

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite constitucional, que modifica la Carta Fundamental para restablecer el voto obligatorio en las elecciones populares.

BOLETINES N°s 13.212-07 y 13.213-07, refundidos.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar el proyecto de reforma constitucional señalado en el epígrafe, iniciado en Mociones refundidas de autoría de la Honorable Diputada señora Alejandra Sepúlveda y de los Honorables Diputados señores René Alinco, Jaime Mulet y Esteban Velásquez (Boletín N°13.212-07), y de las Honorables Diputadas señoras Natalia Castillo, Daniella Cicardini, Marcela Hernando, Carmen Hertz, Erika Olivera, Ximena Ossandón, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez, y del Honorable Diputado señor Pepe Auth (Boletín N°13.213-07).

Se dio cuenta de esta iniciativa en la Sala del Senado en sesión de 15 de junio de 2021, disponiéndose su estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Cabe señalar que, no obstante que este proyecto es de artículo único, la Comisión propone discutirlo sólo en general, con el objeto de otorgar a las señoras y señores Senadores que no participaron en su análisis, la oportunidad de perfeccionar y enriquecer la iniciativa con ocasión del segundo informe.

A las sesiones en que se trató este proyecto, asistieron, además de los miembros de la Comisión, el Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral, señor Andrés Tagle.

Asimismo, concurrieron la asesora del Honorable Senador señor De Urresti, señora Melissa Mallega; el asesor del Honorable Senador señor Araya, señor Roberto Godoy; la asesora del Honorable Senador señor Huenchumilla, señora Alejandra Leiva; el asesor del Honorable Senador señor Galilea, señor Benjamín Lagos, y el asesor de la Honorable Senadora señora Ebensperger, señor Patricio Cuevas.

OBJETIVO DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Restablecer el voto obligatorio en las elecciones populares.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El proyecto de reforma constitucional requiere la aprobación de las tres quintas partes de los senadores en ejercicio, con arreglo a lo que preceptúa la primera oración del inciso segundo del artículo 127 de la Ley Fundamental.

- - -

Cabe señalar que, para la discusión de esta iniciativa, la Comisión tuvo en consideración las siguientes mociones parlamentarias formuladas en el Senado y que comparten sus ideas centrales:

- Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Allende y Provoste, y señores Huenchumilla y Letelier, que restablece el voto obligatorio (Boletín N° 13.071-07).

- Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Goic y señores Chahuán, De Urresti, Harboe y Huenchumilla, para reponer el voto obligatorio (Boletín N° 13.211-07).

- Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Allende y Órdenes y señores Elizalde y Huenchumilla, que otorga al sufragio el carácter de obligatorio (Boletín N° 13.881-07).

- Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Rincón y señor Chahuán, que otorga al sufragio el carácter de obligatorio (Boletín N° 14.273-07).

De igual manera, para un mejor análisis de la materia en estudio, la Comisión tuvo a la vista dos informes emitidos por la Biblioteca del Congreso Nacional denominados "Voto obligatorio en América y Europa" y "Sanciones asociadas al voto obligatorio", que se acompañan como anexo en el presente informe.

En último término, se deja constancia de que, en una de las sesiones destinadas al análisis de este proyecto, el Honorable Senador señor José Miguel Insulza Salinas reemplazó al Honorable Senador señor Alfonso De Urresti Longton.

- - -

ANTECEDENTES.

Para el debido estudio de esta iniciativa de reforma constitucional, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes antecedentes:

1.- Jurídicos.

Están relacionados con el proyecto de reforma constitucional en análisis los siguientes cuerpos normativos:

- Constitución Política de la República.

- Decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2017, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios, gobernadores regionales y alcaldes.

- Decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2017, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios.

2.- De Hecho.

Esta iniciativa de reforma constitucional tuvo su origen en dos mociones refundidas, presentadas en la Cámara de Diputados.

Boletín N° 13.212-07. Modifica la Carta Fundamental para restablecer el voto obligatorio en las elecciones populares

En la exposición de motivos del proyecto se menciona que el 4 de abril del año 2009 se publicó en el Diario Oficial la ley N° 20.337, que reformó los artículos 15 y 18 de la Constitución Política de la República con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los registros electorales. En específico, el artículo único sustituyó el inciso primero del artículo 15 por el siguiente:

“En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario.”.

De esta manera, se modificó la tradición constitucional chilena que consagraba el voto obligatorio, pasando a ser voluntario.

Asimismo, se agregó la siguiente disposición transitoria:

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

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

Previo a la ley N° 20.337, la Constitución Política contemplaba en el artículo 15, inciso primero, la siguiente norma:

“En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio”.

Esta disposición provenía directamente de la Constitución Política del año 1980, que la contempló en su origen. A nivel histórico “Chile siguiendo el camino de la experiencia comparada, consagró la obligatoriedad del sufragio a mediados del siglo veinte (ley N° 12.922, 1958 y ley N° 14.853, 1962). Luego de un largo camino orientado a establecer el sufragio universal, en 1874 se terminó el sufragio censitario y, con la Constitución de 1925, el sufragio pasó a ser un derecho de todos los hombres mayores de veintiún años. En los comicios de 1952, con la incorporación de la mujer, los ciudadanos inscritos en el padrón electoral eran 950 mil. El mayor crecimiento se produjo entre 1961 y 1964, cuando los votantes pasaron de 1.800.000 a 2.900.000, dado que se estableció un sistema obligatorio de votación para los mayores de dieciocho años.

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

- Asegurar en las elecciones la participación de los moderados, induciendo al ejercicio del voto de esos ciudadanos que se abstenían por natural reticencia, por no tener una personalidad política como los inquietos, los propagandistas y los revolucionarios.

- Contrastar la corrupción y los fraudes electorales.

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

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

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

Así las cosas, el voto obligatorio se institucionalizó paulatinamente en los países de la región y se pensó que sería el mecanismo adecuado para garantizar participación efectiva y sobreponerse a procesos de personalización de la política. Siguiendo a Thompson (2000: 266-286), el objetivo fundamental del cumplimiento del deber de votar es, sin duda, formar la voluntad política de una sociedad. Como planteó Braunias (1932, citado por Nohlen, 1993: 86), "La justificación teórica-jurídica (del voto obligatorio) reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la designación de la representación política es sinónimo de deber cívico".

También se ha indicado que "La obligatoriedad del voto se atiene exclusivamente al acto de votar, y no por quién o cómo hacerlo, de modo que la libertad del ciudadano para elegir a sus dirigentes se mantenga intacta. La única finalidad del voto obligatorio y coercitivo estaría enfocada a construir y elevar el compromiso y la responsabilidad cívica. También es argumentable que el voto obligatorio podría constituir un

instrumento indicador para generar la agenda política de los gobiernos (siguiendo a Carreón Guillén) y las estrategias de campaña, puesto que aún mediante el voto nulo, los ciudadanos podrían seguir expresando su inconformidad, sin perjudicar el índice de participación ni la calidad democrática.

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

En el mismo orden de ideas, la exposición de motivos postula que en Chile el debate no ha estado exento de exponentes. En la doctrina nacional se ha indicado, por ejemplo, que “La concepción de la relación política entre los individuos y el Estado que subyace al modelo del voto obligatorio es una que no tiene problemas con reconocer que el valor de la libertad individual es importante, en la medida que es una restricción que no la afecta de una manera relevante, pero también considera otro factor que está involucrado en el sufragio, que dice relación con el carácter democrático del mismo. No sólo la protección de la libertad negativa sino también de la libertad positiva está en el fundamento del orden estatal. El sufragio no es sólo la manifestación de preferencias, que agregadas determinan el producto que debe ser ofrecido. El sufragio es, desde el punto de vista de una democracia, mucho más. No se puede abundar en este lugar sobre el significado del sufragio en la democracia y las palabras que siguen son sólo un bosquejo de una argumentación que deberá llevarse a cabo en otra oportunidad”. Concluye el autor indicando “Si todos los ciudadanos son iguales en términos políticos, la elección de las autoridades del Estado debe ser realizada por todos ellos. Cuando la mayoría no es la que decide, parece ser que la opinión de unos vale más que la de otros y que no todos los ciudadanos son iguales en términos políticos. De igual manera, la igualdad política se ve afectada si uno de los ciudadanos no concurre a votar, ya porque un tercero le impide hacerlo, ya porque el propio ciudadano no está interesado en hacerlo, por desinterés. Así, cuando un ciudadano no concurre a votar, su voluntad no cuenta para conformar la voluntad colectiva que toma las decisiones. Lo que pasa entonces es: un ciudadano igual cero votos. Una comunidad política organizada tiene un legítimo interés en proteger la forma de vida democrática que se funda en la idea de la igualdad política. Así, la obligatoriedad del voto puede ser justificada, por ejemplo, en la necesidad de salvaguardar un sistema de legitimación de las autoridades estatales que considere la opinión igual de cada uno de los ciudadanos”.

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

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

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

Boletín N° 13.213-07. Modifica la Carta Fundamental para restablecer el voto obligatorio en elecciones populares, con las excepciones y en las condiciones que indica

En los fundamentos de la Moción se explica que la presente crisis política por la que atraviesa el país ha permitido comprobar que existe un fuerte impulso de participación ciudadana, cuya representatividad no necesariamente queda plasmada al haberse dado paso a un voto voluntario, a través de la ley N° 20.568 del año 2012, promulgada por el Presidente señor Sebastián Piñera a mediados de su primera administración. La escasa participación electoral o abstención en los asuntos de interés nacional, registrada como consecuencia de la entrada en vigencia de dicha ley, limita generar escenarios propicios para resolver los conflictos.

Recuerdan los autores que la reforma constitucional que dio paso al establecimiento del voto voluntario, promulgada durante el primer mandato de la ex Presidenta señora Michelle

Bachelet, fue fruto de una moción del entonces senador Alberto Espina con la adhesión de los ex senadores señores José Antonio Viera-Gallo, Antonio Horvath y Sergio Romero, en la que se argumentaba que "la obligatoriedad del sufragio contradice los fundamentos esenciales de un régimen auténticamente democrático y de una sociedad integralmente libre. En efecto, por naturaleza el sufragio es un derecho, al igual que la opción a cargos públicos de elección popular", agregando luego que el voto obligatorio "convierte a los ciudadanos en entes cautivos de un sistema que se agota en la mera formalidad electoral, ya que la ciudadanía no tiene las facultades para revocar el mandato otorgado a sus autoridades elegidas en caso de que su gestión haya sido o sea manifiestamente deficiente e incluso contraria a los intereses de la comunidad". Dicha decisión de instalar el voto voluntario, si bien tuvo un alto respaldo en las encuestas, constituyó, al mismo tiempo, un error de apreciación sobre el grado de evolución política de la sociedad que, a su vez, demostraría un distanciamiento con los votantes y en especial con los no votantes, quienes esperan otros métodos para sentirse atraídos a ir a las urnas, es decir, una renovación en la oferta política de las ideas.

Añade la exposición de motivos que resulta necesario reconocer que, con varias elecciones ya registradas, no se han cumplido los supuestos que se tuvieron en consideración al momento de establecer el voto voluntario, como que el poder del dinero tendría menor injerencia en las campañas o que los partidos tendrían un incentivo adicional para promover la participación ciudadana. Como contraparte, se ha podido constatar que el voto voluntario se ha traducido en una despolitización de la vida pública nacional, que formaría parte del proyecto político neoliberal. A mayor abundamiento, de acuerdo al documento confeccionado por la Biblioteca del Congreso Nacional sobre "Voto obligatorio en América y Europa", la participación electoral con voto obligatorio en Chile era por sobre el 87.5%, mientras que, con el voto voluntario se ha llevado al promedio de 47,94%, lo que refleja una disminución de la participación de -39,56%, cifras que se escapan, inclusive, del promedio internacional, en que el voto obligatorio alcanza un 73%, mientras que el voto voluntario el 60,14%, distando Chile de ambos guarismos.

Postulan los autores que la percepción política sobre la necesidad de retomar al voto obligatorio quedó consagrada en el estudio realizado en 2018 por la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales entre senadores y diputados, de acuerdo a la cual el 66,7% de los consultados es favorable al voto obligatorio. En cuanto a la relación entre el pensamiento de los encuestados y sus opiniones, en los partidos de la ex-Nueva Mayoría esta opinión es muy mayoritaria (80%), mientras que en el Frente Amplio alcanza al 65% y en Chile Vamos al 50%., siendo los extremos a derecha e izquierda los más proclives al voto voluntario. Se suma a lo anterior, el resultado de la Consulta Ciudadana elaborada por la Asociación Chilena de Municipalidad, que establecía como conclusión que, entre los participantes de la misma, un 86% aprobaba la idea de reponer el voto obligatorio. En las circunstancias actuales y ante la necesidad evidente de contar con autoridades elegidas democráticamente que representen el real sentir del país, parece prudente mantener la inscripción obligatoria de los ciudadanos en los registros electorales y, por

otra parte, dar facilidades a las personas que en razón de su edad puedan tener dificultades de desplazamiento.

Adicionalmente a esto -continúa la Moción- en la actualidad existe media docena de proyectos de ley sobre esta materia, sin mayores avances en su tramitación legislativa tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, y suscritos por parlamentarios oficialistas y opositores. Por ello, se hace necesario darle un nuevo impulso a la idea, entendiendo que un nuevo proyecto se enmarca dentro de las demandas sociales por una mayor participación y que, si bien el voto obligatorio no es la solución definitiva, sí representa un avance. Sin embargo, esta obligación no debe estar contemplada para aquellas personas que, por su avanzada edad, no pueden concurrir a los locales de votación asignados por el Servicio Electoral, ya sea por su delicado estado de salud o por el detrimento económico que implica. En la misma situación se encuentran las personas que, no teniendo una edad avanzada, no puedan concurrir a los locales de votación asignados por impedimentos físicos o psíquicos, así como para quienes dependen necesariamente de cuidado de otro para ejercer su sufragio.

Asimismo, se hace necesario establecer que los procesos sometidos a esta obligación serán las elecciones y plebiscitos contemplados en la Constitución, excluyendo de estos a los que se realicen por iniciativa de los partidos políticos en virtud de la ley N° 20.640, que Establece el Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios, Gobernadores Regionales y Alcaldes. Con todo, y por especial atención al texto constitucional vigente, tanto para los ciudadanos chilenos residentes en el extranjero como para los extranjeros avecindados en Chile que cumplan con los requisitos legales para sufragar, el voto mantendrá el carácter de voluntario en los procesos electorales en los que participen.

PROYECTO APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Al iniciarse el estudio de esta iniciativa, la Comisión tomó conocimiento del texto del proyecto de reforma constitucional aprobado, en primer trámite constitucional, por la Cámara de Diputados.

El texto sancionado por dicha Corporación se estructura en un artículo único, conformado por dos numerales.

En primer lugar, la enmienda de carácter permanente propone una modificación en el inciso primero del artículo 15 de la Carta Fundamental, de modo de establecer que, en las votaciones populares, el sufragio tendrá el carácter de obligatorio.

En segundo orden, se propone la introducción de tres nuevos incisos en el aludido artículo, que instauran las siguientes reglas:

- La obligatoriedad del sufragio no será aplicable a los ciudadanos chilenos con residencia en el extranjero.

- El sufragio en elecciones primarias será siempre de carácter voluntario.

- El Estado arbitrará las acciones necesarias para informar, facilitar e incentivar el ejercicio del derecho a sufragio.

Finalmente, se estatuye una disposición transitoria que dispone que la reforma introducida en el artículo 15 constitucional, sobre obligatoriedad del voto, regirá en el momento de entrar en vigor las modificaciones que se efectúen en la ley orgánica constitucional respectiva.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciar la discusión de la idea de legislar, hizo uso de la palabra **el Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral, señor Andrés Tagle**, quien señaló primeramente que a la institución a su cargo no le corresponde opinar sobre el mérito de la propuesta central, esto es, si el voto debe ser voluntario u obligatorio.

Sin perjuicio de lo expuesto, consignó que en el ámbito internacional se impone, en general, el voto voluntario y ello acontece mayormente en Europa, Asia, Norteamérica y en parte de Oceanía. En América Latina se constatan tres escenarios: voto obligatorio con sanción fuerte en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay, que alcanzan participaciones en elecciones relevantes de un 83,3% en promedio; voto obligatorio sin sanción en Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Paraguay, que logran un 64,2% de convocatoria, y voto voluntario en Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Puerto Rico y Venezuela, con un 54,3% de participación promedio.

Acotó que en el último tiempo se ha evidenciado un fuerte cambio en términos de las características de los votantes, pues en los últimos procesos electorarios se incrementó de manera relevante la participación de los jóvenes y disminuyó la de las personas mayores. De igual manera, se notó un aumento en la votación en las comunas populares, como La Pintana, Puente Alto, Quilicura, Renca, Pudahuel y Lo Espejo, entre otras.

Connotó, no obstante, que la participación continúa siendo dispar en Chile, pues en algunas comunas el grado de convocatoria llega hasta un 68% de los electores, como en Vitacura, Lo Barnechea, La Reina, Ñuñoa, Huechuraba, Las Condes y Maipú, en las cuales probablemente incide el nivel educacional y de ingreso de las personas. Asimismo, planteó que una situación especial que demuestran los estudios electorales es que la participación de afiliados a partidos políticos es relativamente reducida, a pesar de que se supone que son personas interesadas en los procesos políticos, alcanzando cifras que cercanas a un

60% en las colectividades más tradicionales. En partidos nuevos los números son más elevados, enfatizó.

Luego, puso de manifiesto que en los niveles de votación no sólo influye la voluntad de las personas, sino que también denota ciertos problemas estructurales. El principal de ellos es la desactualización de los domicilios, circunstancia que antes del año 2012 ya era informada a las comisiones legislativas del Congreso Nacional, puesto que en elecciones con voto obligatorio se excusaban 647.000 electores ante Carabineros de Chile por encontrarse lejos de su lugar de votación. En la actualidad esa situación continúa, dado que aproximadamente el 30% de las notificaciones por carta certificada son devueltas por inconsistencias en el domicilio registrado. A su juicio, esa circunstancia explica en gran parte la mayor abstención en las elecciones municipales, ya que, a pesar de que se eligen autoridades que tienen una mayor cercanía con la gente, al no estar inscrito el votante en la comuna en que reside, probablemente no tendrá mayor interés participar de la elección de los miembros de ese gobierno comunal.

Informó que, gracias a la reapertura de los registros electorales desde el día 17 de mayo hasta el 3 de julio del año en curso, se recibieron por intermedio del sistema de Clave Única 452.000 cambios de domicilio para efectos electorales, lo cual es positivo para solucionar en parte los efectos negativos de la desactualización de los domicilios registrados.

En el mismo orden de ideas, recordó que en el año 2012 se inscribió en el padrón electoral nacional a alrededor de 500.000 chilenos que vivían en el extranjero, de conformidad con el último domicilio que habían registrado o en su lugar de nacimiento y cerca de 100.000 están habilitados para votar en los procesos electorales. Sin embargo, los 400.000 restantes abultan el padrón, lo cual se debe posiblemente a muchas personas fallecidas cuya defunción no ha sido comunicada a las autoridades nacionales. En ese escenario, la depuración de dicho catastro electoral recientemente sancionada por el Congreso Nacional para mayores de 90 años, que no hayan votado en dos elecciones y que no hayan obtenido cédula de identidad en un determinado período de tiempo, permitirá eliminar a 21.460 electores en el extranjero, cifra que aún no es suficiente para contar con un padrón actualizado.

Finalmente, afirmó que el otro factor para explicar la abstención electoral es el transporte durante los días en que se efectúan las elecciones, para lo cual se ha promovido una mayor coordinación entre los domicilios de los electores y la asignación de los locales de votación, medida legislativa que se espera que vea la luz prontamente.

Un asunto que le mereció especial atención son las sanciones que podría llevar aparejado el incumplimiento del deber de votación. A ese respecto, consignó que las que estaban dispuestas hasta antes del año 2012 no eran eficaces, ya que los juzgados de policía local recibían extensos listados del Servicio Electoral que debían ser notificados a los infractores, exigencia difícil de acatar por la falta de recursos y que generalmente concluía con el archivo de las causas. En los casos en que se

hacía efectiva la persecución de las multas también se evidenciaba el problema de la desactualización de los domicilios, circunstancia que también incidía en la paralización de los procesos judiciales.

Precisó que ese procedimiento será utilizado para el plebiscito de salida con el que culminará el proceso de elaboración de la nueva Carta Fundamental y, por los motivos ya señalados, expresó sus dudas acerca de su real efectividad.

En seguida, adujo que los países latinoamericanos que alcanzan altos grados de participación en procesos electorales, con voto obligatorio y sanciones efectivas, tienen procedimientos sancionatorios diferentes a los que se constatan en Chile, toda vez que se tramitan en sede administrativa, sin instancias engorrosas de notificación. Por el contrario, en general abren un período de excusas de cierta cantidad de meses para que las personas presenten una causal de justificación o simplemente paguen la multa dispuesta, luego del cual se sancionará con medidas altamente gravosas a quienes no lo hagan.

En cuanto al contenido del proyecto en discusión, hizo notar algunas observaciones.

La primera de ellas se vincula con la vigencia del voto obligatorio, puesto que en la norma transitoria no se especifica claramente cuál ley orgánica electoral debe ser modificada y, al mismo tiempo, tampoco se aclara qué tipo de modificación permitirá que rija la disposición constitucional. Preguntó si en este caso el constituyente se refiere a las sanciones correspondientes, puesto que, por ejemplo, la voluntariedad del voto no está presente en la redacción de Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. De hecho, enfatizó que en la normativa que eliminó la obligatoriedad de la votación lo único que se hizo fue suprimir el acápite de las sanciones.

Otra preocupación que estimó relevante señalar son las excepciones que tendrían rango constitucional, referidas a la situación de los chilenos que residen en el extranjero y de las elecciones primarias.

En primer término, dio cuenta de su extrañeza por la consideración del elemento "residencia" en la votación de chilenos fuera del país, exigencia innovadora que impediría sufragar a quienes estén de paso en una nación extranjera.

Por otra parte, consideró correcto que se exceptúe a las elecciones primarias en la obligatoriedad del voto, por las características especiales que poseen que, incluso, permiten a los partidos políticos excluir a los independientes de esos procesos.

En resumen, expuso que la circunstancia de que otras excepciones tengan sólo consagración legal, como las que atañen a los enfermos, adultos mayores o quienes prestan servicios durante las

elecciones, plantea la pregunta de si el hecho de que ahora sea la norma constitucional la que regule este asunto afectará su vigencia.

En una consideración final, preguntó si realmente tendría eficacia para aumentar la participación electoral la disposición del voto obligatorio sin sanciones asociadas. De consiguiente, instó a revisar ese punto en la modificación constitucional que se ha sometido al conocimiento de la Comisión.

Concluida la intervención, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Araya**, consultó al representante del Servicio Electoral si, en el caso de que el Senado ratifique el texto aprobado por la Cámara de Diputados, será posible que rija para las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias.

Asimismo, inquirió sobre el mecanismo más adecuado para que las personas que no deseen votar puedan manifestar su postura. A modo de ejemplo, preguntó sobre la posibilidad de abrir un término especial para que quien esté en esa posición pueda solicitar su exclusión de los registros electorales.

En respuesta a esas inquietudes, **el Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral, señor Tagle**, hizo notar que la desinscripción de los registros electorales tiene un carácter permanente e implica una serie de trámites para su formalización. Por lo mismo, no sería aplicable para las elecciones programadas para el mes de noviembre próximo. De hecho, el día 3 de julio pasado se cerró el plazo para el cierre del padrón electoral y, en ese contexto, no se admitirán cambios u otras modificaciones en los registros que se utilizarán en los procesos electorarios aludidos.

Seguidamente, precisó que el establecimiento de sanciones, en principio, sí se podría ejecutar, pero dependiendo de cuál será el procedimiento para hacerlas efectivas. Así, si se pretende aplicar el sistema antiguo de multas, no habría inconvenientes para que el Servicio Electoral remita a los juzgados de policía local la nómina de quienes no sufragaron, en un plazo cercano a 3 o 4 meses con posterioridad a la elección.

Si es un procedimiento distinto, continuó, será necesario revisar la factibilidad de su implementación.

El Honorable Senador señor Huenchumilla reflexionó en torno a la obligatoriedad del voto y, en ese contexto, adujo que la fundamentación tanto del voto obligatorio con del voluntario contiene un hondo calado filosófico y en él radica el centro del debate del presente proyecto.

Seguidamente, preguntó si el Servicio Electoral dispone de estudios en cuanto a historia del voto en el concierto internacional. Destacó la importancia de conocer la historia del sufragio

ciudadano, a partir de la instalación de la democracia representativa en los últimos tres siglos.

Indicó que detrás del voto voluntario está la libertad de las personas para escoger el tipo de acción que se desea ejecutar y para elegir los hechos a los cuales concurre, ya sean de carácter público o privado. Naturalmente, esto se extiende también al sistema electoral, es decir, al hecho de si el ciudadano medio tiene o no la libertad para votar en una república determinada. Sin embargo, esa noción de autonomía está aparejada a la libertad de orden económico, en la cual existe un amplio campo de opciones. A pesar de aquello, advirtió que en este debate se difiere de la libertad en un sentido económico y se aborda la forma cómo la sociedad construye su gobierno y en torno a qué tipo de obligaciones de carácter legal los ciudadanos tomarán las decisiones colectivas que les corresponden como miembros de una sociedad. Entonces, se discute sobre la manera en que se adoptan decisiones de carácter colectivo en las sociedades compuestas de miles de personas y, por lo tanto, es importante entender que las decisiones sociales que conciernen a todos están ligadas al derecho a voto.

En consecuencia, si en el seno de una familia se delibera colectivamente, con mayor razón ha de hacerlo una comunidad civil organizada, máxime que los problemas y las dificultades que atraviesa el mundo de hoy necesitan soluciones pactadas. Basta pensar en materias tales como los impuestos que se han de pagar, el sistema de compraventas al extranjero, la forma en que se realizan los pagos y cómo se reciben bienes en el intercambio con otras naciones, la política de relaciones exteriores que ha de seguir el país, el sistema por el cual se da gobernanza a la ciudadanía civil y a las instituciones y cómo se debe tratar al medio ambiente, entre otros asuntos.

La reflexión que corresponde hacer, continuó, es si alguien en uso de su libertad finalmente puede decidir no votar y, al mismo tiempo, exigirle prestaciones al Estado como, por ejemplo, aspirar a tener seguridad social y una pensión digna u otro tipo de derechos sociales. De igual forma, si se puede exigir salud única universal, educación gratuita, puertos, caminos, infraestructura, ciudad, vivienda y seguridad pública. En consecuencia y siguiendo ese razonamiento, resulta lógico que el ordenamiento jurídico le demande a ese ciudadano recíprocamente que contribuya con su decisión, manifestada a través del sufragio, a deliberar en torno a las cosas comunes y, de esa manera, escoger a las autoridades y a los representantes; igualmente, que esa participación a través del sufragio se haga constar como antecedente en todas las interacciones que el ciudadano o ciudadana tenga con el Estado.

Aseveró que en los países más desarrollados el voto tiene una serie de beneficios asociados. Por ejemplo, frente al uso de la fuerza o frente una detención policial el ciudadano puede demostrar y acreditar su identidad, pero que también ha cumplido con sus obligaciones electorales y tributarias y, en razón de ello, recibir un mejor tratamiento de parte de las fuerzas policiales.

En virtud de todo lo expuesto, se mostró partidario del voto obligatorio. A la vez, prefirió que, en lugar de imponer una sanción al ciudadano por no cumplir su deber, se le reconozcan ciertos derechos en su favor por el hecho de concurrir con su obligación cívica a decidir los destinos del país.

Seguidamente, expresó su postura favorable a que se exima de la obligación de sufragar de forma obligatoria a los adultos mayores, a aquellos que estuvieren aquejados de dolencias, enfermedades u otro tipo de impedimentos, al personal de instituciones hospitalarias o personas que cumplan turnos en funciones críticas, a la gente embarcada, a personas que se encuentran a una distancia determinada con imposibilidad de acudir a los locales de votación, al personal militar que se encuentra en cumplimiento de sus funciones y a todo otro tipo de habitantes que, por el hecho de estar asignados a una labor específica les sea gravoso en extremo cumplir con la obligación antedicha. Finalmente, se manifestó proclive a avanzar en la idea del voto a distancia, modalidad de sufragio que existe en algunas naciones desarrolladas.

A continuación, destacó que uno de los organismos que goza de la confianza ciudadana y que mayor credibilidad pública posee es el Servicio Electoral de Chile, lo cual permitiría el establecimiento de la modalidad a distancia del sufragio. Con todo, una modificación de esa envergadura se debería hacer con los debidos resguardos legales y administrativos, de forma tal que los comicios se desarrollen normalmente y no se preste para algún tipo de dudas. Recalcó que un acertado proceso electoral con voto anticipado implica reformas profundas que pueden dar lugar a un sistema mucho más desarrollado. Sin embargo, es necesario prevenir, al mismo tiempo, que esa anticipación en el sufragio no derive en la posibilidad de cohecho, con la potencial y consiguiente cooptación del sufragio.

Reparó, finalmente, en que para hacer efectivo el voto obligatorio es preciso contar con las modificaciones legales que posibilitarán su operatividad. A su juicio, el estado debe obligar al ciudadano a votar, sin que ello implique interferir en otro tipo de libertades, sino que aquello dice relación con una exigencia propia del destino común que tienen las naciones, a saber, deliberar en torno a lo colectivo. Una intromisión en la libertad de las personas de otro tipo naturalmente no se sostiene ni tiene base racional; sí, en cambio, resulta justificado pasar del sistema de voto voluntario a uno de voto obligatorio, pero con las prevenciones y mejoras que ello requiere.

A su turno, **el Honorable Senador señor Galilea**, junto con sostener la validez de las posiciones vertidas en el curso del debate, resaltó, en primer término, que el voto obligatorio con sanciones estrictas, presentaría como característica que frente a su incumplimiento el ciudadano quedaría impedido de solicitar ciertas prestaciones al Estado o para ejercer ciertos derechos, tales como renovar una licencia de conducir o salir del país, o derechamente sufrir la imposición de una multa. Así se expuso a partir del caso peruano.

En segundo orden, la posición que esgrimen quienes abogan por el voto voluntario se funda en que el voto se considera como un derecho público subjetivo, lo cual se contrapone a una obligación. En tal sentido, la voluntariedad del voto queda de manifiesto en esta postura, al entender al sufragio como un derecho del ciudadano y no como una imposición coactiva que no puede eludir. Por ello, no se debe confundir el derecho a votar con el deber de votar; una cosa significa la facultad del ciudadano de acudir a sufragar conforme a sus preferencias y otra muy distinta es ser coaccionado por la ley para escoger a las autoridades. No resulta equivalente entonces, comparar el acto de votar con pagar impuestos, por ejemplo. Opinó que al hecho de no votar no sigue necesariamente la imposibilidad de solicitar prestaciones al Estado, pues también colabora y contribuye al bienestar público en otros aspectos, como, por ejemplo, en las diversas actividades económicas que realiza diariamente o mediante el pago de derechos de aseo o del impuesto territorial por las propiedades que posea. En consecuencia, parece errada la postura que promueve el voto obligatorio acompañado de una sanción. Quien paga impuestos y se manifiesta de manera adecuada en sus relaciones con los particulares y con las instituciones sí está en condiciones de exigir que las autoridades y los gobernantes actúen correctamente.

Destacó que, si se observa a las democracias en el mundo, el voto obligatorio es minoritario y, de consiguiente, no se puede afirmar que el voto obligatorio sea sinónimo de una mejor democracia. Existen países como Egipto, que no calificó como un buen ejemplo de democracia, que posee un sistema de sufragio obligatorio. Asimismo, en esa situación también se encuentra Bélgica, que sí es una democracia avanzada y desarrollada.

En efecto, la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos posee voto voluntario, con valoración del respeto por las libertades individuales y por la capacidad de cada ser humano de escoger concurrir o no con su consentimiento a la generación de las autoridades que han de gobernar sus respectivos países. Además, porque se traspa a los partidos políticos la responsabilidad de generar propuestas, ideas, programas y planes que entusiasmen a hombres y mujeres a sufragar.

Seguidamente, consultó al Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral qué cantidad de chilenos y chilenas existían en los registros electorales al momento de generarse el cambio de voto obligatorio a voto voluntario, además de conocer cómo era la participación en el esquema de inscripción voluntaria y voto obligatorio. Una segunda pregunta que efectuó fue acerca de cuál era el sistema de voto existente en Chile con anterioridad al año 1973.

A su vez, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** expuso su discordancia con los postulados del proyecto de ley en discusión. Resaltó que dicha iniciativa coarta la libertad de las personas y cercena la libre determinación del individuo. Añadió, en consonancia, que sí juzgaba apropiado el sistema anterior que existió en Chile, consistente en inscripción voluntaria y voto obligatorio. Al respecto, agregó que le parecía

más apropiado el sistema de inscripción voluntaria, porque este dejaba un margen de libertad a los ciudadanos para escoger inmiscuirse responsablemente en la deliberación electoral de los cargos de representación popular, cuestión que no hace este proyecto al suponer una inscripción automática. Por ello, el voto obligatorio dejaría hoy al sistema electoral con una inscripción automática y con sufragio obligatorio que, como lo señaló, restringe la necesaria libertad de las personas para preferir no ejercer la facultad que la ley les entrega. Ese sería, entonces, el peor de los sistemas, debido al descontento que existe en la población con la política en general, con las instituciones y con lo público.

Otro aspecto que resaltar en esta materia es el aporte que el Estado entrega a la política por medio del financiamiento por votos. Por tal motivo, si se acoge un sistema de inscripción automática y voto obligatorio el Estado estaría obligado, en caso de que existiera más participación, a un mayor gasto fiscal, dado que mucha gente que no vota por opción, tendría forzosamente que acudir a las urnas a expresar su opinión por miedo a una sanción.

Un segundo punto que se debe tener a la vista es que, tal como se ha señalado, el padrón electoral se encuentra actualmente cerrado. En tal sentido, sería difícil asegurar que esta reforma se encuentre vigente para las elecciones venideras de fines del año en curso.

Advirtió, finalmente, que resulta prudente estudiar profundamente esta materia para tomar una decisión de mejor calidad y no cometer errores ni equivocaciones que den lugar en el futuro a problemas políticos de mayor envergadura. Concluyó que sería un yerro mayor que, encontrándose el país hoy en un sistema de total libertad, se pase a uno de total restricción. Es decir, que se transite directamente desde un sistema de inscripción automática y voto voluntario a uno de inscripción automática y voto obligatorio con sanción.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Araya, junto con indicar que la materia en discusión en este proyecto de ley será objeto de debate en la Convención Constitucional, manifestó que el sustento de esta iniciativa obedece a la baja participación electoral que los ciudadanos han mostrado en los comicios de los últimos años. Atribuyó la reducida concurrencia electoral al cambio de sistema que se produjo en el país hace algunos años hacia el voto voluntario. Por lo anterior, solicitó un estudio a la Biblioteca del Congreso Nacional, con el fin de conocer la realidad electoral de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que poseen la modalidad de sufragio voluntario.

Hizo presente que el proyecto en discusión, tal cual se ha planteado, será irrelevante si las modificaciones a las leyes orgánicas constitucionales respectivas, en específico a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, no se realizan de forma conjunta o relativamente coetánea. Si ello no ocurre, se aprobará un proyecto que no tendrá aplicación práctica y, en tal sentido, coincidió en que el tiempo que resta para las elecciones presidenciales y parlamentarias de

noviembre es demasiado breve, a lo que se añade la circunstancia de que el padrón electoral para dichos comicios ya se encuentra cerrado.

Complementó, en la parte final de su intervención, que es menester contemplar la posibilidad de que, quienes por diversas razones no quieran sufragar en las elecciones, tengan la posibilidad de desinscribirse del sistema electoral, entregándoles así un margen de libertad. Es legítimo entender que existen ciudadanos que no quieren ser parte de los procesos electorales que el país celebra, y en atención a ello, corresponde abrir esa posibilidad.

La Honorable Senadora señora Ebensperger pidió que en el informe solicitado a la Biblioteca del Congreso Nacional se incluyan los casos de aquellos países que establecen la modalidad del sufragio voluntario acompañado de incentivos para votar.

Seguidamente, **el Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral, señor Tagle**, indicó que la conquista del derecho al voto es un logro de muchos ciudadanos en el pasado y, a modo de ejemplo, recordó a las mujeres chilenas que lograron obtenerlo a mediados del siglo XX. Igual situación se produjo en otros países, en los cuales las mujeres lograron el derecho al sufragio luego de una ardua lucha. Actualmente, el padrón electoral nacional se compone de más mujeres que hombres y, de igual forma, también es mayor la participación de mujeres que de hombres en la concurrencia al ejercicio del sufragio.

Luego, advirtió que, como miembro del Consejo Directivo del Servicio Electoral, no le corresponde inclinarse por una u otra postura. Sin embargo, es importante hacer ver que lo fundamental es la existencia de la posibilidad de ejercer derecho al voto, de suerte que, se puede entender que quien no ejerce dicha facultad de alguna manera la está delegando en otros.

Aludió que, en el caso de Estados Unidos, país de larga tradición de voto voluntario, las participaciones más bajas ascienden al 50% del padrón y las más altas al 66%, en el caso de la última elección presidencial. En Bélgica, por otro lado, existe una larga tradición de voto obligatorio y se alcanzan elevados niveles de participación que superan el 90%. En el resto de Europa, no obstante, la participación promedia entre un 50% y un 60%. Recalcó que en Chile país los promedios de participación en los últimos comicios han sido bajos.

Por otra parte, hizo presente que, para el plebiscito del año 1988, se inscribió casi el 90% del padrón electoral, producto del período de cambios que experimentaba el país en ese entonces. Luego de las elecciones del año 1989, progresivamente comenzó el descenso en la participación electoral de la ciudadanía. Paulatinamente, las personas que se inscribían voluntariamente eran cada vez menos y, en el año 2012, período en que se instauró el sistema de inscripción automática, casi 5 millones de personas estaban fuera del padrón habilitado para votar. Esa cantidad de gente, con el cambio del sistema de inscripción, pasó a formar parte del universo electoral y a tener derecho a ejercer su voto. En ese sentido, resultó

relevante la modificación, por cuanto permitió a cada ciudadano y ciudadana sufragar sin necesidad de un procedimiento previo de inscripción y, por tal motivo, la inscripción automática solucionó un problema en la conformación del padrón electoral. En ese sentido, opinó desfavorablemente ante una alternativa consistente en la desinscripción electoral.

En cuanto a la situación de los incentivos, en contraposición a las sanciones, consignó que la dificultad que observa en los primeros es que éstos no pueden ser generalizados, es decir, no pueden abarcar a todo el mundo. Se le puede decir a los jóvenes que podrán tener la posibilidad de ganar una beca si sufragan, pero, en ese acto, muchos otros grupos de personas quedarán excluidos de acceder a algún tipo de beneficio por el hecho de ejercer igualmente el derecho al sufragio. En cuanto a la multa ocurre algo similar y, como ejemplo, señaló que en el derecho electoral peruano quien no acude a votar debiendo hacerlo, es objeto de una multa. Al pagarla, recibirá de la misma manera una constancia de que ha cumplido con la ley, pagando dicha multa. En consecuencia, votando o incumpliendo la obligación legal de votar, pero pagando la multa, se entiende que es un ciudadano cumplidor de la legalidad. Así las cosas, tiende a perder fuerza la idea de implementar una multa como una forma de sanción.

Observó, que el proyecto de ley en cuestión es inespecífico en cuanto al camino para realizar las modificaciones que debe hacer a efectos de implementar el sistema de voto obligatorio. No señala cuáles reformas ni tampoco señala el método que ha de emplearse para realizar dichos cambios. Por ello, es muy importante hacer presente que esta iniciativa adolece de ese defecto: no detalla cuáles serán las modificaciones que son necesarias para volver real y efectiva la declaración que consagra en el artículo 15 de la Constitución Política de la República.

Así, es preciso conocer qué modificaciones se deben hacer en la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Cualquier clase de modificaciones tampoco es admisible técnicamente, pues es distinto establecer un catálogo de excepciones o un listado de multas a establecer causas de excepción genéricas o a instituir un sistema de incentivos, de ser ésta la vía que se decida.

- - -

En la siguiente sesión destinada al estudio de este asunto, **el Honorable Senador señor Insulza** puso de manifiesto que el problema que se advirtió cuando regía en el país el voto obligatorio fue que una gran cantidad de personas no estaba inscrita en los registros electorales y, de hecho, se calculaba que en cada elección dejaban de votar alrededor de 2.500.000 personas por esa circunstancia. En ese momento, entonces, se planteó una iniciativa para eliminar la inscripción electoral, pasando a un sistema “automático” por el cual el Registro Civil proporcionaba la lista completa de ciudadanos mayores de 18 años, conformándose de esa manera la nómina de habilitados para sufragar. Sin embargo, dado el alto quórum que requería una reforma de esa naturaleza, se concordó que dicha propuesta iría unida a un cambio en el artículo 15 de la Ley Fundamental para propiciar la voluntariedad del voto.

Agregó que el propósito de esa medida fue que todos quienes no participaban de los procesos electorales por no estar inscritos lo hicieran, lo que se sumaba a que el incumplimiento del voto obligatorio no era efectivamente perseguido en el país, puesto que los municipios habían concluido que los costos asociados al cobro de la multa eran superiores a lo que se podía obtener si el infractor la pagaba.

Sostuvo que, a su juicio, el sistema de voluntariedad de la votación ha fracasado rotundamente, ya que se ha demostrado que quienes se abstienen de votar lo hacen porque no tienen interés ni voluntad de participar en los actos electorales, sensación que parece aumentar con el tiempo en la opinión pública, toda vez que el porcentaje de votantes ahora se contabiliza con un padrón mucho mayor al que se verificaba cuando estaba vigente el voto obligatorio. A partir de ello, se puede inferir que el problema de fondo no era la forma en que las personas eran incluidas en los registros electorales, sino que la voluntad de querer sufragar.

En torno a la iniciativa en debate, recalcó que, en su opinión, su objetivo central es relevar el deber de votar y no sancionar o castigar a quienes no lo hagan, como parte de las diversas obligaciones ciudadanas que se constatan a nivel constitucional. Por lo demás, cualquier sanción que se pretenda aplicar por no acatar el deber de sufragar deberá ser fijada posteriormente en la modificación correspondiente en la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, enmienda que probablemente no alcance a regir en las elecciones programadas para el mes de noviembre del año en curso.

En virtud de lo expuesto, valoró el proyecto de reforma constitucional en debate, dado que ha llegado el momento de reconocer que la experiencia del sufragio voluntario unido a una inscripción automática no ha funcionado. Si bien estimó que esta última modalidad de inscripción se debería mantener, correspondería ligarla al voto con carácter obligatorio.

- - -

IDEA DE LEGISLAR

Al concluir el análisis de las disposiciones transcritas precedentemente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Araya**, sometió a votación la idea de legislar sobre esta iniciativa.

Como forma de fundamentar su votación, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** se mostró contraria a la iniciativa. Aunque consignó que si en su oportunidad le hubiese correspondido decidir sobre este asunto habría votado a favor de mantener el voto obligatorio, ese carácter del sufragio, junto con la inscripción automática, elimina todo tipo de libertad a las personas y, por ello, no es conveniente.

Si bien acotó que considera que votar es un deber ciudadano, corresponde que esa exigencia sea decidida en conciencia por cada persona. De hecho, no concurrir a sufragar también es una manera de manifestar una opinión, decisión que debe ser respetada. Además, teniendo en consideración que el desinterés de la población de participar en los actos electorales también es responsabilidad de la clase política, obligar a las personas a votar no parece ser la mejor manera de retomar el respeto de la ciudadanía, para lo cual se requiere de otras acciones vinculadas con un perfeccionamiento de la labor de los actores políticos.

Insistió en que la combinación entre voto obligatorio e inscripción automática es el peor de los sistemas. Sí podría apoyar la iniciativa si se contempla la posibilidad de desafiliación de los registros electorales.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Huenchumilla** postuló que la discusión de fondo en esta materia es la manera en la que las sociedades adoptan sus decisiones, esto es, si se tomarán por una persona, un grupo determinado de ellas o el conjunto de la población, debate que ya se presentaba en las civilizaciones antiguas.

Agregó que, con el inicio de la democracia representativa y pese a que en un principio hubo muchos grupos excluidos, se decidió que tendrían derecho a participar de las votaciones la totalidad de los ciudadanos, sin excepciones. Lo anterior, por el hecho de que corresponde atender únicamente a la calidad de ciudadano para intervenir en el espacio público en que se adoptan las decisiones colectivas, sin importar, por ejemplo, sus bienes, alfabetismo o género. Por tal razón, adujo que, como contrapartida de las demandas que normalmente se exigen a las sociedades, como las de vivir en paz, en bienestar y de forma segura, lo menos que se le puede exigir a las personas es su participación en la adopción de las resoluciones colectivas y la definición del destino común.

Rememoró a continuación, en Chile, hasta el año 1957, la participación era muy disímil en las elecciones y con alta presencia de situaciones anómalas, como el cohecho, práctica que estuvo presente desde la formación de la República. Luego, cobró relevancia el dinero en las campañas electorales, factor que lamentablemente aún continúa siendo apreciable.

En consecuencia, expuso que el escenario ideal es que cada ciudadano participe libremente y en conciencia en las elecciones, dando cumplimiento a los deberes derivados de la vida en sociedad y por el hecho de que el destino de los países debe estar en manos de la voluntad de todos y no de unos pocos. Por tal motivo, se declaró partidario del voto obligatorio.

De igual manera, se mostró de acuerdo con la posibilidad de que el Estado pueda dar una respuesta al incumplimiento de esa obligación, mediante su correspondiente consagración en la ley orgánica constitucional respectiva.

A su vez, **el Honorable Senador señor Insulza**, junto con remitirse a los argumentos que expresó a propósito de la discusión en general de este proyecto, concordó con la tesis de que la vida en sociedad impone ciertas obligaciones, como la de pagar impuestos, cuyo incumplimiento acarrea sanciones. En ese contexto también se encuentra la participación en la generación de las autoridades estatales que emanan de la voluntad popular.

Consideró un error que molestias coyunturales con las autoridades de turno permita que las personas no cumplan con sus deberes ciudadanos.

Finalmente, hizo notar que en su oportunidad, como autoridad de Gobierno, no fue partidario del voto voluntario, el cual sólo se aceptó como una forma de obtener el apoyo necesario para la inscripción automática, fórmula que finalmente no dio los resultados esperados.

A su turno, **el Honorable Senador señor Galilea** consignó que los argumentos tanto a favor como en contra del voto obligatorio son atendibles. En efecto, la calidad de la democracia, de acuerdo con la experiencia comparada, no está íntimamente ligada a la disposición de esos tipos de sufragios. A mayor abundamiento, puntualizó que la gran mayoría de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos tienen voto voluntario y, en términos generales, son los que presentan mejor funcionamiento en sus sociedades y en la calidad de sus políticas públicas e instituciones democráticas. No obstante, naciones con voto obligatorio también sus ejemplos correctos de buenas democracias, como Bélgica.

Dicho lo anterior, evidenció su inclinación por el voto voluntario, pues no consideró lógico que se obligue a las personas a sufragar o que la participación y el compromiso ciudadano se manifieste únicamente a través del voto ni que éste posea la misma naturaleza de otras exigencias estatales, como el pago de impuestos. De hecho, postuló que el sufragio es una más de las muestras de involucramiento de las personas con el destino y la marcha del país.

Finalmente, se mostró favorable a que se estudie la implementación de incentivos para promover la votación en elecciones populares, tal como se constata en otros países.

En último lugar, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Araya**, consideró atendibles las dos posturas que se han hecho valer en el curso del debate, cuyos fundamentos coinciden con las largas discusiones que en este ámbito se han suscitado en la ciencia política y la filosofía del derecho.

Luego, manifestó ser un convencido de que el voto es un derecho y, como tal, las personas lo deben ejercer cada vez que lo estimen pertinente. Sin perjuicio de lo expuesto, expresó que un problema que se ha acrecentado en los últimos años con la implementación del voto voluntario es la baja participación electoral, lo que ha traído aparejado una deslegitimidad de quienes resultan electos de los diferentes cargos sometidos a la voluntad popular. En ese escenario, el sufragio obligatorio ha vuelto a surgir como una alternativa atractiva, con la finalidad de que los ciudadanos participen activamente de la elección de las autoridades nacionales.

No obstante, hizo presente que la naturaleza del voto será un tema que también deberá abordar próximamente la Convención Constitucional y que, por otro lado, resultará complejo materializar esta reforma en la elección venidera del mes de noviembre del año en curso, puesto que se deben dictar las modificaciones correspondientes en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Por lo mismo, esta iniciativa tendrá el valor de efectuar una declaración de principios en la presente Carta Fundamental, que probablemente regirá sólo por poco tiempo más.

- La Comisión, por la mayoría de sus integrantes, Honorables Senadores señores Araya, Huenchumilla e Insulza, aprobó en general este proyecto de reforma constitucional. Votaron en contra los Honorables Senadores señora Ebensperger y señor Galilea.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN

En virtud del acuerdo precedente, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de proponer a la Sala la aprobación en general del siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único.- Incorpóranse las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República:

1. En el artículo 15:

a) Sustitúyese en el inciso primero la palabra “voluntario” por “obligatorio”.

b) Intercálanse los siguientes incisos segundo, tercero y cuarto, pasando el actual inciso segundo a ser inciso quinto:

“La obligatoriedad consagrada en el inciso anterior no será aplicable a los ciudadanos chilenos con residencia en el extranjero.

El sufragio en elecciones primarias convocadas en virtud de la ley orgánica constitucional que las regule será siempre de carácter voluntario.

El Estado arbitrará las acciones necesarias para informar, facilitar e incentivar el ejercicio del derecho a sufragio.”.

2. Agrégase la siguiente disposición transitoria:

“QUINCUAGÉSIMA PRIMERA. La reforma introducida en el artículo 15 sobre obligatoriedad del voto regirá en el momento de entrar en vigencia las modificaciones que se efectúen en la ley orgánica constitucional respectiva.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 5 y 6 de julio de 2021, con asistencia de los Honorables Senadores señores Pedro Araya Guerrero (Presidente), señora Luz Ebensperger Orrego y señores Rodrigo Galilea Vial, Francisco Huenchumilla Jaramillo y José Miguel Insulza Salinas (Alfonso De Urresti Longton).

Sala de la Comisión, a 12 de julio de 2021.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL PARA RESTABLECER EL VOTO OBLIGATORIO EN LAS ELECCIONES POPULARES. BOLETINES N°s 13.212-07 y 13.213-07, refundidos.

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Restablecer el voto obligatorio en las elecciones populares.

II. ACUERDOS: aprobado en general, mayoría de votos 3 x 2.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: Un artículo único, conformado por dos numerales.

Cabe señalar que, no obstante que este proyecto es de artículo único, la Comisión propone discutirlo sólo en general, con el objeto de otorgar a las señoras y señores Senadores que no participaron en su análisis, la oportunidad de perfeccionar y enriquecer la iniciativa con ocasión del segundo informe.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: El proyecto de reforma constitucional requiere la aprobación de las tres quintas partes de los senadores en ejercicio, con arreglo a lo que preceptúa la primera oración del inciso segundo del artículo 127 de la Ley Fundamental.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: este proyecto tiene su origen en Mociones refundidas de autoría de la Honorable Diputada señora Alejandra Sepúlveda y de los Honorables Diputados señores René Alinco, Jaime Mulet y Esteban Velásquez (Boletín N°13.212-07), y de las Honorables Diputadas señoras Natalia Castillo, Daniella Cicardini, Marcela Hernando, Carmen Hertz, Erika Olivera, Ximena Ossandón, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez, y del Honorable Diputado señor Pepe Auth (Boletín N°13.213-07).

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: El proyecto fue aprobado en general con el voto afirmativo de 107 diputados, respecto de un total de 154 diputados en ejercicio. En particular fue aprobado por 105 votos, respecto de un total de 153 diputados en ejercicio.

IX. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 15 de junio de 2021.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, discusión en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Capítulo XV y disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República.
- Decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2017, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios, gobernadores regionales y alcaldes.
- Decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2017, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios.

Valparaíso, 12 de julio de 2021.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Abogado Secretario

ANEXO

**BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE
ASESORÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA**

**DOCUMENTO 1.-
SANCIONES ASOCIADAS AL VOTO
OBLIGATORIO**

(Gabriela Dazarola Leichtle)

Experiencia extranjera:

Resumen

Un 13% de los países del mundo tienen voto obligatorio, equivalente a 27 países, concentrándose una importante cantidad en América Latina, en donde 12 países cuentan con este tipo de voto.

De esta forma Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay, Paraguay, son países en los que existe voto obligatorio con sanciones asociadas a su incumplimiento; mientras que Costa Rica, Honduras, México, República Dominicana y Panamá, si bien sus respectivas constituciones políticas o normas electorales, establecen que el voto es obligatorio o un deber, no tienen sanciones asociadas por no concurrir a votar.

En los países que sí se establecen sanciones, es posible encontrar que cada uno cuenta con sanciones distintas, sin embargo, en todos existen en primer lugar multas asociadas a la no concurrencia a votar. Adicionalmente, en algunos países como Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, se establecen sanciones adicionales por el no pago de la multa respectiva, que consisten en impedir el acceso a cargos públicos, limitar trámites en el sector público, entre otras restricciones.

Las causales de exención de la obligación de votar, suelen ser similares entre los países en que existen sanciones asociadas a la obligatoriedad del voto. Es común encontrar el límite de edad para votar entre 65 y 75 años, así como en el caso de países que permiten votar a menores de 18 años, se les exime también de la obligación. Se encuentran otras causales como enfermedad, personas que estén fuera del territorio nacional o a una distancia determinada de su lugar de votación, fallecimiento de un familiar directo, encontrarse en período de lactancia, entre otras.

En relación al establecimiento de incentivos, Colombia es el único país de América Latina que posee una legislación de este tipo para los votantes. De acuerdo a la Ley N° 403, de 1997, los sufragantes certificados tendrán preferencias en el ingreso a instituciones de educación superior, o empleos de carrera del Estado; rebajas en el tiempo de prestación del Servicio Militar;

y descuentos en la matrícula de educación superior, o en la expedición de documentos y trámites, entre otros beneficios.

Introducción

El siguiente informe se ha elaborado en respuesta al Oficio N° 0294-19 del 17 de diciembre de 2019, de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización en el que se solicita realizar un estudio sobre legislación comparada en materia de incentivos para sufragar y de sanciones por no votar, en aquellos países donde es obligatorio. Lo señalado, en el marco de la discusión del proyecto de ley, de origen en moción, que cumple su primer trámite constitucional y reglamentario, que modifica la ley N°18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, para sancionar el incumplimiento de la obligación de sufragar, con las excepciones que indica (Boletín N°13.105-06).

El citado Proyecto de Ley, agrega el artículo 139 bis a la Ley N°18.700, introduciendo una pena de multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales (equivalente a, al ciudadano que no concurra a votar. Asimismo, se establecen algunas causales de excepción de la obligación de votar, tales como enfermedad, ausencia del país, encontrarse el día de la elección o plebiscito en un lugar situado a más de doscientos kilómetros de aquél en que se encontrare inscrito o por otro impedimento grave debidamente comprobado ante el juez competente.

Para elaborar el informe se han utilizado como fuente algunos estudios elaborados por la Biblioteca del Congreso Nacional, bases de datos que permiten tener información sobre el universo de los países que poseen voto obligatorio y las normas de cada uno de los países en los que se establece esta obligación.

Como se podrá apreciar, América Latina concentra un importante porcentaje de los países con voto obligatorio, por lo que el desarrollo del informe se centrará principalmente en estos países. Se presentan las sanciones establecidas en sus respectivas normas, además de las excepciones para cumplir con la obligación que se establecen en cada uno de los ordenamientos incluidos en el informe.

Finalmente se incorpora un capítulo sobre incentivos existentes en la experiencia extranjera, para las personas que concurran a votar.

I. Voto obligatorio en América y Europa

Según información de IDEA International, un 13% de los países del mundo tienen voto obligatorio, equivalente a 27 países, concentrándose una importante cantidad en América Latina, en donde 12 países cuentan con voto obligatorio. “Chile, Guatemala y Venezuela tuvieron en algún momento de su historia voto obligatorio, pero cambiaron la legislación para permitir el voto voluntario en 2009, 1985 y 1993, respectivamente”. (Hernández, 2019)

Al contrario, se destaca el caso de Uruguay, en donde la modalidad fue inversa puesto que en 1971 teniendo anteriormente voto voluntario, se cambió la normativa estipulando el voto obligatorio, que se mantiene hasta el día de hoy. (Hernández, 2019)

Con respecto a Europa, es mucho menor la cantidad de países con voto obligatorio, entre los que de acuerdo a información de IDEA International se pueden mencionar los casos de Bélgica, Chipre, Grecia, Bulgaria, Liechtenstein, Luxemburgo, Turquía¹. “Por otra parte, Italia, los Países Bajos y Suiza tuvieron en algún momento voto obligatorio, pero lo suprimieron en 1992, 1967 y 1971 respectivamente”. (Hernández, 2019).

En el caso de Bulgaria, el voto era voluntario y, en 2016, con el objeto de revertir la tendencia a la baja en la participación electoral, el parlamento aprobó la inclusión del voto obligatorio. Sin embargo, la Corte Constitucional determinó que las sanciones en caso de abstención eran inconstitucionales, por lo que su situación jurídica actual es paradójica, puesto que se establece formalmente la obligatoriedad del voto, pero las sanciones en caso de su incumplimiento no están vigentes (Hernández, 2019).

En la Tabla 1, se muestra una síntesis de los países de América Latina que tienen voto obligatorio, destacando si tienen asociadas o no sanciones legales por no votar y el porcentaje de votación en las últimas elecciones parlamentarias. De estos países Costa Rica, Honduras, México, República Dominicana y Panamá, si bien sus respectivas constituciones políticas o normas electorales, establecen que el voto es obligatorio o un deber, no tienen sanciones asociadas por no concurrir a votar.

Tabla 1. Países de América Latina con voto obligatorio

País	Sanciones legales por no votar	Porcentaje de participación*
Argentina	Si	82,82% (2019)
Bolivia	Si	86,53% (2019)
Brasil	Si	76,66% (2018)
Costa Rica	No	59,79% (2018)
Ecuador	Si	90,47% (2017)
Honduras	No	65,29% (2017)
México	No	65,62% (2018)
Panamá	No	73,28% (2019)
Paraguay	Si	52,05% (2018)
Perú	Si	89,58% (2016)
Rep. Dominicana	No	64,26% (2016)
Uruguay	Si	94,88% (2019)

¹ Otros países de otros continentes con voto obligatorio son: Australia, Congo, Egipto, Gabón, Líbano, Nauru, Singapur y Tailandia.

Fuente: elaboración propia en base a normas países analizados
 Información participación IDEA International últimas elecciones parlamentarias
 *Información calculada en base a la población en edad de vota.

II. Sanciones asociadas al voto obligatorio en países de América Latina

El análisis más en profundidad, en donde se presentarán las sanciones por no votar, así como las causales de excepción de esta obligación, se centrará en los siete países de América Latina que establecen sanciones legales por no presentarse a votar.

Se excluyen de esta forma, los casos de Costa Rica, Honduras, Panamá, República Dominicana y México, por tratarse de países que cuentan con disposiciones constitucionales sobre la obligatoriedad o deber de votar, pero no tienen sanciones asociadas.

En la Tabla 2, es posible ver las disposiciones constitucionales o legales que determinan el deber u obligatoriedad de votar en los casos de los países señalados en el párrafo anterior.

País	Disposición que establece obligatoriedad o deber de votar
Costa Rica	Artículo 93 (Constitución Política). El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil.
Honduras	Artículo 44 (Constitución Política). Es sufragio es un derecho y una función pública. El voto es universal, obligatorio, igualitario, directo libre y secreto.
México	Artículo 9 (Código Electoral). Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos, que se ejerce para integrar los órganos de elección popular del Estado.
República Dominicana	Artículo 75 (Constitución Política). Deberes fundamentales. Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad. En consecuencia, se declaran como deberes fundamentales de las personas los siguientes: 2) Votar, siempre que se esté en capacidad legal para hacerlo;
Panamá	Artículo 135 (Constitución Política). El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.

Fuente: elaboración propia en base a normas consultadas

En los países que si se establecen sanciones, es posible encontrar que cada uno cuenta con sanciones distintas, sin embargo en todos existen en primer lugar multas asociadas a la no concurrencia a votar. Adicionalmente, en algunos países como Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, se establecen sanciones adicionales por el no pago de la multa respectiva, que consisten en impedir el acceso a cargos públicos, limitar trámites en el sector público, entre otras restricciones.

Destaca también el caso de Perú, en donde el monto de las multas electorales por no votar es diferente según el distrito que aparece en la

respectiva identificación del elector, se hace una diferenciación entre No Pobre, Pobre o Pobre Extremo.

En la Tabla 3 se presenta una síntesis de las sanciones establecidas por cada país, las que serán desarrolladas con mayor detalle posteriormente.

Tabla 3. Países con voto obligatorio y con sanciones asociadas a no votar

País	Norma	Tipo de voto	Sanción
Argentina	Código Electoral Nacional, artículos	Todo elector tiene el deber de votar en la elección nacional que se realice en su distrito.	- Multa de 50 pesos a 500 pesos. (equivalente a \$1000 a \$7000) -No podrá ser designado para desempeñar funciones o empleos públicos durante tres años a partir de la elección. -El infractor que no pague la multa, no podrá realizar gestiones o trámites durante un año ante los organismos estatales nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipales.
Bolivia	CP y Ley de Régimen Electoral	Voto obligatorio	Las sanciones podrán consistir en multas pecuniarias, arresto o trabajo social (definidas Tribunal Supremo Electoral antes de las elecciones) Sin el Certificado de Sufragio o el comprobante de haber pagado la multa, los electores dentro de los 90 días siguientes a la elección, no podrán: -Acceder a cargos públicos. -Efectuar trámites bancarios. -Obtener pasaporte.
Brasil	CP y Código Electoral	Voto obligatorio para mayores de dieciocho años	Multa de 3 a 10% del salario mínimo de la región (equivalente a \$6000 a \$20.000) Otras sanciones por no pago de multa: -Participar en concurso público -Recibir remuneraciones directas o indirectas del Estado -Obtener préstamos de municipios u otras entidades gestionadas por el Estado -Obtener pasaporte o documento identidad -Renovar inscripciones en establecimientos de educación -Realizar cualquier acto para el alta del servicio militar Además se cancela la inscripción del votante que no participa en 3 elecciones consecutivas, no paguen la multa o no se justifiquen dentro de los 6 meses de la última elección.
Ecuador	Código de la Democracia	El voto será obligatorio para mayores de dieciocho años	Multas equivalentes al 10% de una remuneración mensual unificada. (equivalente a \$30.000)
Paraguay	Código Electoral	El ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos habilitados.	Multa equivalente de medio a un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas. (equivalente a \$10.000)

País	Norma	Tipo de voto	Sanción
Perú	CP y Ley 28.859	El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años.	El monto de las multas electorales por no votar es diferente según el distrito que aparece en el respectivo DNI, se hace una diferenciación entre No Pobre, Pobre o Pobre Extremo: 2% de una UIT si no votas y vives en un distrito clasificado como "no pobre" (86 soles) por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (equivalente a \$20.000) 1% de una UIT si no votas y vives en un distrito clasificado como "pobre" por el INEI. (43 soles) (equivalente a \$10.000) 0.5% de una UIT si no votas y vives en un distrito clasificado como "pobre extremo" por el INEI. (21,5 soles) (equivalente a \$5.000) Si no pagas tu multa: No podrás inscribir cualquier acto relacionado con tu estado civil (matrimonio, divorcio, viudez, etc.). No podrás intervenir en procesos judiciales o administrativos. No podrás realizar actos notariales ni firmar ningún tipo de contrato. No podrás ser nombrado funcionario público. No podrás inscribirte en cualquier programa social y/u obtener brevete.
Uruguay	CP y Ley 16.017 Reglamenta obligatoriedad del voto	El sufragio se ejercerá sobre las bases siguientes: Voto secreto y obligatorio.	Multa equivalente al monto de una Unidad Reajutable por la primera vez y de tres Unidades Reajustables por cada una de las siguientes. (equivalente a \$25.000 y \$75.000 respectivamente)

Fuente: elaboración propia en base a normas citadas
Montos equivalentes son aproximados y se muestran en pesos chilenos

Como se puede apreciar en la Tabla 3, en el caso de **Argentina**, su Código Electoral, establece que "Todo elector tiene el deber de votar en la elección nacional que se realice en su distrito" (art.12). A quienes no emitan el voto, dispone que se impondrá multa de cincuenta a quinientos pesos al elector mayor de dieciocho (18) años y menor de setenta (70) años de edad que dejare de emitir su voto (art.125).

Por otra parte, se establece la existencia de un Registro de infractores al deber de votar, quien se encuentre incluido en dicho registro, no puede ser designado para desempeñar funciones o empleos públicos durante tres años a partir de la elección (art. 18).

El pago de la multa se acredita mediante una constancia expedida por el juez electoral, el secretario o el juez de paz. El infractor que no la pague no puede realizar gestiones o trámites durante un (1) año ante los organismos estatales nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipales.

Asimismo, en el caso de **Bolivia**, la **Constitución Política establece el** derecho a la participación a través de sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado

públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos (art. 26).

Por otra parte, la Ley del Régimen Electoral establece la existencia del Certificado del Sufragio, siendo el único documento que acredita haber cumplido con la obligación de votar (art. 154). Sin el Certificado de Sufragio o el comprobante de haber pagado la multa, las electoras y los electores, dentro de los noventa (90) días siguientes a la elección, no podrán:

- Acceder a cargos públicos.
- Efectuar trámites bancarios.
- Obtener pasaporte.

Asimismo, la citada norma establece como falta electoral “no votar el día de la elección” (art. 233). Las sanciones por faltas electorales serán establecidas por el Tribunal Supremo Electoral en Reglamento y aplicadas por los Jueces Electorales. “Las sanciones podrán consistir en multas pecuniarias, arresto o trabajo social”. (Art. 235). El Tribunal Supremo Electoral fija anualmente el monto de las multas, en función al salario mínimo nacional, a ser aplicado en procesos electorales, referendos o revocatorias de mandato, mediante resolución de Sala Plena dictada con la debida anticipación y publicada antes de los respectivos comicios. (Art. 236)

En el caso de Brasil, la Constitución Política establece en su artículo 14 que el voto es obligatorio para los mayores de dieciocho años. Por otra parte, el Código Electoral en su artículo 7° dispone que el votante que no vota sin tener justificación, tendrá una multa de 3% a 10% del salario mínimo de la región. La multa será impuesta por el Juez Electoral y cobrada según procedimientos establecidos en la norma.

Por otra parte, se establecen sanciones adicionales si no existe prueba que participó en las últimas elecciones o si no pagó la multa respectiva:

- Participar en concurso o prueba para cargo del servicio civil o tomar posesión de ellos;
- Recibir sueldos, remuneraciones o ingresos de funciones públicas, tanto municipales, paraestatales, empresas, institutos y empresas de cualquier naturaleza, mantenidas o subsidiadas por el gobierno o servicio público delegado, durante el segundo mes siguiente al de la elección;
- Obtener préstamos de municipios, compañías de capital mixto, cajas de ahorro instituciones federales o estatales, así como de cualquier institución de crédito mantenida por, o en cuya gestión participa el gobierno.
- Obtener pasaporte o documento de identidad;
- Renovar inscripción en establecimientos de educación oficial o supervisados por el gobierno;
- Realizar cualquier acto para el alta del servicio militar.

Además de las sanciones descritas, el registro electoral cancelará la inscripción del votante que no participa en 3 elecciones consecutivas, no paguen la multa o no se justifiquen dentro de los 6 meses, desde la fecha de la última elección a la que no asistió.

En Ecuador, el Código de la Democracia, dispone que el voto será obligatorio para las ecuatorianas y ecuatorianos mayores de dieciocho años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada (art. 11).

El mismo Código señala que constituyen infracciones el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley (Art. 275) y que las personas que teniendo la obligación de votar no hubieren sufragado en un proceso electoral serán multadas con el equivalente al diez por ciento de una remuneración mensual unificada. (Art. 292).

En **Paraguay**, el Código Electoral establece que el ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos habilitados, cuyo incumplimiento será sancionado conforme lo establece el artículo 332 de este Código. Es decir, con una multa equivalente de medio a un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas (art. 4). Las multas se aplicarán conforme a las disposiciones del código penal.

En **Perú**, la Constitución Política establece que el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad (art. 31).

El monto de las multas electorales por no votar es diferente según el distrito que aparece en el respectivo DNI, se hace una diferenciación entre No Pobre, Pobre o Pobre Extremo. Según la Ley N° 28.859, las multas que se deben pagar son:

- 2% de una UIT si no votas y vives en un distrito clasificado como “no pobre” por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- 1% de una UIT si no votas y vives en un distrito clasificado como “pobre” por el INEI.
- 0,5% de una UIT si no votas y vives en un distrito clasificado como “pobre extremo” por el INEI.

Por otra parte existen sanciones asociadas al no pago de la respectiva multa, así no se puede:

- Inscribir cualquier acto relacionado con tu estado civil (matrimonio, divorcio, viudez, etc.).
- Intervenir en procesos judiciales o administrativos.
- Realizar actos notariales ni firmar ningún tipo de contrato.
- Ser nombrado funcionario público.
- Inscribir en cualquier programa social y/u obtener primera licencia de conducir.

Finalmente, en **Uruguay**, la Ley N°16.017 sobre Reglamentación obligatoriedad del voto estableció que “El ciudadano que sin causa justificada no cumpliera con la obligación de votar, incurrirá en una multa equivalente al monto de una Unidad Reajutable por la primera vez y de tres Unidades Reajustables por cada una de las siguientes”(art. 8).

El pago de las multas se hará efectivo en las Juntas Electorales del departamento donde el ciudadano debió votar y dichas Oficinas estamparán en la credencial del ciudadano omiso un sello, con las firmas del Presidente y del Secretario de la Junta, que diga: "Elecciones del día.. del... de 19... No votó, pago multa de N\$".

III. Causales de excepción obligación de votar en América Latina

Las causales de exención de la obligación de votar, suelen ser similares entre los países. Es común encontrar el límite de edad para votar en 65 y 70 años, así como en el caso de países que permiten votar a menores de 18 años, se les exime también de la obligación. Se encuentran otras causales como enfermedad, situación de funcionarios civiles y de las fuerzas armadas que se encuentren en servicio el día de las elecciones, personas que estén fuera del territorio nacional o a una distancia determinada de su lugar de votación, fallecimiento de un familiar directo, encontrarse en período de lactancia, entre otras.

En el caso de Argentina y Uruguay, se detallan en la legislación los medios de verificación exigidos para cada una de las situaciones de eximición. Así como sanciones por la falsedad en las certificaciones previstas.

En Perú se destaca la existencia de una plataforma que permite presentar la justificación por no votar en línea (ver nota al pie)².

Asimismo, en varias de las normas revisadas se establecen plazos para la justificación y el organismo ante el cual se debe presentar.

En la Tabla 4 se muestra en cada país, el detalle de quienes se pueden eximir de la obligación de votar, así como los casos en los que se establece un período para presentar la justificación y el organismo que se encarga de recepcionarla.

Tabla 4 Causales de excepción de obligación de votar

País	Eximidos de la obligación de votar	Plazo Justificación
Argentina	-Los jueces y sus auxiliares que por imperio de esta ley deban asistir a sus oficinas y mantenerlas abiertas mientras dure el acto comicial; -Los que el día de la elección se encuentren a más de	Justificación hasta 60 días de la respectiva elección Ante la Justicia Nacional Electoral

² Justificación por no votar en línea (Perú). Disponible: <https://www.gob.pe/473-justificacion-y-dispensa-por-no-votar-o-ser-miembro-de-mesa> (enero, 2020)

País	Eximidos de la obligación de votar	Plazo Justificación
	<p>quinientos (500) kilómetros del lugar donde deban votar y justifiquen que el alejamiento obedece a motivos razonables.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Los enfermos o imposibilitados por fuerza mayor, suficientemente comprobada, que les impida asistir al acto. -El personal de organismos y empresas de servicios públicos que por razones atinentes a su cumplimiento deban realizar tareas que le impidan asistir al comicio durante su desarrollo. 	
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> -Las personas que no pudieron votar por caso fortuito o fuerza mayor comprobada documentalmente. -Las personas mayores de setenta (70) años. -Las personas que acrediten haber estado ausentes del territorio nacional al momento de la votación. 	<p>Las sanciones por faltas electorales serán establecidas por el Tribunal Supremo Electoral en Reglamento y aplicadas por los Jueces Electorales. 30 días siguientes al día de la votación, podrán tramitar el Certificado de Exención ante los Tribunales Electorales Departamentales.</p>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> -Los analfabetos; -Los mayores de setenta años; -Los mayores de dieciséis años y menores de dieciocho años. <p>De acuerdo a Resolución del Tribunal Supremo Electoral, se determinó que una persona con discapacidad que le sea imposible o demasiado costoso cumplir con las obligaciones electorales no está sujeta a sanción.</p>	<p>Justificación hasta 30 días después de la elección ante el Juez Electoral.</p>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> -personas entre 17 y 18 años de edad, -las mayores de sesenta y cinco años, -personas que habitan en el exterior, -los integrantes de las FFAA y Policía Nacional en servicio activo, -las personas con discapacidad y las personas analfabetas. - Lo será también para las extranjeras y extranjeros desde los dieciséis años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral. -Quienes no pueden votar por mandato legal; -Quienes no pudieren votar por motivo de salud o por impedimento físico comprobados con el certificado de un facultativo médico del Sistema Nacional de Salud Público o Privado; -Quienes hayan sufrido calamidad doméstica grave ocurrida en el día de las elecciones o hasta ocho días antes; -Quienes, en el día de las elecciones, se ausenten o lleguen al país, así como aquellos que se encuentren fuera del territorio nacional; y, 	<p>Las personas incurso en estas faltas podrán presentar los documentos que justifiquen su omisión en el organismo electoral desconcentrado del Consejo Nacional Electoral de la circunscripción electoral respectiva.</p>

País	Eximidos de la obligación de votar	Plazo Justificación
Paraguay	Están eximidos de la obligación de sufragar: a) Las personas mayores de setenta y cinco años de edad; b) Los magistrados del fuero electoral y el personal judicial afectado a los actos comiciales; c) Las personas que por razones de trabajo, sumariamente justificadas ante la autoridad judicial del lugar se hallen a más de cincuenta kilómetros del local en que les corresponde sufragar; d) Los enfermos imposibilitados de trasladarse a la sede en que les correspondería sufragar, toda vez que tal situación resulte comprobada con el certificado de su médico tratante o de la Dirección de la institución asistencial donde se halle internado; y, e) Las personas que desempeñan funciones en los servicios públicos cuya interrupción no fuere posible.	Las multas se aplicarán conforme a las disposiciones del código penal.
Perú	-Ciudadanos que viajan al extranjero para realizar estudios académicos -Ciudadanos que salen del país para ser atendidos por motivos de salud en el extranjero. -Desastres Naturales -Error en el Padrón Electoral -Defectos en la actualización, organización y ejecución de actividades durante el desarrollo de la elección atribuible a las entidades del sistema electoral. -Fallecimiento de familiar directo. -Impedido del ejercicio de derecho de sufragio e instalación, en los casos originados por incidencias electorales. -Discapacidad física, mental, sensorial y/o intelectual. -Lactancia (Aplica únicamente para otorgar Justificación) -Robo o pérdida de DNI/ -Fuerza mayor	
Uruguay	Serán causas fundadas para no cumplir con la obligación de votar, siempre que se comprueben fehacientemente: - Padecer enfermedad, invalidez o imposibilidad física que le impida el día de las elecciones la concurrencia a la Comisión Receptora - Hallarse ausente del país el día de las elecciones -Imposibilidad de concurrir a la Comisión Receptora de Votos durante el día de las elecciones por razones de fuerza mayor. -Hallarse comprendido en una de las causales de suspensión de la ciudadanía	El ciudadano que por motivos fundados no haya votado lo justificará, dentro de los treinta días siguientes al acto eleccionario, ante la Junta Electoral donde radique su inscripción o la de su traslado si lo tuviera, o en la que le corresponda, según su residencia, la que lo hará constar en la credencial cívica estampando en ella un sello que diga: "Elecciones realizadas el día... de... de 19... No pudo votar".

Fuente: elaboración propia en base a normas citadas

IV. Incentivos para la participación electoral: caso de Colombia

La participación electoral depende de varios factores como: la concurrencia de elecciones, el sistema electoral, la inscripción electoral, y la obligatoriedad del voto, por lo que las acciones orientadas a lograr una mayor participación, pueden encontrar múltiples alternativas, entre las que se pueden contemplar también algunos incentivos específicos, para que la ciudadanía concurra a votar y disminuir así los niveles de abstención.

En la experiencia comparada, este tipo de incentivos específicos se justifica en aquellos países en los que la acción de votar se ejerce voluntariamente. Sin embargo, la aplicación de este tipo de medidas no es muy frecuente. En América Latina, predomina la obligatoriedad del sufragio. Colombia es el único país de la región que cuenta con una legislación electoral que contempla incentivos para los votantes que ejerzan ese derecho. En el año 1997, se dictó la Ley N° 403, por la cual se establecen estímulos para los sufragantes.

Específicamente la norma establece los siguientes beneficios para los ciudadanos que ejerzan su derecho a voto en las elecciones inmediatamente anteriores:

- Derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no hayan votado, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.
- Derecho a una rebaja de un mes en el tiempo de prestación de del Servicio Militar, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.
- Ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.
- Derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.
- El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos.
- De la misma forma, se establece como una contribución a la formación de buenos ciudadanos, que las Universidades no Oficiales puedan establecer, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula a los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber sufragado en las últimas elecciones o eventos de participación ciudadana directa.

- Quien haya ejercido el derecho al sufragio se beneficiará, por una sola vez, de una rebaja del diez por ciento (10%) en el valor de expedición del pasaporte que solicite durante los cuatro (4) años siguientes a la votación.
- Quien acredite haber sufragado tendrá derecho a los siguientes descuentos durante el tiempo que transcurra hasta las siguientes votaciones:
 - a. Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite de expedición inicial y renovación del pasaporte judicial;
 - b. Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite inicial y expedición de duplicados de la Libreta Militar.
 - c. Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por duplicados de la cédula de ciudadanía del segundo duplicado en adelante.

Además, la norma colombiana dispone que

[e] ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador.

En relación a las causales que justifiquen la abstención electoral, se considera justificada, cuando dentro de los quince días siguientes a los escrutinios municipales el interesado demuestra, de manera fehaciente ante el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil o Cónsul del lugar donde está inscrita su cédula, que no sufragó por fuerza mayor o caso fortuito.

Si el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil o el Cónsul aceptare la excusa, expedirá el certificado electoral de que trata el artículo siguiente. Si la excusa no fuere aceptada, el interesado podrá apelar la decisión ante el superior inmediato.

Por otra parte, se crea el Certificado Electoral como plena prueba del cumplimiento ciudadano del deber votar, el cual será expedido por los jurados de mesa de votación, o el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil o el Cónsul del lugar donde se encuentre inscrita la cédula.

Referencias

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Dazarola, Gabriela (2011). Incentivos de participación electoral en elecciones voluntarias. BCN Informe, 26-05-2011. Disponible en: <http://repositorio.bcn.cl> (enero, 2020).

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Hernández, Rafael (2019). Voto obligatorio en América y Europa Nómina de países, causales de exención, y niveles de participación. Disponible en:

https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26872/1/Voto_obligatorio.pdf (enero, 2020)

IDEA International, Base de Datos. Disponible en: <https://www.idea.int/es/data-tools/vt-advanced-search?region=r19&question=525> (enero, 2020)

Referencias Normativas

Argentina, Código Electoral Nacional. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm> (enero, 2020)

Bolivia, Ley del Régimen Electoral. Disponible en: https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N26.html?dcmi_identifier=BO-L-N26&format=html (enero, 2020)

Ecuador, Código de la Democracia. Disponible en: <http://www.lexis.com.ec/wp-content/uploads/2018/07/LI-LEY-ORGANICA-ELECTORAL-CODIGO-DE-LA-DEMOCRACIA.pdf> (enero, 2020)

Colombia, Ley 403 de 1997, "Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes". Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8791> (enero, 2020)

Perú, Ley N° 28859, que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/435586/28859.pdf> (enero, 2020)

Brasil, Código Electoral. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/5_2012/3085.pdf (enero, 2020)

Paraguay, Código electoral. Disponible en: <http://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2013/03/Texto-C%C3%B3digo-Electoral-con-Ley-de-Financiamiento-compilado.pdf> (enero, 2020)

Uruguay, Ley N° 16.017 de Elecciones. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8298193.htm> (enero, 2020)

DOCUMENTO 2.- VOTO OBLIGATORIO EN AMÉRICA Y EUROPA

(Rafael Hernández E.)

Nómina de países, causales de exención, y niveles de participación

El voto obligatorio tiene mayor prevalencia en América que en Europa. De la totalidad de países con población de más de un millón de habitantes, en América un 52,2% de los casos cuentan con voto obligatorio, mientras que en Europa corresponde solo al 8,3%. En América la legislación de Argentina, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay dispone en la actualidad la obligación de votar. En Europa son solo los casos de Bélgica, Chipre y Grecia.

Del análisis de los registros en la elección inmediatamente anterior, y después de la adopción del voto voluntario, el caso de Chile es el que presenta una diferencia más marcada. La caída en la participación electoral fue cercana al 40%, mientras que el caso que le sigue, los Países Bajos, fue de solo el 16%, en 1971.

Las causales de exención de la obligación de votar suelen ser las mismas para todos los casos; tener más de 65 o 70 años de edad, enfermedad, obligaciones laborales insoslayables, servicio activo en las fuerzas armadas o policiales, entre otras. Usualmente, se exige un certificado que acredite tal situación ante la autoridad electoral correspondiente.

Introducción

Para el presente análisis se consideran solo países con población superior a un millón de habitantes, en ambos continentes. Además, los datos corresponden a participación electoral en elecciones parlamentarias, con el objeto de hacer comparables las cifras de países americanos, principalmente presidenciales, con los parlamentarismos europeos. Las cifras han sido extraídas de la base de datos de IDEA Internacional, una organización internacional no gubernamental encargada de asesorar a gobiernos en la definición de su institucionalidad electoral que cuenta con antecedentes actualizados para las respectivas legislaciones.

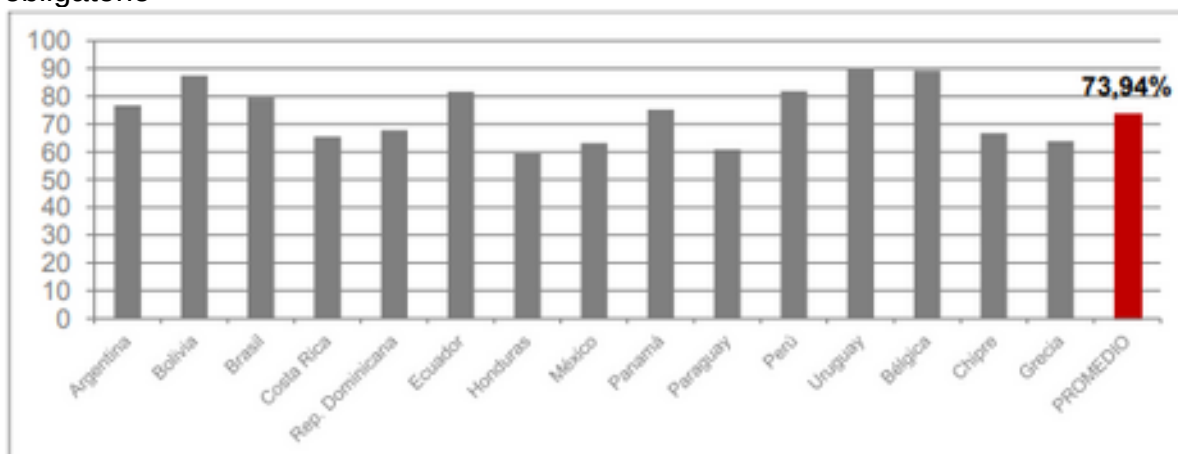
Voto obligatorio en América y Europa

De los datos se desprende que para la totalidad del continente americano, incluyendo América del Norte, América Central y Sudamérica, de un total de 23 países, 12 de ellos cuentan con voto obligatorio, esto es el 52,2%. Adicionalmente, los casos de Chile, Guatemala y Venezuela tuvieron en algún momento de su historia voto obligatorio, pero cambiaron la legislación para permitir el voto voluntario en 2009, 1985 y 1993, respectivamente. Destaca por su parte el caso de Uruguay, en que la modalidad fue inversa

puesto que en 1971 teniendo anteriormente voto voluntario, se cambió la normativa estipulando el voto obligatorio, que se mantiene hasta el día de hoy.

Con respecto a Europa, de los 36 países que se consideran en el análisis, solo tres -Bélgica, Chipre y Grecia- cuentan con voto obligatorio; esto es 8,3% del total de casos. Italia, los Países Bajos y Suiza tuvieron en algún momento voto obligatorio, pero lo abrogaron en 1992, 1967 y 1971 correspondientemente. Resulta especialmente curioso lo acaecido en Bulgaria, donde se tenía establecido el voto voluntario y en 2016, con el objeto de revertir la tendencia a la baja en la participación electoral, el parlamento aprobó la inclusión del voto obligatorio. Sin embargo, la Corte Constitucional determinó que las sanciones en caso de abstención eran inconstitucionales; si bien la Constitución delega en la ley la organización de los procesos electorales, la justificación doctrinaria fue que el sufragio es considerado en su norma constitucional como un derecho, y no una función, por lo que no correspondería la aplicación de la obligatoriedad. Por tanto, su situación jurídica actual es paradójica, puesto que se establece formalmente la voluntariedad del voto pero las sanciones en caso de su incumplimiento no están vigentes, por lo que en la práctica sigue siendo voluntario.

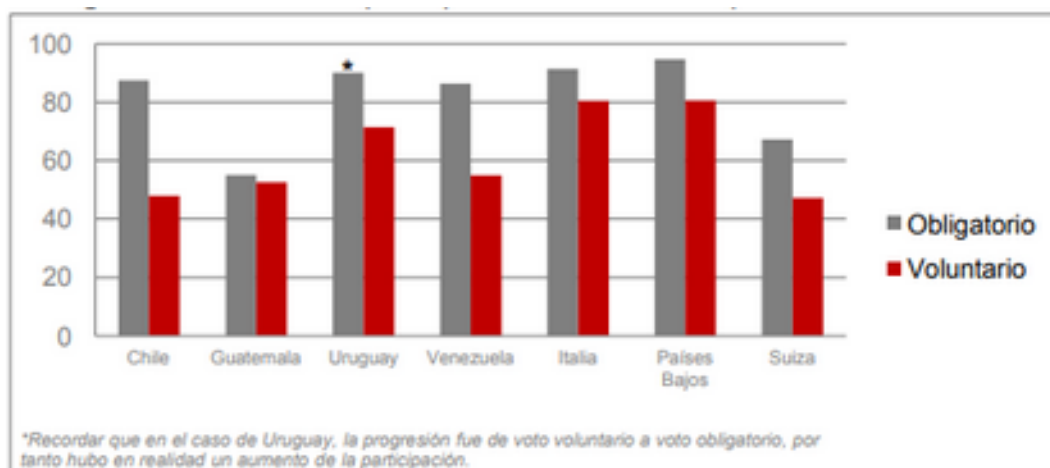
Figura 1. Porcentaje de participación en la última elección: países con voto obligatorio



Fuente: Base de datos de IDEA Internacional.

De la Figura 1 se observa que el voto obligatorio tiene marcadamente mayor prevalencia en América que en Europa, al estar presente en más casos, respecto al total de países del continente. Naturalmente, la tasa de participación suele ser alta, estando prácticamente en todos los casos por sobre el 60%. En la Figura 2 por su parte, hay mayor dispersión; aquellos países con voto voluntario y que alcanzan tasas de participación de 80% o más, son en su mayoría parte de los países con mayores índices de desarrollo humano en el mundo (Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Noruega). Sin embargo, países que también tienen altos índices de desarrollo como Suiza o Francia tienen a su vez tasas de participación electoral inferior al 50%. Por tanto, no está tan clara la existencia de una supuesta relación lineal entre índice de desarrollo humano y participación electoral.

Figura 2. Porcentaje de participación en la última elección: países con voto voluntario



Fuente: Base de datos de IDEA Internacional.

Respecto al cambio en el porcentaje de participación electoral para la elección inmediatamente anterior, y la inmediatamente posterior a la adopción del voto voluntario, Chile es también por lejos el caso con una caída mayor en la participación, pero con más brusquedad que cuando se consideraban las tendencias en las elecciones anteriores. Cuando se compara únicamente la elección inmediatamente anterior, con la posterior al voto voluntario, Chile destaca por la agudeza del fenómeno. Nuevamente, lo acontecido en Uruguay es distinto, puesto que la adopción de la obligatoriedad del voto trajo como consecuencia natural un aumento en la participación:

Tabla 1. Cambios en la participación en la elección anterior y posterior al voto voluntario

	Última elección con voto voluntario	Última elección con voto obligatorio	Diferencia
Chile	87,67	49,35	-38,32
Guatemala	69,16	56,44	-12,72
Uruguay	74,28	91,9	17,62
Venezuela	60	52,65	-7,35
Italia	87,44	86,14	-1,3
Países Bajos	94,95	79,08	-15,87
Suiza	56,86	52,36	-4,5

Fuente: Base de datos de IDEA Internacional.

Cabe mencionar que por supuesto, existen otros factores que están asociados a la asistencia a las urnas, que difieren de país en país. Por ejemplo, los requisitos y procedimientos de inscripción pueden dar más comodidades a votante de uno que de otro país. La situación política, o las particularidades de cada contención electoral y candidatos que se presentan, pueden también hacer una diferencia. Por lo demás, lo acaecido en Chile, donde se modificó la forma de inscripción y la voluntariedad del voto al unísono, es algo que también produce que las comparaciones sean únicamente indicativas, sin pretensión de captar la totalidad del fenómeno.

Causales para la exención de la obligación de votar

A modo de muestra, las causales de exención de la obligación de votar, suelen ser similares entre los países. En Argentina, por ejemplo, pueden eximirse aquellos ciudadanos que al día de la elección se hallen a más de 500 kilómetros del lugar donde deban votar y justifiquen que el alejamiento obedece a motivos razonables. De ser ese el caso, tales electores se presentan el día de la elección a la autoridad policial más próxima, la que extiende certificación escrita que acredita la comparecencia. También se eximen los enfermos o imposibilitados por fuerza mayor, suficientemente comprobada, que les impida asistir al acto; según la ley, la misma debe ser justificada por un médico. También están exentos los funcionarios públicos que por razones atinentes a su cumplimiento deban realizar tareas que le impidan asistir a los comicios durante su desarrollo. Finalmente, las sanciones se aplican a los ciudadanos de entre 18 y 70 años de edad que no concurren con su sufragio, por lo que se entiende que para los mayores de 70 es voluntario.

En Uruguay, por su parte, causales fundadas para no votar se consideran: padecer enfermedad, invalidez o imposibilidad física que le impidan concurrir a las elecciones; hallarse ausente del país el día de las elecciones; o imposibilidad por razones de fuerza mayor. En cada caso el ciudadano debe presentarse ante la autoridad correspondiente; en el primero con un certificado médico ante la Junta Electoral correspondiente, en el segundo caso para acreditar la causal deben concurrir a la oficina consular uruguaya más próxima a su residencia temporaria, dentro de los veinte días anteriores y dentro de los veinte posteriores; y para la tercera causal debe presentarse también ante la Junta Electoral correspondiente presentando prueba de la circunstancia alegada. Similar es lo acaecido en Brasil, en que inválidos, los mayores de 70 años, aquellas personas que estén fuera del territorio nacional, funcionarios civiles y militares en servicio activo. Las justificaciones deben presentarse ante el correspondiente juez electoral 30 días después de las elecciones.

En Ecuador, la ley electoral dispone que el voto sea facultativo para las personas mayores de 65 años, las personas con discapacidad, las personas analfabetas, para los ecuatorianos que vivan en el exterior, y para los integrantes de las fuerzas armadas y policías que se encuentren en servicio activo. En Bolivia, es facultativo para los analfabetos, los mayores de 70 años.

En Bélgica, por su parte, las multas por no votar pueden ser altas, puesto que la institucionalidad permite el voto por poderes de forma que si una persona está imposibilitada otra persona de su confianza pueda emitir el voto a su nombre. Las causales para poder emitir un poder para el voto por procuración son: enfermedad; obligación profesional respaldada con un certificado emitido por el empleador, la autoridad civil o militar; estadía en el extranjero; creencias religiosas; entre otras.

Anexos

Anexo 1. Participación electoral en países con voto obligatorio

Pais	Última elección	% de Participación electoral
Argentina	2017	76,74
Bolivia	2014	87,45
Brasil	2018	79,5
Costa Rica	2018	65,56
Rep. Dominicana	2016	67,77
Ecuador	2017	81,74
Honduras	2017	59,49
México	2018	63,21
Panamá	2014	75,19
Paraguay	2018	60,88
Perú	2016	81,88
Uruguay	2014	89,62
Bélgica	2014	89,37
Chipre	2016	66,74
Grecia	2015	63,94
Promedio	-	73,94

Fuente: Base de datos de IDEA Internacional.

Anexo 2. Promedio de participación electoral con voto obligatorio y voluntario

	Obligatorio	Voluntario	Diferencia
Chile	87,5	47,94	-39,56
Guatemala	55,12	52,51	-2,61
Uruguay	90,09	71,4	18,69
Venezuela	86,37	54,93	-31,44
Italia	91,4	80,4	-11
Países Bajos	94,7	80,53	-14,17
Suiza	67,27	47,17	-20,1

Fuente: Base de datos de IDEA Internacional.

.....

ÍNDICE

	Página
1.- Objetivo del proyecto de reforma constitucional	2
2.- Normas de quórum especial	2
3.- Antecedentes	3
a) De Derecho	3
b) De Hecho	3
4.- Texto aprobado por la Cámara de Diputados	9
5.- Discusión en general	10
6.- Idea de legislar	20
7.- Texto del proyecto	23
8.- Resumen Ejecutivo	25
9.- Anexo	27

.....

