios. La razón de aquello es la escasa participación de los votantes residentes en el extranjero.

Por ejemplo, uno de los países que prácticamente no ha impuesto limitaciones al voto de sus nacionales “residentes ausentes” es España. De acuerdo a otros estudios realizados en el extranjero (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*, en Suecia) en 1994 la participación de los españoles residentes en el extranjero fue menor a un 30%, comparado con el 75% que se registró al interior del país.

Otro ejemplo que se puede citar es el caso de México. De acuerdo al mismo estudio referido anteriormente, México cuenta con alrededor de doce millones de residentes en el extranjero. Sin embargo, en el año 2006, solo 56.312, solicitaron inscripción en el Listado Nominal de Electores en el Extranjero.

Finalmente, igual de representativo es el caso de Argentina, que para el año 2005 calculaba más de un millón de argentinos residiendo en el extranjero. No obstante, apenas 30.000 de ellos estaban inscritos y solo 3.000

participaron en las elecciones presidenciales de ese año.

Misma experiencia han tenido en Latinoamérica Colombia y Ecuador.

En conclusión, la mayoría de los Estados que han concedido el voto en el extranjero lo han hecho con un propósito específico, incluso más allá que tan solo generar más espacios de participación política. Asimismo, la mayoría de estos países han establecido ciertos requisitos para que uno de sus nacionales pueda votar fuera del país. Dichos requisitos buscan generar algún grado de vinculación con el país. Países que han abierto totalmente el voto a sus nacionales en el extranjero lo han hecho con el propósito de generar lazos entre la comunidad en el extranjero y su país. Sin embargo, en muchos de esos casos la participación política no ha sido realmente significativa.

IV. OBJETIVOS DE PROYECTO

La Constitución Política de la República establece el derecho a sufragio de todos los ciudadanos chilenos, sin excepción; sin embargo ello no es posible para los connacionales que residen en el extranjero, salvo que vengan a Chile a ejercer su derecho a voto, pues no establece el modo y las circunstancias en las cuales puedan ellos sufragar desde el extranjero.

El proyecto que se presenta, pretende precisamente subsanar esto, permitiendo al legislador orgánico constitucional determinar la forma, los casos y requisitos para que los ciudadanos chilenos con derecho a voto puedan sufragar desde el extranjero.

Adicionalmente, el proyecto que se somete a vuestra consideración adecua las normas constitucionales referidas al resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios, en

cuanto establece que ello corresponderá a las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile, solo en los locales de votación del territorio nacional.

V. CONTENIDO ESPECÍFICO DEL PROYECTO DE LEY

a. Permitir el voto de los chilenos y chilenas con derecho a sufragio, desde el extranjero

Se propone agregar un nuevo inciso cuarto al artículo 13 de la Constitución Política de la República, que ordene al legislador orgánico constitucional regular la forma, establecer las elecciones y plebiscitos y los requisitos para que los ciudadanos chilenos con derecho a voto, puedan ejercer su sufragio fuera del territorio nacional.

b. Adecuación de las normas constitucionales sobre orden público durante los actos electorales y plebiscitarios

Se propone modificar el inciso segundo del artículo 18 de la Constitución Política de la República, con el objeto de esclarecer que el resguardo del orden público por parte de las Fuerzas Armadas en los actos eleccionarios y plebiscitarios es solo en el territorio nacional y no en los locales de votación que se instalen al efecto en el extranjero.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E R E F O R M A C O N S T I T U C I O N A L :

“Artículo 1°.- Introdúzcase un nuevo inciso cuarto al artículo 13 de la Constitución Política de la República:

“Los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren fuera del país y mantengan vínculos con Chile podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones y plebiscitos que establezca una ley orgánica constitucional. Dicha ley establecerá también las condiciones y formas en que se ejercerá este derecho y regulará las circunstancias que constituyen tal vinculación."

Artículo 2°.- Intercálese en el inciso tercero del artículo 18 de la Constitución Política de la República, entre los vocablos “plebiscitarios” y “corresponderá”, la expresión “en Chile”.”

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

RODRIGO HINZPETER KIRBERG
Ministro del Interior

CRISTIÁN LARROULET VIGNAU
Ministro
Secretaría General de la Presidencia