BOLETIN N° 268-07

INFORME DE LA COMISION DE CONSTITUCION, LEGISLACION, JUSTICIA Y REGLAMENTO, en primer trámite constitucional, recaído en el proyecto de ley que modifica la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, iniciado en una Moción de los HH. Diputados señores Carlos Dupré Silva, Sergio Elgueta Barrientos y los ex Diputados señores Hernán Bosselin y Hernán Rojo, a la cual adhirió el H. Diputado señor Víctor Reyes Alvarado y los ex Diputados señores Manuel A. Matta, Jorge Molina, Sergio Pizarro y Sergio Velasco.

A una de las sesiones en que vuestra Comisión discutió la iniciativa de ley concurrió el H. Senador señor Carlos Ominami Pascual.

Del mismo modo, asistieron a una de las sesiones, especialmente invitados, el H. Diputado señor Carlos Dupré Silva, el señor Director del Servicio Electoral, don Juan Ignacio García

Rodríguez, y el Secretario Relator del Tribunal Calificador de Elecciones, señor Gonzalo Terrazas González.

- - -

DISCUSION GENERAL

Los autores de la Moción expresan que nuestro sistema electoral ha mantenido la marginalidad del uso del derecho de sufragio a los chilenos residentes en el extranjero, no obstante existir un creciente número de países que han incorporado la posibilidad de hacer uso de dicho derecho a todos los connacionales, sin distinguir sin ellos se encuentran residiendo dentro o fuera del territorio nacional.

Dado este contexto, continúan, resulta oportuno que nuestro país avance en este tipo de extensión del derecho de sufragio para los chilenos que residen en el extranjero, reglamentándolo para que el uso de esta facultad se pueda concretar para las elecciones de Presidente de la República.

La iniciativa legal en estudio consta de dos artículos, los que se desglosan en varias letras cada uno.

El artículo 1° introduce diversas modificaciones a la ley N° 18.566, sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral disponiendo, entre otros aspectos, y para los efectos de la

materialización del objetivo que se ha señalado al reseñar los fundamentos de la moción, la creación de una Junta Inscriptora en cada Misión Diplomática y en los Consulados servidos por cónsules de nacionalidad chilena; reglamenta la apertura de Registros Electorales especiales en dichas representaciones y establece que, para estos efectos, la identidad y de la edad se acreditará, únicamente, con la cédula nacional de identidad o con el pasaporte.

El artículo 2° introduce, con idéntico propósito, diversas modificaciones a la ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

- - -

La Comisión solicitó los siguientes informes, cuyos aspectos esenciales se indican a continuación:

1.- Informe del Servicio Electoral. evacuado por su Director, señor Juan Ignacio García, con fecha 12 de julio de 1994.

En primer lugar hace presente que la iniciativa responde a una tendencia naciente en el derecho electoral moderno existiendo regulaciones en países como Ecuador, Colombia, Argentina y Puerto Rico.

En lo que respecta al ámbito nacional, expresa que las dificultades para concretar la iniciativa sin afectar la legislación

vigente o crear desigualdades en perjuicio de los chilenos residentes en el país son de muy difícil solución. Al respecto, hace hincapié en ciertas omisiones en que incurre el proyecto, como por ejemplo, los plebiscitos nacionales, aún cuando reconoce que no resulta oportuno considerar el ejercicio del mismo respecto de las votaciones que están ligadas a un sector determinado de la población, como lo son las de Senadores, Diputados, Concejales y plebiscitos comunales.

En cuanto a la iniciativa propiamente tal, observa que para su implementación se requiere efectuar un análisis de la factibilidad de extender el sistema electoral a todas las Misiones Diplomáticas y Consulados servidos por chilenos sin distinguir entre Embajadas servidas por embajadores o jefes de misión residentes, y aquellas con embajadores concurrentes en dos o más países, o entre Consulados de Profesión y Consulados Honorarios. Asimismo destaca el Servicio, la iniciativa no considera ciertos antecedentes de trascendencia, como son los recursos humanos y materiales de la Misión o Consulado o las cantidades de población chilena debidamente documentada que pueda acceder a la inscripción en cada uno de ellas. Como dato estadístico da a conocer que al año 1990, los Consulados de profesión alcanzaban a 107 y los honorarios a 124, no teniéndose el dato de cuántos de estos últimos eran servidos por chilenos.

Como sugerencia de orden general, el Servicio propone, para solucionar estos inconvenientes de orden práctico, facultar al Director del Servicio Electoral para extender en el

extranjero las atribuciones que posee para la creación de Juntas Inscriptoras en el interior del territorio nacional.

2.- Del Tribunal Calificador de Elecciones.

Mediante oficio N° 148 de 24 de agosto de 1994, expresó, junto con reconocer la trascendencia que el proyecto conlleva para nuestra institucionalidad político-electoral al extender el derecho de sufragio a los chilenos que se encuentran residiendo en el extranjero, comparte la idea de legislar en esta materia ya que ello significaría un avance importante en el perfeccionamiento de nuestra institucionalidad electoral.

A continuación observó que la iniciativa de ley en estudio tendría una aplicación parcial o restringida, ya que sólo afectaría a las Elecciones para Presidente de la República, y no a otros actos electorales de naturaleza regional contemplados en nuestra Carta Fundamental, como son las elecciones parlamentarias y las elecciones municipales.

En este mismo orden de ideas, dicho Tribunal dió a conocer una serie de consideraciones de orden práctico que deben solucionarse o, al menos, tenerlas presente.

En primer lugar, señaló que resulta oportuno tener claramente delimitado el número de chilenos que serían beneficiados con la ampliación del derecho de sufragio, es decir, la cantidad

aproximada de connacionales que viven en el extranjero y que tendrían derecho a participar en los comicios presidenciales.

En seguida, manifiestó la necesidad de conocer la posibilidad real de extender la aplicación del sistema electoral nacional a todas las Misiones Diplomáticas y Consulados, ya que los respectivos funcionarios que en ellas se desempeñan pasarían a cumplir una serie de labores de orden electoral, tales como integrantes de las juntas Inscriptoras y de la Juntas Electorales, vocales de mesas receptoras de sufragios, entre otras.

Asimismo, argumentó este organismo, la normativa que se propone podría alterar la indispensable autonomía y adecuada imparcialidad que el sistema electoral debe tener respecto de la autoridad política de turno, dado el carácter de funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República que tiene el Embajador, quien es la máxima autoridad de la Misión Diplomática.

En lo que se refiere a las funciones netamente electorales que debe cumplir este órgano, se hacen presente los problemas prácticos que pueden surgir con la remisión oportuna de todo el material electoral que se utiliza en el territorio extranjero, para permitir que el tribunal pueda cumplir oportuna y adecuadamente con sus funciones propias dentro de los plazos que se contemplan en la legislación vigente.

Finalmente, destacó que el proyecto no considera el normas para el conocimiento de los delitos electorales que puedan cometerse, toda vez que el procedimiento que se señala en la Ley N° 18.700, es inaplicable en el exterior, de conformidad al artículo 1° del Código de Procedimiento Penal que consagra el principio en virtud del cual los Tribunales nacionales ejercen jurisdicción sobre los chilenos y sobre los extranjeros para el efecto de juzgar los delitos que se cometan en su territorio, salvo los casos que se exceptúan.

Todas estas observaciones hacen necesario, a juicio del tribunal, la creación de un sistema de inscripción y de votación especial paralelo al vigente, aplicable exclusivamente a los chilenos residentes en el extranjero, dada la imposibilidad de ajustar la normativa que existe a los requerimientos de una votación celebrada en el extranjero.

3.- Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 23 de noviembre de 1994.

Para dicha cartera, la iniciativa reviste gran importancia ya que ello ha respondido ha constante solicitudes que en tal sentido han efectuado las colonias de nacionales residentes en el extranjero, lo que debe entenderse inserto en la tendencia creciente en el derecho del sistema electoral y del sufragio de permitir a los nacionales de un país que se encuentran en el extranjero para que se puedan inscribir como electores y, por lo tanto, puedan ejercer el derecho de sufragio.

Con tal propósito, y luego de efectuar un estudio del derecho comparado sobre la materia y de conocer la opinión de algunos cónsules acerca de los problemas que pudieran significar la materialización de estas normas, dicha Secretaría de Estado decidió elaborar un proyecto de ley a fin de ser remitido a la Comisión para su estudio.

- - -

Durante la discusión en general de esta iniciativa de ley, el Director del Servicio Electoral, señor Juan Ignacio García, junto con reiterar los inconvenientes de orden práctico que significaría la implementación de esta iniciativa de ley, expresó que la situación que se aborda ha sido un problema recurrente en nuestra sistema, al cual nunca se le ha podido dar una solución adecuada, aún cuando entiende que se trata de abordar una asunto de cierta justicia.

Enfatizó que el sistema electoral chileno está dotado de una serie de formalidades, las que de alguna forma se estarían obviando al establecer un sistema especial para los chilenos residentes en el extranjero. Ello trae aparejada una situación de desigualdad ante la ley para aquellos chilenos que residen en nuestro país, quienes para votar deben dar cumplimiento a varias formalidades.

Finalmente destacó que debe diferenciarse la situación del chileno que lleva varios años en el extranjero y que está inscrito en los registros electorales de aquel que no lo está, como también la situación de un ciudadano chileno que está de paso en un país, sin ánimo de permanecer en él. Reconoció, en todo caso, que en el exterior existe un número importante de chilenos en todas estas situaciones.

Por su parte, el Presidente del Tribunal Calificador de Elecciones, señor Gonzalo Terrazas, expresó que el proyecto es discriminatorio ya que limita la expresión del sufragio para los chilenos residentes en el extranjero sólo respecto de las elecciones presidenciales, creando un problema de constitucionalidad evidente, porque se establecería una manifiesta desigualdad jurídica entre los chilenos que voten en el extranjero y los que sufraguen en el país. Agregó que debería crearse un sistema de inscripción y de votación especial paralelo al vigente, por la imposibilidad de ajustar la normativa electoral ordinaria sobre votaciones populares y escrutinios, a los requerimientos de una votación emitida en el extranjero.

En cuanto a la implementación de la iniciativa, expresó que ello redundará en la crecación de cerca de 800 Juntas Inscriptoras , lo que por sí significa un problema de difícil solución, sin perjuicio de que las funcionarios diplomáticos y consulares deberán desempeñar funciones de integrantes de las mesas receptoras de sufragios, Colegio calificador de los escrutinios y Tribunal que resuelva posibles inconvenientes.

Estimó necesario, por último, tener un conocimiento acabado del número de ciudadanos chilenos residentes en el exterior que estén en condiciones de sufgragar.

Por su parte, el H. Diputado señor Dupré, reiteró los conceptos vertidos en los fundamentos de la moción, en orden a que la iniciativa de ley en actual trámite permitirá a los chilenos que residan en el extranjero ejercer el derecho de sufragio en las elecciones de Presidente de la República. Agregó que esta posibilidad se materializará mediante la apertura de registros especiales en el extranjero, en las sedes diplomáticas o consulares de nuestro país.

Agregó que en algunos países, como es el caso de Francia, se han contemplado circunscripciones electorales especiales que representan a determinados nacionales en el extranjero.

Destacó en este mismo orden de ideas que el derecho a sufragio es en si mismo una facultad y no una obligación, ya que el ciudadano chileno ejerce el sufragio cuando se inscribe en los Registros Electorales, lo que de por si constituye una manifestación de voluntad de la persona de interesarse en los procesos eleccionarios que se realizan en nuestro país.

Sin perjuicio de lo anterior, reconoció los problemas de orden práctico que pudiera presentar la implementación

de la iniciativa en estudio, los que sin embargo, serían resueltos a través de las indicaciones que presentaría el Ejecutivo.

A la luz de estas observaciones e informes, la Comisión, aún cuando se manifestó conteste con la importancia del asunto que aborda el proyecto, desatacó que existen serios problemas para su implementación, tanto en el orden sustantivo, como en el orden constitucional.

En cuanto al primer orden de inconvenientes señaló que nuestro ordenamiento legal en materia electoral contempla una serie de formalidades y cumplimiento de requisitos que no existen en el derecho comparado, por lo que una iniciativa de ley como la que se plantea vendría en quebrantar todo nuestro estricto sistema electoral, extediéndose a países en que no se cuenta con la infraestructura idónea para su implementación que garantice en forma adecuada su corrección como ha sido hasta ahora. Incluso, en caso de concluirse que las medidas de salvaguarda que se han implementado en Chile para garantizar la veracidad del proceso electoral no son necesarias en el caso los sufragios que se emitan en el extranjero- lo que estaría ocurriendo en al especie - habría que revisar nuestra actual legislación para adoptar criterios de ese orden.

En otro orden de ideas, se tuvo presente que no resulta del todo razonable que personas chilenas que se han alejado del país por largo tiempo, sin desconocer las razones que han motivado sus decisiones, puedan participar en igualdad de condiciones

en los procesos electorales con quienes si han permanecido en él. De esta forma, extender este derecho sin efectuar ningún tipo de distinciones para todos quienes residen en el exterior puede llegar a hacer determinar el resultado de las elecciones por los votos que puedan emitir personas que, en muchos casos, no tienen un compromiso mayor con el país.

Al respecto, el artículo 18 dispone que "habrá un sistema electoral público", lo que supone que exista una unidad de regulación en cuanto a la organización y funcionamiento de dicho sistema, así como a la forma en que se realizan los procesos electorales y plebiscitarios, materias cuyo desarrollo es propio de la ley orgánica constitucional respectiva.

Dicha unidad básica no obsta, sin embargo, a la existencia de normas diferenciadas para las distintas situaciones que puedan existir, por ejemplo, para los casos de independientes y de afiliados a partidos políticos, y para los procesos electorales y los actos plebiscitarios, ejemplos que consignó el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre la actual Ley Nº 18.770, sobre votaciones populares y escrutinios, y que justificó por "la diferencia jurídica sustantiva que existe"en esos casos.

Puntualizó además, en esa ocasión, que "la ley no puede crear privilegios en favor de unos y en perjuicio de otros que rompan el necesario equilibrio que debe existir entre los participantes de los actos electorales y plebiscitarios".

Al respecto, no deben olvidarse las expresiones vertidas por el Servicio Electoral quien advirtió que las dificultades para concretar la iniciativa “sin crear desigualdades en perjuicio de los chilenos residentes en el país” son de muy difícil solución. Señaló al efecto que el plazo para cerrar las inscripciones electorales sería diferente (120 días en el país y 90 en el exterior); el lugar de inscripción es distinto (el del domicilio en Chile, de la residencia en el extranjero); la forma de acreditar la identidad varía (cédula de identidad en Chile, cédula o pasaporte en el exterior), la inscripción en Chile puede ser impugnada, no así la que se practique en el extranjero, etc. Tampoco se regula la publicidad de las actuaciones electorales, los procedimientos sobre reclamos electorales por votaciones en el exterior, ni se aplican las sanciones y procedimientos judiciales por faltas y delitos electorales, creando de esta forma una evidente desigualdad entre los ciudadanos**.**

Ahora bien, desde el punto de vista de organicidad del sistema electoral, mientras para las elecciones que se efectúen en el país existirán las Juntas Electorales y las Juntas Inscriptoras, ejerciendo la plenitud de sus funciones el Servicio Electoral, y la mantención del orden público continuará entregada a las Fuerzas Armadas y Carabineros, como ordena la Constitución, en el mismo artículo 18, inciso segundo, no ocurriría lo mismo con las que se celebren en el extranjero. El proyecto modifica la composición de las Juntas Inscriptoras, las que se integran por el jefe de misión - que son funcionarios funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la

República-o el cónsul, y por otro funcionario, encomendándoles a ellas algunas de las atribuciones de las Juntas Electorales, lo que afectada las atribuciones del Servicio Electoral. Además, cabe mencionar que no se contemplan normas sobre mantención del orden público.

Respecto de este punto, el Servicio Electoral expresó que “el sistema de inscripciones electorales está configurado unitariamente en base a Juntas Electorales integradas en general por miembros del Poder Judicial, y Juntas Inscriptoras autónomas, sin perjuicio de las potestades fiscalizadoras propias del Servicio Electoral, y, en consecuencia**,** las modificaciones propuestas pueden lesionar dicha unidad, al introducir normas que modificarían tácita o expresamente los principios que sustentan al sistema”.

Además se analizaron las disposiciones de los artículos 13 y 15 de nuestra Constitución Política.

La primera, en su inciso segundo, declara que la calidad de ciudadano otorga el derecho de sufragio sin limitarlo en cuanto a su extensión, según se trate de elecciones parlamentarias, presidenciales, municipales o actos plebiscitarios, de forma tal que la limitación que se cotempla en la iniciativa vulnera este derecho al crear una desigualdad para los chilenos residentes en el extranjero en comparación con los que residen en Chile.

Por su parte, el artículo 15, inciso primero, establece la obligatoriedad del sufragio. Ello se traduce en la existencia de un Título especial de la Ley Nº 18.700, que establece las distintas infracciones y sanciones, el cual no será aplicable a las votaciones en el extranjero. Por consiguiente, no se cumplirá el mandato constitucional respecto de estas últimas.

En virtud de estas consideraciones se llegó a la conclusión que la iniciativa legal en estudio no se ajusta al mandato de los artículos. 13, 15 y 18 de nuestra Carta Fundamental porque la naturaleza de los cambios que contempla importa quebrantar la unidad del sistema electoral público, y vulnera, además, el artículo 19, N° 2, al introducir una desigualdad jurídica entre ciudadanos chilenos, que no obecede a razones sustantivas como son las exigidas por el Tribunal Constitucional.

En cuanto al segundo orden de reparos, ellos se refieren básicamente al financiamiento del sistema como así también respecto de las nuevas atribuciones que se estarían entregando a los funcionarios diplomáticos y consulares, como así tambipen aquellas de que son privados ciertos organismos que las poseen en la actualidad.

El artículo 84, inciso primero, establece que el Tribunal Calificador de Elecciones “resolverá las reclamaciones” a que dieren lugar las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y de Senadores, .

El proyecto no modifica las reglas de la Ley Nº 18.700 sobre la materia, entre las cuales está el artículo 104, que dispone que el Tribunal falle con el mérito de los antecedentes. Tales antecedentes, sin embargo, son los que logre reunir el juez del crimen respectivo en el procedimiento que se regula en los artículos 96 a 99 de la misma ley, que por cierto no serán aplicables en el exterior. En esa medida, el proyecto priva al Tribunal del conocimiento de causa indispensable para resolver las reclamaciones respecto de las votaciones que ocurran en el extranjero, afectando el cabal ejercicio de su cometido constitucional.

De todo lo anterior, se concluyó que estos defectos sólo podrían ser subsanados mediante una reforma constitucional, que permita crear un sistema electoral especial para que sufraguen los chilenos en el extranjero, y determine las elecciones o plebiscitos en que podrán hacerlo.

En su defecto, si se considerase que es suficiente jurídicamente una modificación legal, deberían recibirse indicaciones que modifiquen sustancialmente la iniciativa, las cuales, por referirse a supresión o modificación de atribuciones de empleos rentados y servicios públicos -Juntas Electorales, Juntas Inscriptoras y Servicio Electoral-, y al otorgamiento de nuevas atribuciones a otros de ellos -Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajadores, Cónsules y otros funcionarios diplomáticos-, sólo pueden provenir de la iniciativa presidencial.

- En virtud de todo lo anterior, la unanimidad de los integrantes presentes de la Comisión, HH. Senadores señores Fernández, Larraín, Otero y Sule, rechazó en general la iniciativa de ley por adolecer de inconstitucionalidad.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 9 de agosto de 1994, con la asistencia de los HH. Senadores señores Sergio Díez Urzúa (Presidente), Sergio Fernández Fernández, Hernán Larraín Fernández, Anselmo Sule Candia y Adolfo Zaldívar Larraín, y y 13 de junio de 1995 y 9 de abril de 1996, con la asistencia de los HH. Senadores señores Miguel Otero Lathrop (Presidente), Sergio Fernández Fernández, Juan Hamilton Depassier, Hernán Larraín Fernández y Anselmo Sule Candia.

Sala de la Comisión,.12 de abril de 1996.

JOSE LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario

RESEÑA

I. BOLETÍN Nº: 268-07

II. **MATERIA:** Proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

III. **ORIGEN:** H. Cámara de Diputados: Moción de los HH. Diputados señores Carlos Dupré Silva, Sergio Elgueta Barrientos y los ex Diputados señores Hernán Bosselin y Hernán Rojo, a la cual adhirió el H. Diputado señor Víctor Reyes Alvarado y los ex Diputados señores Manuel A. Matta, Jorge Molina, Sergio Pizarro y Sergio Velasco

IV. **TRAMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo trámite.

V. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** Aprobado en general y particular por más de 70 HH. señores Diputados.

VI. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 9 de marzo de 1994.

VII. **TRAMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe.

VIII. **URGENCIA:** No tiene.

IX. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** No hay.

X. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO PROPUESTO:** No hay.

XI. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Fue rechazado por inconstitucional.

XII. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No hay

XIII. **ACUERDOS:** Fue rechazado por la unanimidad de los HH. Senadores presentes (4-0).

JOSÉ LUIS ALLIENDE LEIVA
SECRETARIO

Valparaíso, 10 de abril de 1996.