Reforma constitucional que modifica los artículos 15, permitiendo el voto de los chilenos en el extranjero y 32, sobre la designación de embajadores
Boletín N° 4587-07

Fundamentos

De cuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 13° de la Constitución Política de la República, la calidad de ciudadano otorga, entre otros, el derecho de sufragio, el que según dispone el artículo 15° de la misma norma constitucional, es personal, igualitario y secreto, además de ser obligatorio para los ciudadanos.

Ahora bien, para acreditar la existencia de los requisitos contemplados en la Carta Fundamental respecto a la calidad de ciudadano, y de esa forma acceder en la práctica al derecho a sufragio, los ciudadanos -así como los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años-, deben cumplir con el trámite de inscripción en los Registros Electorales. Por su parte, el artículo 37° de la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios dispone que habrá una mesa receptora de sufragios por cada Libro de Registro, libro que contiene las inscripciones electorales de los ciudadanos por cada una de las Juntas Inscriptoras, organismos que existen en razón de uno por comuna, y que por tanto determinan la comuna, distrito y circunscripción electoral del ciudadano.

De esta forma, sin que la Constitución o la ley lo señalen expresamente, nuestro ordenamiento jurídico sólo contempla que el derecho a sufragio pueda ser ejercido por los ciudadanos, o extranjeros con derecho a sufragio, que se hayan inscrito previamente en los registros electorales y que se encuentren en el territorio nacional al momento del acto eleccionario o plebiscito, sin considerar el derecho a

sufragio de los ciudadanos chilenos que se encuentren o residan en el extranjero.

Por el contrario, el derecho comparado nos muestra que un importante número de legislaciones extranjeras contemplan -con diversos alcances y requisitos de procedimiento- el derecho a voto de sus ciudadanos que se encuentran fuera del territorio del país. En efecto, un estudio comparado realizado en 1998 por el Instituto Federal Electoral de México, en relación con el voto en el extranjero, establece que sobre un total de 161 países de todos los continentes, 69 de ellos cuentan con disposiciones legales que reconocen y regulan el ejercicio del voto de sus de sus ciudadanos en el extranjero, mientras que 10 tenían en ese momento su normativa pendiente de aplicación y 82 no contemplaban norma alguna sobre la materia.
De acuerdo al mismo estudio, se pudo constatar que en términos geográficos, la práctica se encuentra más extendida entre los países europeos (30 de los 45 considerados en ese continente), agregando que es probable que aquel nivel de incidencia no sólo se correlacione con las condiciones políticas y económicas prevalecientes en la mayoría de aquellos países, sino que además y consecuentemente con el perfil y las características de su población migrante o residente en el extranjero, mientras que la menor correlación positiva se da en América, con sólo nueve casos de entre los 36 países, sin perjuicio de que vale indicar que la mayoría de estas legislaciones son de reciente vigencia.

En el análisis comparado de las 69 legislaciones que contemplan el voto de los ciudadanos de sus respectivos países en el extranjero, lejos de encontrar un modelo único en cuanto a la forma de abordar la regulación del tema, se puede observar una cantidad significativa de diferentes sistemas y normativas, dependiendo del cuál es el tipo de elecciones en que se aplica el voto, la modalidad que se utiliza para la emisión del sufragio o los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para poder ejercer este derecho, entre otras variables. De este modo,

se advierte cómo en la práctica, al momento de traducir en normas jurídicas el derecho a sufragio en comento, los países han ido adoptando diversos procedimientos y sistemas que se ajustan a los debates de cada una de sus sociedades, en atención a sus diversas necesidades, aspiraciones y realidades.

Así, creemos que tal como muchos países han avanzado en la reflexión sobre esta materia y, de acuerdo a sus propias historias y fundamentos, hoy cuentan con un marco jurídico que -con diferentes alcances- permite el voto de sus ciudadanos en el exterior, resulta pertinente que también Chile aborde la discusión de este tema y permita expresamente en la Constitución Política, el voto de sus ciudadanos en las elecciones de Presidente de la República, cuando éstos se encuentren o residan en el extranjero, de conformidad a la forma y requisitos que establezca la ley orgánica constitucional que hoy regula la materia.

Sin embargo, creemos que la implementación de este derecho requiere, al mismo tiempo, de una modificación al sistema de designación de embajadores y representantes diplomáticos en general que actualmente contempla nuestra Carta Política, en términos de establecer expresamente que un mínimo de aquellas designaciones deberán recaer en funcionarios de la carrera diplomática. Lo anterior, con el objeto de disminuir en lo posible el riesgo de que las misiones diplomáticas se vuelvan sedes de los comandos presidenciales del gobierno de turno.

Hoy en día, de cuerdo a lo establecido en el artículo 32° N° 8 de la Constitución Política de la República, es atribución especial del Presidente de la República, la de designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante los organismos internacionales, funcionarios que son, de acuerdo a la misma disposición, de la confianza exclusiva del Presidente, de modo que se mantienen en sus puestos mientras cuenten con ella.

Así, con la Constitución Política de 1980, se modificó el sistema de designación de agentes diplomáticos que Chile había tenido desde la Carta de 1925, la que preveía que tales nombramientos debían someterse a la aprobación del Senado, sin perjuicio de que aquellos fueran igualmente de la confianza exclusiva del Presidente de la República.

Con ello, nuestro ordenamiento constitucional reconocía al Senado la facultad de participar en la generación de autoridades que representan al país en el extranjero. Sobre la materia se ha señalado que con ello se "buscaba un mecanismo que velara por la idoneidad de las designaciones. Similar exigencia consultaron los anteproyectos de la Comisión de Estudios y del Consejo de Estado. La junta de Gobierno, sin embargo, eliminó el aludido acuerdo, quizás para buscar mayor celeridad en las designaciones, quedando entregada tal facultad a la sola decisión del Jefe del Estado. Un síntoma más de la vigorización del Ejecutivo.". (Verdugo, Mario; Pfeffer, Emilio y Nogueira, Humberto; Derecho Constitucional, Tomo II, p.72).".

De esta forma, teniendo el Ejecutivo un amplio margen de maniobra al momento de designar a los embajadores y otros agentes diplomáticos, suele ocurrir que en los nombramientos se prefieren los compromisos políticos del gobierno de turno, en perjuicio de profesionales que han desarrollado su carrera diplomática como miembros de la planta del servicio exterior del país. Y si bien, se reconoce la importancia de contar con personal al servicio de Chile, fuera de su territorio, que se ajuste a la política exterior que dirige el Presidente de la República por mandato constitucional -en cuyo resguardo existe la disposición de que los agentes diplomáticos sólo permanecen en sus cargos mientras cuenten con la confianza del Presidente-, creemos conveniente que la mayor parte de quienes ejerzan los cargos sean aquellos profesionales que se han preparado para ello.

Por lo tanto, estimamos pertinente que junto con discutir y aprobar el establecimiento del derecho a voto de los chilenos en el extranjero, se debata y acuerde limitar la atribución de que hoy goza el Presidente de la República en cuanto a la designación de personal diplomático, establecida en la Constitución Política de la República, estableciendo que las designaciones deberán recaer, al menos en una tercera parte de las mismas, en personal de la planta del servicio exterior chileno y que, a su vez, tales designaciones deberán ser aprobadas por el Senado, para lo cual presentamos el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

.Articulo único: Incorpóranse las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

I) Agrégase el siguíente inciso tercero nuevo al artículo I5°:

"Los ciudadanos chilenos que se encuentren o residan en el extranjero podrán ejercer su derecho a sufragio en las elecciones de Presidente de la República, en la forma y cumpliendo los requisitos que establezca la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios.".

2) Agrégase en el N° 8 del articulo 32° el siguiente inciso segundo, nuevo:

"Tales designaciones deberán ser aprobadas por el Senado y recaer, al menos respecto de sus dos terceras partes, en funcionarios de la carrera diplomática pertenecientes a la planta del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores."