

La primera experiencia chilena de sufragio extraterritorial: Presidenciales 2017¹

The first Chilean experience of extraterritorial suffrage: Presidential 2017

Luis Guillermo Palacios Sanabria²
Universidad Austral de Chile

INTRODUCCIÓN

Un fenómeno relativamente nuevo para los regímenes democráticos latinoamericanos es el ejercicio del derecho al sufragio desde el extranjero. La creciente diáspora, ha generado la progresiva constitución de numerosas comunidades transnacionales que naturalmente inciden política, social y culturalmente en el país receptor, y al mismo tiempo suelen extender demandas de igual naturaleza a sus países de origen. Entre dichas demandas destacan las políticas y el ejercicio transnacional de los derechos políticos, específicamente el voto. El voto en el extranjero es una importante forma de articulación y mutación de los vínculos políticos propiciados por la ciudadanía.

La globalización, la vertiginosa evolución tecnológica y el creciente desplazamiento transfronterizo, propone un replanteo del ejercicio de los derechos fundamentales que en el caso del sufragio ha llevado a la redimensión de su ámbito territorial, generando discusiones políticas y teóricas orientadas a la reconstrucción de las categorías conceptuales relacionadas, especialmente la noción de ciudadanía, comunidad y cultura política, y las implicaciones normativas, logísticas y operativas que sobre el proceso electoral tiene dicha expansión.

La lenta pero progresiva expansión de esta modalidad de sufragio, posterior a su consagración en los ordenamientos encuentra algunas dificultades derivadas de los cálculos político-partidistas, restricciones legítimas al sufragio, limitaciones burocráticas y logísticas, abstención, entre otras. Estas dificultades y el creciente poder de las comunidades connacionales asentadas en el extranjero, perfila la discusión sobre esta materia, la cual se debate entre su progresiva

¹ Ponencia que será presentada en el XXIX Congreso Internacional de Estudios Electorales, organizado por la Sociedad Mexicana de Estudios Electores. Monterrey, Nuevo León, México del 6 al 9 de noviembre de 2018.

² Abogado y Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Fermín Toro (Barquisimeto, Venezuela). Docente instructor e investigador de la Universidad Fermín Toro y la Universidad Yacambú (Cabudare, Venezuela). Actualmente, Doctorando/Becario del Programa de Doctorado en Derecho Mención Constitucionalismo y Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile (Valdivia, Región de Los Ríos). Correo: luis.palacios@alumnos.uach.cl

expansión y el reclamo de limitación o regresividad fundado en cuestiones de participación, soberanía, legitimidad política y gobernabilidad.

El estado chileno a través de una reforma a su Constitución Política sancionada en el año 2014, adoptó el dispositivo de voto extraterritorial y reconoció el derecho a su ejercicio por los nacionales radicados en el extranjero. Con tal reconocimiento, Chile se convirtió en el decimoctavo país de la Región en incorporar a su sistema político-electoral el derecho a sufragar desde el extranjero, luego de la senda abierta por el Estado colombiano en el año 1961. La mencionada reforma, se implementó mediante la Ley N° 20.960 que reformó la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio (Ley N° 18.700) y la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley N° 18.556). Las novedades contenidas en las referidas reformas fueron concretadas en la elección primaria y la elección presidencial del año 2017, procesos en los cuales los votantes chilenos en el extranjero votaron por primera vez.

Por ello en este trabajo, propongo abordar en una primera parte la progresiva adopción e implementación del sufragio extraterritorial en el contexto electoral Latinoamericano. En una segunda parte, brevemente expondré algunas ideas sobre la ciudadanía transnacional, esto como fundamento filosófico relevante para la discusión que pretende la ponencia. En una tercera parte, describiré la regulación normativa del voto desde el extranjero en el ordenamiento jurídico electoral chileno y finalmente, expondré algunas cuestiones fácticas sobre la primera experiencia de voto extraterritorial en Chile, atendiendo la dinámica del proceso y sus resultados. Esto último, estará transversalizado en cada uno de los apartados.

I. EL SUFRAGIO EXTRATERRITORIAL

Corresponde inicialmente definir el termino *sufragio extraterritorial*, referido por igual en la literatura especializada como *voto desde el extranjero*. Este concepto de reciente y progresiva adopción por el ordenamiento jurídico electoral latinoamericano y las agendas políticas internas de los países de la Región, describe la articulación de medios legales y procedimentales destinados a reivindicar la titularidad y efectivo ejercicio del derecho al sufragio de los miembros de la comunidad política habilitados para votar que se encuentran radicados de forma permanente o temporal en el extranjero. Su discusión y puesta en práctica, responde por una parte a “la

globalización de la vida política, personal y profesional, la expansión de la democracia en el mundo y el incremento de la migración internacional”³; y por otra al replanteo teórico y dogmático de la dimensión o ámbito territorial de los derechos, las nuevas formas de membresía política y la ciudadanía⁴.

La adopción legislativa o constitucional del *sufragio extraterritorial* y su puesta en práctica, responde a razones contingentes propias del debate político interno o circunstancias sociales e históricas particulares. Para Nohlen y Grotz⁵, no es posible identificar razones homogéneas por las cuales los Estados asumen esta modalidad de sufragio, sin embargo, Marshall Barberán⁶ presenta un inventario parcial de tales motivaciones a partir de fenómenos sociales y políticos que vinieron a concretar el *sufragio extraterritorial* tales como: la voluntad de permitir la participación de personas que han sido forzadas por la guerra u otros deberes con el Estado a estar lejos de su país, la pretensión de reparar e incluir simbólicamente en el contexto de las transiciones a la democracia o posconflictos armados, la respuesta a una demanda de connacionales radicados en el extranjero o la genérica voluntad estatal de mantener un lazo de unión con la diáspora.

En tal sentido, con el fin de ejemplificar los supuestos previamente señalados, en el primer caso, la doctrina es reiterativa al indicar el ejercicio del *sufragio extraterritorial* por el personal que integra misiones diplomáticas y militares en el extranjero. Respecto al *sufragio extraterritorial* como mecanismo de reparación e inclusión política, en el contexto Latinoamérica destaca el Estado colombiano pionero regional en la implementación de esta modalidad de sufragio (1961) garantizando a los desplazados transnacionales y los refugiados consecuencia del conflicto armado el ejercicio del voto y el derecho a la representación política. Igualmente, en el marco de transiciones democráticas, Argentina (1991) y Chile (2014)⁷ adoptan el voto desde el extranjero, entre otras razones, para reintegrar a la comunidad política a los exiliados a causa de las dictaduras. La demanda de comunidades connacionales radicadas en el extranjero, de acuerdo a

³ Braun y Gratschew, 2007: 1.

⁴ Calderón, 2003: 40.

⁵ Nohlen y Grotz, 2000: 49.

⁶ Marshall, 2011: 142.

⁷ El pasado domingo 19 de noviembre en la primera vuelta de la elección presidencial chilena, los medios de comunicación reseñaron la emotiva participación de Oscar González Parra, un ciudadano chileno de 82 años residenciado en la ciudad de Barcelona (España) que pudo votar luego de 47 años gracias a la adopción del sufragio extraterritorial por el ordenamiento jurídico electoral chileno. La última ocasión en la cual pudo votar, fue el 4 de septiembre de 1970, esta sería la última elección democrática de Chile hasta el fin de la dictadura militar en 1988.

la aproximación de la disciplina electoral, es poco frecuente, sin embargo, la diversa legislación electoral de los Estados Unidos mutó progresivamente para permitir el voto de sus ciudadanos fuera del territorio, especialmente de los jubilados y los integrantes de misiones militares. Finalmente, en cuanto al fortalecimiento de lazos con los nacionales en el extranjero, este parece ser el espíritu de las disposiciones contenidas en la Constitución ecuatoriana⁸.

Ahora bien, superada en algunos casos la discusión teórica que subyace al ejercicio extraterritorial del derecho al sufragio y alcanzada su consagración constitucional, legislativa, jurisprudencial o mediante acto de la autoridad electoral, sucede la discusión sobre como operativizar su ejercicio. Dadas las complejidades inherentes a los sistemas y procesos electorales, la disciplina electoral analiza el marco regulador del voto desde el extranjero a partir de tres dimensiones⁹: la primera es la dimensión legal – formal que debe responder a la interrogante ¿Quiénes pueden votar y bajo qué condiciones? La segunda dimensión es la política – formal que debe responder a la interrogante ¿Cómo pueden votar? Y la tercera dimensión es el político – institucional que debe responder a la interrogante ¿En qué procesos pueden votar los ciudadanos en el extranjero?

Sin pretensiones de exhaustividad, es importante señalar que pese a las divergentes razones por las cuales en el contexto Latinoamericano se ha adoptado el voto desde el extranjero, parece ser en términos generales uniforme la implementación. Reconociendo el derecho a sufragar a los ciudadanos ausentes del territorio habilitados legalmente (edad, inscripción en el padrón y no estar sometido a inhabilitación). La forma a través de la cual expresa el elector extraterritorial su voluntad en la mayoría de los países de la Región se optó por un ambiente controlado, es decir, el elector debe acudir personalmente a la sede diplomática asignada y respecto al proceso en el cual pueden participar¹⁰, la mayoría de los países admiten la participación en elecciones de carácter nacional (Presidenciales, Legislativas y Consultas), excluyendo procesos regionales y locales¹¹. Actualmente, se desarrollan importantes reformas electorales en México a través de las

⁸ El Artículo 63 de la Constitución ecuatoriana establece: Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la Republica, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo.

⁹ Nohlen y Grotz, 2000: 49-50

¹⁰ Navarro, 2016: 61.

¹¹ Navarro, 2016: 52.

cuales se innova al incluir la participación de la diáspora en procesos regionales y locales; y se busca implementar el voto electrónico por internet¹².

II. CIUDADANÍA TRANSNACIONAL

Tal como se advirtió inicialmente, la puesta en práctica del voto desde el extranjero supone la ampliación del ámbito territorial inherente a la idea clásica de derechos políticos y replantea la noción de ciudadanía, que siendo la llave que abre la puerta de importantes libertades políticas parece ahora desvincularse de la precondition territorial (residencia o vecindad). Esto último, tensiona los conceptos clásicos de Estado y ciudadanía, y genera en el ámbito teórico constitucional y de los derechos humanos amplia discusión en torno a la ciudadanía clásica y la ciudadanía transnacional, y los mecanismos particulares que cada concepto articula al incidir en la definición del sistema político y electoral¹³.

En efecto, el fenómeno migratorio obliga a la reconstrucción conceptual de la idea de ciudadanía¹⁴, gestión que la doctrina ha asumido prolijamente cuando se trata de los derechos políticos de los inmigrantes, sin embargo, el *sufragio extraterritorial* supone un proceso si se quiere inverso, pues se trata de "...emigrantes transnacionales que viven en países donde no reclaman la ciudadanía y por el contrario exigen la ciudadanía de su país de origen. La importancia de una ciudadanía transnacional reside en el reconocimiento por parte del Estado – nación de una pertenencia a la comunidad política sin residencia fija, fundamentada en vínculos comunes que comparten los emigrantes transnacionales con su lugar de origen..."¹⁵.

La sugerida discusión, no solo abarca el ámbito doctrinario, también el hecho cierto de la adopción por los ordenamientos nacionales del *sufragio extraterritorial* mucho tiempo después de la consagración constitucional y legal de la participación política de los extranjeros residentes, plantea la falta de acuerdos sobre esta materia. En Chile, la Constitución Política de 1925 reconoció el derecho a sufragar a los inmigrantes en elecciones municipales, ya en 1980 el nuevo texto constitucional amplió el ámbito de elección, permitiendo a los extranjeros habilitados

¹² Sobre este particular puede consultarse la información suministrada por el Instituto Nacional Electoral, en <http://www.ine.mx/?s=voto+electronico>

¹³ Espinoza, 2016: 29.

¹⁴ Espinoza, 2016: 32.

¹⁵ Parra, 2003: 93-95.

participar en todos los comicios convocados (nacionales, regionales y locales)¹⁶. Sin embargo, pasarían 89 años luego de las indicadas reformas para que a través de la Ley N° 20.748 sancionada en abril de 2014 se reconociera el derecho al sufragio para los chilenos residentes en el extranjero¹⁷.

Ahora bien, subyace en la discusión política – institucional y teórica importantes consideraciones argumentativas que tienden a contrastar dicotómicamente los mencionados conceptos de ciudadanía, las tesis de democracia y los principios de igualdad y universalidad del sufragio. Por una parte, como apunta Marshall Barberán¹⁸, la evolución del voto trae aparejada la idea generalmente aceptada de universalidad del cuerpo político electoral y en consecuencia el carácter incontrovertido del principio una persona un voto, planteamientos favorables a la pretensión de los derechos políticos de la diáspora. En contraste, tal como advierten Nohlen y Grotz¹⁹, el asunto no resuelto de la ciudadanía transnacional a la luz del ejercicio de los derechos políticos está en la reivindicación del principio fundamental de toda democracia: “el autogobierno colectivo, donde un grupo de iguales gobiernan y son gobernados a la vez”, importante crítica que destaca Navarrete²⁰, en los términos siguientes:

A esta visión se opone la tesis de que los votantes residentes de manera permanente en el extranjero no son parte de la sociedad política de la que son nacionales y, por ende, no van a ser “afectados” directamente con las consecuencias de su elección, aún más cuando la aplicación de esta figura puede darse en caso de elecciones de autoridades municipales o locales.

La cuestión fundamental que deriva de la discusión brevemente descrita es determinar donde se afianza el concepto y los contenidos políticos de la ciudadanía, en el vínculo territorial que obliga a la residencia en el territorio del Estado bajo el cual se ejercerán los derechos políticos o en los lazos nacionales que trascienden la corporalidad del Estado y se extienden más allá de las fronteras. Un caso paradigmático reiteradamente reseñado por la doctrina es el de los migrantes mexicanos. Espinoza señala que “en el caso de los mexicanos en los Estados Unidos se observa

¹⁶ Jiménez, 1989: 260.

¹⁷ La Ley N° 20.748 promulgada el 30 de abril de 2014 reformó el Artículo 13 de la Constitución Política de la República. Inciso 3° *Los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren fuera del país podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales.*

¹⁸ Marshall, 2011: 141.

¹⁹ Nohlen y Grotz, 2000: 55-56

²⁰ Navarrete, 2008: 13

una extraña paradoja: su aportación a la economía de ambos países es de gran magnitud, pero carecen de derechos políticos en ambas naciones”²¹.

Esto último relacionado con el estatus migratorio de 11 millones de mexicanos que viven en los Estados Unidos, de los cuales 5.9 millones son indocumentados por lo que carecen de derechos políticos para elegir representantes e incidir efectivamente en la vida política del país receptor y con relación a su país de origen, son los tímidos esfuerzos del Estado mexicano por implementar el voto desde el extranjero lo que ha impedido la decisiva participación de su diáspora radicada en Norteamérica²². Esto obliga a cuestionar la condición ciudadana meramente nominal que se le otorga al emigrante bajo tales circunstancias, lo que podría ser considerado en palabras de Rincón²³ como una privación de derechos políticos y en consecuencia una privación radical de la condición de ciudadanía y con ello de la igualdad propia de una comunidad política de personas que se reconocen como iguales en términos de derecho.

III. LA PRIMERA VOTACIÓN CHILENA DESDE EL EXTRANJERO: CUESTIONES GENERALES

La progresiva consolidación de la democracia en Latinoamérica, responde a la satisfacción de los estándares mínimos definidos por la Carta Democrática Interamericana, entre los cuales destaca la calidad de la elección democrática. Este supuesto, implica la ejecutoria de mecanismos legales, administrativos y técnicos derivados del contexto social y político de cada nación, el cual se desarrolla sobre un marco favorable a la participación, la representación política y la legitimidad de los actores que integran el poder público.

Tales fines han motivado importantes reformas del ordenamiento electoral incidiendo en la transformación de la administración, la justicia y el proceso electoral. La adopción del *sufragio extraterritorial* se inscribe en dicho proceso de transformación, apareciendo en el contexto Regional a partir de 1961 mediante la iniciativa del Estado colombiano. 53 años más tarde²⁴, en

²¹ Espinoza, 2016: 30.

²² En el último proceso electoral federal 2011 – 2012 (Elección Presidencial) estaban inscritos para votar solo 59.115 mexicanos en el extranjero. Ejercieron su derecho 40.714 (68.87 %). Sobre este particular puede consultarse la información suministrada por el Instituto Nacional Electoral, en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoenelextranjero>

²³ Rincón, 2014: 30.

²⁴ Chile adoptó en el año 2014 mediante una reforma a su Constitución el *sufragio extraterritorial* convirtiéndose en el decimoquinto país en adoptarlo e implementarlo.

un cambio progresivo y aun por completar, son 18 los países latinoamericanos que reconocen el derecho a votar desde el extranjero, aunque en algunos aun es una mera disposición legal sin aplicación plena o parcial²⁵.

Pese a las dificultades para su adopción legal y posterior implementación, es posible afirmar la sintomática tendencia a reconocer la mutación de la noción de ciudadanía a partir del fenómeno migratorio y la supresión del lugar de residencia como un factor determinante para el ejercicio del derecho al sufragio. Ahora bien, haciendo uso de las dimensiones de análisis propuestas por Nohlen y Grotz (ob. cit.) se analizará el *sufragio extraterritorial* en la legislación electoral de Chile.

Chile decidió adoptar el dispositivo de voto en el extranjero a través de una reforma a la Constitución Política, lo cual es poco frecuente en el contexto comparado²⁶. La Ley N° 20.748²⁷ reformó el Artículo 13 de la Constitución, que en su inciso 3° establece: “Los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren fuera del país podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales”²⁸.

Alcanzar la consagración constitucional de la disposición transcrita, significó un complejo proceso mediado por los intereses de las coaliciones políticas en el legislativo y la demanda de la diáspora chilena integrada en su mayoría por exiliados políticos. Luego de frustrarse en el año 2007 la reforma discutida desde 1991²⁹ y correr la misma suerte otro proyecto el año 2011³⁰, la puerta del voto de los chilenos en el extranjero se abriría el año 2014. Al firmar en acto público la promulgación de la reforma constitucional, la Presidenta Michelle Bachelet manifestó:

²⁵ En fallo 156-2012 de 23 de diciembre de 2016 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ordenó a la Asamblea Legislativa emitir la legislación electoral o adecuar la existente para regular los procedimientos y condiciones que sean necesarias para que los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior y se encuentren habilitados para votar en elecciones legislativas y municipales y además para que puedan postularse a cargos públicos de elección popular en elecciones presidenciales, legislativas y municipales. En Honduras, las querellas y la apatía han propiciado un notable empantanamiento del tema, al menos en el plano regulatorio y operativo (Navarro, 2016: 48).

²⁶ España (Art. 68.5), Portugal (Art. 172) y Ecuador (Art. 63) son casos de consagración constitucional del *sufragio extraterritorial*.

²⁷ Promulgada el 30 de abril de 2014.

²⁸ Transcripción parcial.

²⁹ Emmerich y Araujo, 2010: 17

³⁰ Marshall, 2011: 152

Y hoy, por fin, tras más de 20 años de discusión y debates, podemos garantizar un mínimo acto de justicia con todos nuestros compatriotas en edad de votar, residan donde residan, más allá de las razones que los llevaron a abandonar nuestra patria.³¹

A través de la Ley N° 20.960³² fue reformada la Ley N° 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, y la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. El legislador chileno se inclinó por adecuar las condiciones generales de la elección en el territorio nacional al ámbito extraterritorial y estableció el voto personalizado en sede diplomática.

La primera experiencia chilena de voto en el extranjero, las elecciones primarias presidenciales de 2017³³, contaron con un padrón electoral de 21.270 electores y sufragaron 6.593 (31 %). La data electoral refleja una importante asimetría con relación a la cifra de la diáspora chilena, la cual alcanza un aproximado de 900.000³⁴ personas y de las cuales 450.000 cumplirían con las condiciones para inscribirse y sufragar³⁵. En la primera vuelta de la elección presidencial³⁶, el padrón de votantes en el extranjero contó con 39.137 electores y sufragaron 23.306 (59,55 %)³⁷. En contraste, en el territorio nacional la participación en la misma elección alcanzó un 46,67 %³⁸, por lo que esta primera puesta en práctica de la reforma electoral respondió en buena medida a las expectativas de voto transnacional previstas³⁹.

Para la segunda vuelta realizada el 17 de diciembre de 2017, un total de 21.320 chilenos en el extranjero votaron, ésta cifra corresponde al 54,48 % de los inscritos⁴⁰. El reto para la nueva

³¹ Sobre este particular puede leerse el texto íntegro del discurso en, <http://www.prensapresidencia.cl/discurso.aspx?codigo=9336>

³² Promulgada el 7 de octubre de 2016.

³³ Comicios realizados el domingo 2 de julio de 2017.

³⁴ Estimaciones de la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior.

³⁵ Libertad y Desarrollo, 2015: 3.

³⁶ Comicios realizados el domingo 19 de noviembre de 2017.

³⁷ Sobre este particular puede consultarse la información suministrada por el Servicio Electoral de Chile, en <https://servel.cl/>

³⁸ La disminución en el porcentaje de votantes en relación a la población en edad de votar que se ha evidenciado en Chile entre 1989 y 2013 no está dentro del promedio de América Latina o la OECD, sino que destaca como una de las más agudas a nivel mundial (Gráficos 3 y 4). Por ejemplo, si se analiza el resultado de elecciones municipales, y se toma como base la población en edad de votar, se aprecia que el porcentaje de votantes disminuyó del 79% en 1992, a 45% en 2012, al 36% en el 2016. Lo mismo sucede en las elecciones de diputados donde se ha pasado de una participación en elecciones del 87% en 1989 a un 51% en el 2013. (PNUD, 2016: 3).

³⁹ En la exposición de motivos del Proyecto de Ley se refirió una intención de voto transnacional de 72 %.

⁴⁰ En esta segunda vuelta también fue superado el porcentaje de participación. En el territorio nacional la participación fue de 49 %.

modalidad de voto parece estar en ampliar el registro electoral y superar las barreras impuestas por el voto personal en sede diplomática reseñadas por la literatura especializada.

Cuadro N° 1. Sufragio extraterritorial en Chile

Dimensión	Régimen electoral chileno
Legal - Formal	<i>¿Quiénes pueden votar?</i> Ciudadanos chilenos, mayores de edad, presentar cédula de identidad o pasaporte y completar formulario de inscripción o actualización de domicilio. Los chilenos nacidos en el extranjero les será requerido el avecindamiento por un año en el territorio nacional ⁴¹ .
Político - Formal	<i>¿Cómo pueden votar?</i> Votación personal en sede diplomática. Para los procesos del año 2017 se constituyeron 121 circunscripciones electorales (nucleaciones por sede consular) en el extranjero.
Político - Institucional	<i>¿En qué procesos pueden votar?</i> Primarias presidenciales, elección presidencial y plebiscitos.

Fuente: Elaboración propia.

IV. REGULACIÓN NORMATIVA DEL SUFRAGIO EXTRATERRITORIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ELECTORAL CHILENO

Considerando las etapas del proceso electoral a saber: constitución e integración del padrón electoral, conformación de las circunscripciones y juntas electorales, acto de votación y escrutinio, describiré a continuación la regulación normativa del sufragio extraterritorial en Chile a partir de las disposiciones normativas contenidas en la reformada Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley N° 18.556) y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio (Ley N° 18.700). Estos últimos instrumentos, sufrieron reformas a partir de la Ley N° 20.960, por la cual se introduce el derecho a votar de los chilenos que se encuentran en el extranjero.

Constitución e integración del padrón electoral

La Constitución Política de la República de Chile, tras la reforma sancionada el año 2014, establece en su Artículo 13 algunos de los derechos inherentes a la condición de ciudadano. Estos derechos, los que integran el catalogo constitucional del mencionado artículo, son el derecho al sufragio en su dimensión activa y pasiva, el cual puede ser efectivamente ejercido al cumplir los 18 años de edad y no estar condenado a pena aflictiva. Es el propio Artículo 13 constitucional, el que contiene la disposición sobre el derecho a sufragar desde el extranjero, el

⁴¹ Fermandois, 2016.

cual reconoce la participación de los ciudadanos chilenos habilitados para votar, solo en actos electivos de carácter nacional o lo que precisamente detalla la Constitución: las elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales.

Adicional al requisito de mayoría y no interdicción penal, para efectos del ejercicio de votar desde el extranjero se añaden otros requisitos que han de concurrir para integrar el padrón electoral transnacional. Estos requisitos responden a particularidades que no son tan infrecuentes. En efecto, conforme a lo establecido en el último apartado del citado Artículo 13 y concatenado con el Artículo 10 constitucional y el Artículo 6 de la Ley N° 18.556, los hijos de nacionales chilenos que han nacido en el extranjero, además de los señalados requisitos de edad y no interdicción penal, deben acreditar avecindamiento o residencia en el territorio nacional de un año ininterrumpido. Este requisito, puede interpretarse como un atisbo del arraigo territorial al cual se asocia el ejercicio de los derechos políticos y el mismo fue objeto de crítica por buena parte de la comunidad chilena en el exterior que lo consideró una grave limitación al ejercicio de sus derechos cívicos y “una dolorosa discriminación” para los compatriotas nacidos fuera del territorio⁴².

Satisfechos los requisitos mencionados, el Servicio Electoral podrá proceder de forma automática a inscribir al elector en el padrón, siempre y cuando pueda tener acceso a conocer el cumplimiento de dichos requisitos o en su defecto el propio ciudadano podrá presentar una solicitud de inscripción ante las oficinas de la administración electoral o sedes del servicio consular, acompañando a los demás antecedentes con una declaración jurada de su domicilio en el exterior. Posterior a la solicitud, corresponde al Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública o a la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional de la Policía de Investigaciones de Chile, certificar el cumplimiento del requisito de avecindamiento con lo cual podrá el Servicio Electoral realizar la inscripción respectiva.

Para los procesos electorales realizados el año 2017, la inscripción de nuevos electores y la actualización de domicilio en el exterior, se llevó a cabo de forma presencial y en una segunda

⁴² Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018: 61.

fase, para el cambio de domicilio, a través de una plataforma electrónica mediante el uso de la “Clave Única”⁴³. Esta última, es un identificador y contraseña que permite acceder a diversos trámites públicos en línea.

El Artículo 30 de la Ley N° 18.556, establece la obligación de la autoridad electoral de conformar dos padrones electorales. Uno de los padrones, corresponde a los electores habilitados para el ejercicio del voto en el territorio nacional y el otro contiene los votantes habilitados para votar desde el extranjero. En ambos casos, los padrones contendrán los siguientes datos de registro: nombres y apellidos, indicación del rol único nacional (documento nacional de identificación), fecha y lugar de nacimiento, la nacionalidad, el sexo, la profesión, el domicilio electoral, la circunscripción electoral correspondiente al domicilio, con identificación de la región provincia o comuna, o del país y ciudad extranjera, el número de la mesa receptora de sufragio y cuando proceda, el cumplimiento del requisito de avecindamiento.

Mesas receptoras de sufragios, juntas, oficinas y circunscripciones electorales

Los principales órganos de gobernanza electoral en Chile son el Servicio Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones. Esta conformación mixta, atribuye al primero el ejercicio de la función administrativa electoral, vale añadir la organización y ejecución de elecciones. Y al segundo, la función jurisdiccional electoral, lo que en palabras de Rosales supone la resolución de inconformidades e impugnaciones derivadas de la función electoral⁴⁴. Sin embargo, pese a la institucionalidad referida, el legislador a través de la Ley N° 20.960 optó por conferir a la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores la operacionalización del proceso electoral en el extranjero. Dicha atribución legal, parece naturalmente compatible con las tareas de la Cancillería, sin embargo, plantea algunas contravenciones a los principios de independencia e imparcialidad requeridos a los órganos de la administración electoral. Lo anterior, no impide al Servicio Electoral el ejercicio de la función electoral que le corresponde, lo cual a los efectos de la elección transnacional se configuró en asistencia técnica a la Cancillería, control sobre los procesos desplegados y ejecución directa de algunas fases del proceso⁴⁵.

⁴³ Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018: 20.

⁴⁴ Rosales, 2012: 303.

⁴⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018: 13.

El Título XIII de la Ley N° 18.700, desarrolla la regulación del acto electoral extraterritorial y sobre el contenido del presente apartado, establece primero la integración y las funciones de las mesas receptoras de sufragio. Este órgano ciudadano, ejerce un rol fundamental pues contribuye a la materialización del acto de votación, su tarea central es servir de medio instrumental para que sea expresada la voluntad del elector y efectivamente recibida por la mesa electoral. La mesa, tal como dispone el Artículo 196 del precitado instrumento legal se integra por tres vocales (Presidente, secretario y comisario) elegidos por sorteo de una lista de nueve entre los inscritos en el padrón de chilenos en el extranjero y el respectivo padrón de mesa. La designación de los vocales corresponde a las juntas electorales⁴⁶, aplicando en cuanto sea posible el procedimiento establecido para la integración de las mesas en el ámbito nacional, ello conforme al Artículo 39 y siguientes de la referida ley.

Por su parte, las juntas electorales tienen a su cargo múltiples funciones para cada una de las fases del proceso electoral. Algunas de estas funciones, pueden ser como se indicó la selección por sorteo de los integrantes de las mesas receptoras de sufragios, la tramitación del pago de la bonificación por el cumplimiento de sus funciones a los vocales, la publicación y difusión de los locales de votación, facilitar los útiles electorales, remitir las actas de escrutinio, ejecutar actos tendientes a la conservación del orden y la libertad de las votaciones y escrutinios, dejar constancia de los hechos y circunstancias que los apoderados soliciten documentar, velar por la instalación y constitución de las mesas, ejecutar las funciones de la oficina electoral, entre otras.

Las juntas electorales en el extranjero, se integran conforme a lo establecido en el Artículo 203 de la Ley comentada, por el Cónsul que la preside y otro funcionario del Servicio Exterior o en su defecto un funcionario de las plantas de secretaría y administración general del Ministerio de Relaciones Exteriores, o un empleado chileno del consulado. En todo caso, este segundo miembro ejercerá como Secretario de la Junta Electoral. En cada Estado con representación consular, se constituirá al menos una Junta Electoral. Por la previsión del Artículo 202, podrá por decisión del Servicio Electoral y consideración de informe de la Cancillería, crearse más de una junta electoral por sede consular o ampliar el ámbito de su competencia a otros estados cercanos, cuando estos no cuenten con representación consular.

⁴⁶ Artículo 197 de la Ley N° 18.700.

Otra instancia creada por el legislador para operativizar la elección en el extranjero, es la oficina electoral, cuya integración y atribuciones se encuentran delimitadas en el Artículo 199 de la Ley comentada. Esta instancia tiene a su cargo asistir a los vocales de mesa, distribuir los útiles electorales y demás materiales necesarios para el funcionamiento de la mesa y proveer información a los electores sobre la mesa en la que deberán sufragar a través de medios expeditos para dicha atención. La oficina electoral, depende de la junta electoral y estará a cargo de un delegado de la misma.

Finalmente, es importante señalar que los procesos electorales realizados en el año 2017 y que marcaron la implementación del voto desde el extranjero, contaron con 93 juntas electorales para las elecciones primarias y 101 juntas electorales para la elección presidencial en ambas vueltas. Las juntas electorales, ejercieron sus funciones en 121 circunscripciones electorales⁴⁷, las cuales agruparon, para las primarias del 2 de julio de 2017, 102 locales de votación y 117 mesas receptoras de sufragios. Y para la elección presidencial, en ambas vueltas (19 de noviembre y 17 de diciembre), 110 locales y 162 mesas receptoras⁴⁸.

Acto de votación y escrutinio

El voto será presencial, usando lápiz y papel, de la misma forma que actualmente ocurre en el país. De tal manera, se usarán las mismas cédulas oficiales que se utilizan en Chile.

Artículo 193.- La emisión del sufragio en el extranjero se hará mediante cédulas oficiales de acuerdo a lo establecido en el párrafo 5° del título I.

Las votaciones se efectuarán el mismo día fijado para la elección o plebiscito en territorio nacional y dentro de los horarios para cada país y ciudad que establezca el Consejo Directivo del Servicio Electoral, previo informe de la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 205.- Las votaciones en el extranjero se efectuarán el mismo día fijado para la elección o plebiscito en territorio nacional y dentro de los horarios que para cada país y ciudad establezca el Consejo Directivo del Servicio Electoral, previo informe

⁴⁷ Pueden consultarse las circunscripciones y nucleaciones consulares en el siguiente enlace: <https://www.servel.cl/voto-de-chilenos-en-el-exterior-2/>

⁴⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018: 28-29.

de la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores. El funcionamiento de las mesas receptoras de sufragios en el extranjero se regirá por las normas señaladas en este título, aplicándose supletoriamente, y en todo lo que no sea contrario a éste, lo dispuesto en los párrafos 1º y 2º del título II de esta ley.

El escrutinio se realizará de la misma forma que se hace en Chile. No obstante, lo anterior, una vez cerrada la votación, los resultados preliminares que debe informar el Servicio Electoral, sólo podrán ser difundidos a partir de las dieciocho horas del día en que se celebre la elección en territorio nacional, de acuerdo al huso horario que rija en Chile.

Artículo 207.- El escrutinio de los votos emitidos en el extranjero se realizará conforme con lo señalado en el párrafo 3º del título II, con las salvedades establecidas en este artículo. Concluido el escrutinio por mesas, el secretario, el comisario y el presidente de la mesa receptora de sufragios remitirán los sobres, a los que se refieren los incisos quinto, sexto y séptimo del artículo 72, que contienen los ejemplares del acta, al delegado de la junta electoral, quien deberá enviarlos inmediatamente al cónsul. Éste los hará llegar en forma separada al Presidente del Tribunal Calificador de Elecciones, al colegio escrutador especial correspondiente y al Servicio Electoral, en el más breve plazo, desde el cierre del acta o de la última de ellas si hubiese más de una. El Servicio Electoral, con el objeto de mantener informada a la opinión pública del desarrollo de la elección o plebiscito en el extranjero, emitirá boletines y desplegará información en su sitio web sobre la instalación de las mesas receptoras de sufragios en el extranjero. En relación a los resultados preliminares del escrutinio señalado en el artículo 175 bis, el Servicio Electoral sólo podrá difundirlos a partir de las dieciocho horas del día en que se celebre la elección en territorio nacional, de acuerdo al huso horario que rija en Chile. El cónsul, el mismo día de la elección, deberá informar al Director del Servicio Electoral, mediante comunicación telefónica, fax o correo electrónico, los resultados del escrutinio de cada una de las mesas receptoras de sufragios, adjuntando, por cualquiera de estos medios, una copia electrónica de las actas. Sin perjuicio de lo anterior, los cónsules deberán confeccionar tres valijas diplomáticas especiales. Una contendrá las actas dirigidas al Presidente del Tribunal Calificador de Elecciones; otra, las actas dirigidas al Servicio Electoral, y la última, las actas dirigidas al colegio escrutador especial respectivo, debiendo adoptar los resguardos necesarios para que su despacho se efectúe por vías separadas. Las valijas serán remitidas a la Dirección General de Asuntos Consulares e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la última recepción. Esta Dirección las remitirá de inmediato al Presidente del Tribunal Calificador de Elecciones, a los colegios escrutadores especiales y al Servicio Electoral.

Artículo 208.- Completados todos los escrutinios, llenadas las actas y ensobrados los votos, los delegados de juntas electorales remitirán un paquete al cónsul, con los padrones de mesa que hayan tenido a su cargo, los sobres a que se refiere el artículo 72 y los demás útiles usados en la votación. Cada paquete será sellado y firmado por los vocales de la mesa y deberá registrarse la hora en que esto último se llevó a cabo.

Existirá uno o más Colegios Escrutadores Especiales, que tendrán por finalidad reunir las actas de los escrutinios realizados en las Mesas Receptoras de Sufragios en el extranjero. Cada Colegio Escrutador Especial estará constituido por los miembros de una de las Juntas Electorales de la Región Metropolitana y un secretario. Los Colegios Escrutadores Especiales se constituirán a las nueve horas del día lunes subsiguiente al de la elección o plebiscito.

Artículo 210.- Existirá uno o más colegios escrutadores especiales, que tendrán por finalidad reunir las actas de los escrutinios realizados en las mesas receptoras de sufragios en el extranjero, sumar los votos que en ellas se consignen y cumplir las demás funciones que le asigne esta ley. No podrán deliberar ni resolver sobre cuestión alguna relativa a la validez de la votación. Ley 20960 Cada colegio escrutador especial estará constituido por los miembros de una de las juntas electorales de la Región Metropolitana y un secretario, designado conforme al procedimiento establecido en el artículo 84. En la resolución contemplada en el artículo 80, el Servicio Electoral dispondrá el número de colegios escrutadores especiales que existirán, individualizando la junta electoral que los constituirá y asignando a cada uno de ellos un número determinado de mesas. La asignación de mesas se iniciará por la Junta Electoral Primera de Santiago y continuará según el orden correlativo. Esta resolución deberá publicarse en el Diario Oficial, con al menos veinte días de anticipación a la fecha en que se celebrará una elección o plebiscito.

CONCLUSIÓN

El presente trabajo estudió la nueva modalidad de sufragio adoptada e implementada en el ordenamiento jurídico-electoral del Estado chileno. Para satisfacer dicho interés, fue descrita y analizada la legislación sobre la materia y complementariamente contrastada con la experiencia fáctica derivada del primer proceso electoral con votación desde el extranjero. Debe afirmarse que, el desarrollo legislativo que regula el sufragio extraterritorial, busca replicar las condiciones de la elección nacional en el contexto transnacional y que, en tal sentido, podría ser la reciente normativa una de las más completas, pues abarca la mayoría de los actos y algunas de las incidencias propias de este tipo de procesos.

Igualmente, la adopción del dispositivo de voto desde el extranjero en el 2014 y su efectiva implementación en el 2017, es una decisión política e institucional que busca robustecer la democracia chilena y ampliar la integración del cuerpo electoral, especialmente en reconocimiento y reparación de los exiliados políticos y sus familiares. Asimismo, puede ser valorado como un intento dirigido a incentivar la participación política y electoral, dado el

fenómeno progresivo de huida de la ciudadanía, expresado en los altos índices nacionales de abstención y desconfianza en la institucionalidad.

Aunque tales propósitos parecen estar comprometidos en el diseño normativo y el despliegue realizado en el año 2017, el reto de esta nueva modalidad de sufragio parece estar en ampliar el padrón electoral de votantes en el extranjero y disminuir así la brecha entre el número que integra la diáspora chilena y los que efectivamente están habilitados para votar. Quizá la piedra de tranca puede estar en el requisito constitucional de avecindamiento. Igualmente, a los fines de ampliar la participación es ineludible repensar la condición de voto personal en sede consular y eventualmente avanzar hacia mecanismos de voto remoto, respetando las debidas garantías y los elementos cualitativos del voto.

Otro aspecto que causa por lo menos algo de extrañeza, son las amplias atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores que le han sido conferidas por ley en la ejecución del proceso. Como se afirmó parece natural que la Cancillería se encargue pues dispone de los medios y el despliegue en terreno, pero esto, tal como el propio Ministerio lo ha reconocido puede comprometer las exigencias de independencia e imparcialidad exigidas a los órganos que integran la administración electoral.

REFERENCIAS

Braun, Nadja y Gratschew (2008). “Introducción”, en: Ellis, Andrew, et al (2008) *Voto en el Extranjero. El Manual de Idea Internacional*. México, Instituto Federal Electoral.

Calderón Chelius, Leticia (2003). *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México, Instituto Mora.

Emmerich Gustavo y Araujo Ignacio (2010). Sufragio transnacional. Voto desde el exterior y voto de los extranjeros en Latinoamérica. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Espinoza Valle, Víctor (2016). *Sufragio Extraterritorial y Democracia*. México, Instituto Federal Electoral.

Fernandois, Arturo (2016). Voto de chilenos en el extranjero: ¿Qué es el avecindamiento? Capital Online. Recuperado de <http://www.capital.cl/capital-legal/2016/11/10/133181/voto-de-chilenos-en-el-extranjero-que-es-el-avecindamiento>

Jiménez, Fernando (1989). “Derechos Políticos del Extranjero”, en: *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 16.

Libertad y Desarrollo (2015). “Voto desde el exterior: preguntas en torno a su implementación” en: *Temas Públicos*, N° 1.233, 20 de noviembre de 2015.

Marshall, Pablo (2011). “Derecho a votar desde el extranjero”, en: *Revista de Derecho*, Vol. XXIV, N° 2, diciembre 2011, pp. 139-161

Navarrete, Bernardo (2008). “La experiencia latinoamericana sobre la votación de connacionales en el exterior. Lecciones para Chile.”, en: *Revista Aspectos. Área Estado, Economía y Gestión*. Academia de Humanismo Cristiano.

Navarro Fierro, Carlos (2016). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. El Voto en el Extranjero en 18 países de América Latina*. México, Instituto Federal Electoral.

Nohlen, Dieter y Grotz, Florian (2000). External voting: legal framework and overview of electoral legislation. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII. Número 99, septiembre – diciembre.

Parra, José (2003). “Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos”, en: *América Latina Hoy*, vol. 33, Ediciones Universidad de Salamanca, abril de 2003.

PNUD (2016). Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 – 2016.

Rincón, Tatiana (2014). “Ciudadanía sin Derechos Políticos: ¿Una ciudadanía cercenada?”, en: *Criterio Jurídico Garantista*, Jul-Dic. 2014, Año 6, N° 11, pp. 28-43.