



# UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

Escuela de Graduados

**“VOTO OBLIGATORIO: HERRAMIENTA PARA EL FORTALECIMIENTO  
DEMOCRÁTICO”.**

**Tesis Magíster en Derecho Mención Derecho Público**

AUTOR

NICOLÁS MENA LETELIER

Profesor Guía: Sr. Pablo Ruiz-Tagle Vial.

Noviembre 2013

Santiago, Chile

*A mi esposa, María Ignacia, por su estímulo, paciencia y colaboración a lo largo de toda la tesis.*

## AGRADECIMIENTO

*Quiero agradecer a mi profesor guía, Pablo Ruiz-Tagle, por la preocupación y orientación en este trabajo.*

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>II. EL SUFRAGIO A LO LARGO DE NUESTRA HISTORIA REPUBLICANA</b>	9
2.1 Consolidación de la República	9
2.2 La Reforma Electoral de 1874	21
2.3 Constitución de 1925	28
2.4 El Sufragio de la Mujer	30
2.5 Otras reformas importantes	33
2.6 Resumen	39
<b>III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE INSCRIPCIÓN VOLUNTARIA Y VOTO OBLIGATORIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980</b>	42
3.1 Artículo 15 de la Constitución Política de la República	44
3.2 Artículo 18 de la Constitución Política de la República	54
3.3 Ley N.º 18.556, Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral	57
3.4 Conclusiones parciales	60
<b>IV. REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 15 Y 18 DE LA CARTA FUNDAMENTAL CON EL OBJETO DE CONSAGRAR EL SUFRAGIO COMO UN DERECHO DE LOS CIUDADANOS Y SU INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA EN LOS REGISTROS ELECTORALES</b>	64
4.1 Antecedentes de la modificación del artículo 15 de la Constitución	64
4.2 Discusión parlamentaria	66
4.3 Conclusiones parciales	81
<b>V. DEBATE EN TORNO A LA VOLUNTARIEDAD U OBLIGATORIEDAD DEL SUFRAGIO</b>	85
5.1 Definiciones generales	85
5.2 Sufragio activo y pasivo	87
5.3 Naturaleza jurídica del sufragio	89
5.3.1 <i>El sufragio como derecho</i>	89
5.3.2 <i>Sufragio como deber</i>	92
5.4 Sufragio como derecho u obligación; debate filosófico	97
5.4.1 <i>Sufragio entendido como obligación</i>	97
5.4.2 <i>Sufragio entendido como derecho</i>	102
5.5 Sufragio como derecho u obligación; argumentos empíricos	105
5.5.1 <i>Argumentos favorables al voto obligatorio</i>	105
5.5.2 <i>Argumentos favorables al voto voluntario</i>	111

5.6 Resumen	112
<b>VI. CONCLUSIONES</b>	114
<b>VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	122
<b>VIII. ANEXOS: CUADROS COMPARATIVOS DE RESULTADOS ELECTORALES EN CHILE</b>	132
Anexo 1: Porcentaje de votación en elecciones presidenciales	
Anexo 2: Porcentaje de votación en elecciones municipales	

## I. INTRODUCCIÓN

Con la promulgación en marzo de 2009 de la reforma que modificó los artículos 15 y 18 de la Constitución Política de la República, se consagró en nuestro ordenamiento jurídico la inscripción automática en los registros electorales en conjunto con la voluntariedad del voto, con lo cual se puso término al sistema de inscripción voluntaria y sufragio obligatorio que a juicio de muchos especialistas,<sup>1</sup> constituía una combinación que no podía ser considerada sino que como el peor de todos los mundos,<sup>2</sup> ya que al exigirse la inscripción en los registros electorales, haciendo al mismo tiempo obligatorio el sufragio, se terminaba desincentivando la inscripción y por ende la incorporación de nuevos electores al sistema.

Esta reforma constitucional emanó de una moción parlamentaria presentada en junio de 2004 por senadores pertenecientes a las dos coaliciones con representación política dentro del Parlamento, quienes esgrimieron varios argumentos para justificar la reforma.

El primero fue el de estimar que el sufragio era un derecho, adscribiendo así a la tesis liberal de que el Estado no puede reclamar de sus ciudadanos la obligación de concurrir y emitir su voto, por cuanto con ello se estaría restringiendo una esfera propia de la discrecionalidad individual, consagrada en la propia Constitución.

Desde el punto de vista de las consecuencias electorales, sostuvieron también que la disminución de la participación ciudadana en la generación de las autoridades, principalmente entre los jóvenes, era resultado del marco institucional de inscripción

---

<sup>1</sup> N. del A. Por ejemplo: Carlos Hunneus, Claudio Fuentes, Francisco Zúñiga y Tomás Chuaqui.

<sup>2</sup> Chuaqui, Tomás. "Participación Electoral Obligatoria: Una Defensa". En Modernización del Régimen Electoral Chileno. Editado por Arturo Fontaine, Centro de Estudios Públicos; Cristián Larroulet, Instituto Libertad y Desarrollo; José Antonio Viera Gallo, Proyectamérica; Ignacio Walker, Corporación de Estudios para Latinoamérica, y; Programa Naciones Unidas Para El Desarrollo, PNUD. Mayo 2007. Págs. 186 y 187.

voluntaria y sufragio obligatorio, disminución que había sido persistente desde el retorno a la democracia hasta nuestros días.<sup>3</sup>

Por último, se cuestionó el hecho de que la obligatoriedad tuviera implicancias reales, puesto que en los hechos, los ciudadanos que no concurrían a votar aumentaban elección tras elección, no siendo factible la aplicación de las sanciones por la magnitud de los infractores, lo que en muchas ocasiones había conducido a la promulgación de leyes de amnistía electoral para liberar de la correspondiente sanción pecuniaria a quienes no concurrieron a sufragar en los respectivos comicios.

Tras la promulgación de la Ley N° 20.568 con que el sistema de inscripción automática y votación voluntaria entró a regir, las elecciones municipales de octubre de 2012 fueron las primeras elecciones en donde se pudo comprobar los efectos prácticos de la nueva institucionalidad de votación, no siendo un misterio que en lo que atañe a la participación electoral, el resultado de estas elecciones fue preocupante, ya que cerca de un 60% de los chilenos habilitados para votar, no concurrió a hacerlo,<sup>4</sup> derribándose con ello la teoría de que con la inscripción automática y el sufragio voluntario aumentaría la participación electoral.

En el siguiente trabajo se sostiene la tesis contraria a aquella que inspiró la reforma constitucional de 2009. Esto es, que para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, el voto obligatorio es una herramienta necesaria.

Para ello, se comienza con un estudio de la historia del sufragio desde los albores de nuestra república hasta el quiebre institucional de 1973. A lo largo de este capítulo, se analizan las principales transformaciones que tuvo el sufragio, principalmente la evolución del voto restringido hacia su universalización, constituyendo ésta una de las principales conquistas del siglo XX en el campo de los derechos políticos.

---

<sup>3</sup> N. del A. Según los datos de las últimas elecciones presidenciales de diciembre de 2009 y enero de 2010, sumando los votos blancos y nulos con quienes no estaban inscritos en los registros electorales, cerca de un 40 % de la población en edad de votar no participó del sistema, siendo los jóvenes menores de 30 años el grupo etario más divorciado de la participación política. Información disponible en [www.interior.cl](http://www.interior.cl).

<sup>4</sup> *Ibíd.*

Luego, se profundiza en los antecedentes históricos, políticos e ideológicos que confluyeron en los constituyentes de la Carta Fundamental de 1980, respecto al sufragio y al sistema de inscripción.

A continuación, se revisa el desarrollo de la discusión parlamentaria y los argumentos más relevantes que se esgrimieron para el cambio constitucional, plasmado en las reformas a los artículos 15 y 18 de la Constitución Política de la República.

Tras ello, se hace una revisión de las principales teorías jurídicas, filosóficas y empíricas relativas a la defensa del voto voluntario u obligatorio.

Para finalmente concluir desarrollando las razones en virtud de las cuales se considera que el sistema más beneficioso para nuestra institucionalidad democrática es el voto obligatorio.

En la elaboración del presente trabajo, el autor ha debido valerse de diversas fuentes bibliográficas para poder hacer un estudio acabado de la instauración y evolución del sufragio en nuestra historia republicana y del contexto histórico - político en que éste fue caminando hacia su universalización. En lo que respecta a los principios que inspiraron el establecimiento del sistema vigente hasta la reforma constitucional de 2009, se recurrió al estudio de las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (CENC), o Comisión Ortúzar, las cuales consignan el debate que surgió a propósito de la obligatoriedad y voluntariedad del sufragio. Para comprender la instauración del nuevo sistema de votación e inscripción electoral, se revisó también la historia de la ley en donde se registra el debate parlamentario y las principales posturas ideológicas de los Senadores y Diputados que intervinieron en la discusión. Por último, se analiza la literatura más significativa que da cuenta de las discrepancias jurídicas y filosóficas respecto al tema, así como también los estudios empíricos más relevantes que abordan el impacto electoral del establecimiento de uno u otro sistema de votación.



## II. EL SUFRAGIO A LO LARGO DE NUESTRA HISTORIA REPUBLICANA

### 2.1. CONSOLIDACIÓN DE LA REPÚBLICA

Con la declaración de independencia del 18 de Septiembre de 1810, el acta de instalación de la Primera Junta de Gobierno del Reino de Chile convocó a las primeras elecciones de diputados de nuestra historia republicana, aún cuando no se reglamentó los procedimientos a los cuales tendrían que sujetarse las elecciones ni tampoco quienes tendrían derecho a sufragar. El 13 de octubre de ese mismo año, la junta aprobó el primer reglamento electoral de nuestra historia política. En este reglamento, se estableció el derecho a sufragio de todos los individuos que por su fortuna, empleos, talentos o calidad, gozaran de alguna consideración en los partidos en que residiesen, siendo vecinos y mayores de 25 años, incluso los eclesiásticos seculares, curas y subdelegados. A su vez, privaba del derecho a sufragio activo y pasivo<sup>5</sup> a los extranjeros, a los fallidos, a los procesados por delitos que merecieran pena difamatoria, a los deudores de la Real Hacienda, a los cohechadores y cohechados para que la elección recayera en determinada persona, considerándose ya el derecho a sufragio, no como un simple derecho, sino como una función pública.<sup>6</sup>

Este reglamento también establecía que por cada diputado titular debía elegirse un suplente y que quienes se eligiesen debían ser individuos de buen juicio, acreditada probidad y patriotismo. El reglamento inhabilitaba a los curas, a los oficiales veteranos y a los empleados de hacienda para ser elegidos diputados, haciendo extensivo el derecho a sufragio a los jefes de todas las corporaciones, a los prelados de las comunidades y a los vecinos nobles.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> N del A. Sufragio activo consiste en el derecho a votar, mientras que sufragio pasivo consiste en el derecho a ser electo como autoridad.

<sup>6</sup> Donoso, Ricardo. "Las Ideas Políticas en Chile". Editado por Fondo de Cultura Económica, México, 1946. Pág. 383.

<sup>7</sup> Op. Cit. pág. 382.

El primer congreso nacional, cuya instauración se verificó el 4 de julio de 1811, fue electo conforme a este reglamento de 1810, siendo disuelto luego por José Miguel Carrera el 2 de diciembre de ese mismo año. Estaba integrado por 42 miembros que se dividían en 3 tendencias: la innovadora o patriota, la conservadora reaccionaria o abascalina, y la conciliadora o neutral.<sup>8</sup>

Luego, en 1813 se promulga un nuevo reglamento cuya paternidad los historiadores de nuestro país lo atribuyen al sacerdote periodista Fray Camilo Henríquez. Al igual que en el reglamento de 1810, por cada diputado titular se elegiría uno suplente, suponiendo que todas las provincias del Estado desde Copiapó hasta Valdivia, tendrían derecho a un diputado por cada 15 mil habitantes. En su artículo 13 establecía como requisitos para el sufragio activo y pasivo el ser chileno, siendo americano de las Américas españolas, con un año de residencia en Chile o europeo con carta de ciudadanía o extranjero que la tenga con tal que todos los susodichos hayan cumplido los 23 años o se juzgue fundadamente que los tienen. Que sepan leer y escribir, y concurren en ellos además algunas de las siguientes cualidades: ser empleado de ministerio que no sea indecoroso, cuyo sueldo no baje de 300 pesos en las provincias y de 500 pesos en la capital. No podían ser electores, es decir, ciudadanos con derecho a sufragio activo y pasivo, aún cuando reunieran las condiciones señaladas en el artículo anterior, los fallidos, los deudores del tesoro público y los condenados a penas infamantes.<sup>9</sup> En razón de esta normativa electoral, la segunda en la historia de la aún incipiente República de Chile, se celebran las elecciones para el Congreso de 1814, no alcanzando a reunirse sus congresales debido a la turbulencia revolucionaria propia de aquellos años.

Con la ascensión de Bernardo O'Higgins al poder, en 1818 se promulga un nuevo reglamento electoral el cual también restringe el cuerpo electoral a quienes gozaran de:

---

<sup>8</sup> Op. Cit. Pág. 384.

<sup>9</sup> Op. Cit. Pág. 385 y 386.

*“verdadero patriotismo, integridad, talento, desinterés, opinión pública y buenas costumbres”*.<sup>10</sup>

Concluida la patria nueva (1817-1823) y con la salida de O’Higgins, surgen los pelucones, facción política eminentemente conservadora, representativa de la aristocracia terrateniente que debe su denominación al uso de pelucas empolvadas por parte de sus miembros. Este grupo estaba fuertemente vinculado a las tradiciones coloniales, a la autoridad y al orden, a la iglesia católica, representando el sentimiento ultramontano de la época, el cual se plasmó en la constitución moralista de Juan Egaña de fecha 29 de diciembre de 1823, la cual consagró el derecho a voto en su artículo 11, señalando que:

*“Es ciudadano chileno con ejercicio de sufragio en las asamblea electorales, todo chileno natural o legal que habiendo cumplido veintiún años, o contraído matrimonio tenga alguno de los siguientes requisitos:*

*1° Una propiedad inmueble de doscientos pesos.*

*2° Un giro o comercio propio de quinientos pesos.*

*3° El dominio o profesión instruida en fábricas permanentes.*

*4° El que ha enseñado o traído al país alguna invención, industria, ciencia o arte, cuya utilidad apruebe el gobierno.*

*5° El que hubiere cumplido su mérito cívico.*

*6° Todos deben ser católicos romanos, si no son agraciados por el Poder Legislativo; estar instruidos en la Constitución del Estado; hallarse inscritos en el gran libro*

---

<sup>10</sup> Reglamento Electoral de 1818. En NAZER RICARDO; ROSEMBLIT, JAIME. “Electores, Sufragio y Democracia en Chile: Una Mirada Histórica”. En Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, N° 48 Segundo Semestre de 2000. Pág. 215.

*nacional, y en posesión de su boletín de ciudadanía, al menos desde un mes antes de las elecciones: saber leer y escribir desde el año de mil ochocientos cuarenta*".<sup>11</sup>

Este artículo tuvo la peculiaridad de consagrar por primera vez en una constitución el derecho a sufragio para los ciudadanos, estableciendo asimismo el requisito de estar inscrito en el "gran libro" para poder votar.

En la vereda de al frente se encontraba la facción política de los pipiolo. De un estrato social más bajo, representativos de la incipiente clase profesional de la época, denominándose a sí mismos como tolerantes, hombres hábiles, amigos de la libertad y la independencia, de la propagación de las luces y la reforma de las leyes.

Ambos grupos, pelucones y pipiolo, van a llenar todo el periodo político que abarca desde la caída de O'Higgins (28 de enero de 1823) hasta la batalla de Lircay (17 de abril de 1830). A este respecto, el jurista e historiador Julio Heisse señaló que; *"afianzada ya la independencia, podemos distinguir en nuestra burguesía criolla dos grupos: los pelucones y los pipiolo. El primero estaba formado por el grueso de la clase alta, lo integraban los hombres más ricos, descendientes de los conquistadores españoles de los siglos XVI y XVII y de los mercaderes vascos que hicieron fortuna en el siglo XVIII. El grupo pipiolo, poco numeroso, más culto y menos rico pretendió con gran patriotismo, con gran altura de miras, poner la sociedad a tono con los ideales proclamados en la Revolución de la Independencia"*.<sup>12</sup>

El sucesor del General Bernardo O'Higgins en el gobierno, el General Ramón Freire, por un decreto de fecha 26 de agosto de 1824 llamó a elecciones. El artículo primero de dicho decreto establecía que tenían derecho a sufragio todos los chilenos, casados, mayores de 21 años, que tuvieran una propiedad inmueble, una ocupación industriosa o un empleo del Estado, del gobierno o municipal, y en el ejército el grado de sargento para arriba, así como los eclesiásticos. No tenían derecho a sufragio: los condenados a pena infamante por sentencia judicial, los deudores del tesoro público, los fallidos

---

<sup>11</sup> Constitución Política del Estado de 1823. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. < [http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html) > [consulta 19 de noviembre de 2012].

<sup>12</sup> Amunátegui, Gabriel. "Partidos Políticos". Editado por Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1952. Pág.182.

declarados tales por sentencia judicial, los ineptos físico y moralmente, los jornales y sirvientes domésticos, los vagos y los eclesiásticos regulares.<sup>13</sup>

Este decreto contenía la peculiaridad de que suprimía el voto en cédulas escritas. Su artículo 6° disponía que:

*“Así por el motivo del artículo anterior, como porque los chilenos adquieren un espíritu de noble y firme franqueza, se establece que los electores digan, cada uno libre y verbalmente, ante la mesa de elección, el nombre de los sujetos por quienes quisieren votar”.*<sup>14</sup>

De acuerdo a esta normativa electoral, con fecha 22 de noviembre de 1824 se instaló un nuevo Congreso, el cual fue luego disuelto, convocándose a nuevas elecciones por un decreto de fecha 15 de marzo de 1826, que introducía dos modificaciones contenidas en sus artículos 8° y 9°, las cuales establecían lo siguiente:

*“8° Serán privados del derecho de sufragio, y además castigados conforme a las leyes, aquellos individuos a quienes se justifique que, abusando de la ignorancia y sencillez de las gentes del campo, los compelan a sufragar por determinadas personas.*

*9° Ninguno podrá ser electo diputado sin ser natural del pueblo que lo elige, o sin tener una vecindad en él de cinco años cuando menos”.*<sup>15</sup>

El Congreso de 1826 no prosperó y se convocó a elecciones las cuales tuvieron lugar en 1828, las que se rigieron por un reglamento dictado en noviembre de 1827 bajo la fuerte influencia de la administración.<sup>16</sup> El Congreso de 1828 estaba dividido en dos cámaras, y una de las primeras tareas que acometió, fue la promulgación de la primera ley de elecciones, la cual contaba con 108 artículos. Sin embargo esta ley, producto de los abusos cometidos tanto por pipiolos como por pelucones durante las elecciones de 1829, terminó siendo reemplazada. Como ejemplo de las irregularidades

---

<sup>13</sup> Donoso, Ricardo. “Las Ideas Políticas en Chile”. Editado por Fondo de Cultura Económica, México, 1946. Pág. 387.

<sup>14</sup> Op. Cit. Pág. 388.

<sup>15</sup> Ibídem.

<sup>16</sup> Op. Cit. Pág. 389.

cometidas en estas elecciones, el memorialista Julio Zapiola, en su libro Recuerdos de Treinta Años, describe lo siguiente: *“los pipiolos organizaron sus trabajos electorales por medio de tres comisiones que debían desempeñar su cometido alrededor de las mesas receptoras, que llevaban por título comisión negociadora, comisión apretadora y comisión arrebatadora. La primera se ocupaba de la compra de calificaciones y de votos; la segunda, más numerosa, tenía por objeto impedir acercarse a las mesas receptoras de sufragios a los enemigos, mientras la última se ponía en acción en el momento en que el votante sacaba su calificación”*.<sup>17</sup>

De esta forma, con fecha 1° de septiembre de 1830, el Congreso de Plenipotenciarios, institucionalidad política con que gobernaron los estanqueros triunfadores de Lircay, sancionó una nueva ley electoral, en donde se reglamentó entre otras cosas las calificaciones electorales. El artículo 10° reconocía la calidad de elector a todo chileno o extranjero que tuviera carta de ciudadanía, mayor de 21 años y casado, que reuniera los siguientes requisitos: una propiedad inmueble, un giro de dos mil pesos para arriba, cualquier grado literario o licencia para ejercer alguna profesión científica, recibir un sueldo o pensión pública que no fuera inferior a trescientos pesos, desempeñar algún cargo o destino público, haber ejercido un empleo concejil, ser eclesiástico secular y artesano, maestro u oficial que subsistiera de su trabajo. En el artículo siguiente se le negaba la calidad de ciudadano con derecho a sufragio a los ineptos física y moralmente, a los sirvientes domésticos, a los deudores del fisco, a los condenados por penas infamantes y a los fallidos, a los individuos del clero regular y a los soldados, cabos y sargentos del ejército permanente, a los aprendices de artes mecánicas, a los jornaleros y peones gañanes.

Esta ley electoral reglamentó también la junta de calificación de elecciones, la cual estaba compuesta por tres miembros de la municipalidad y tres vecinos sacados a la suerte, y todo el procedimiento de registro de votantes, dando amplias atribuciones a una junta revisora, la cual podía entrar a incluir y excluir electores.

---

<sup>17</sup> Op. Cit. Pág. 390.

En definitiva, esta ley organizó todo el proceso electoral de forma tal que la injerencia del ejecutivo en los resultados de las elecciones fuera incontrarrestable.

Bajo el imperio de esta disposición, se celebraron en febrero de 1831 las elecciones de cabildos y asambleas, de diputados y de electores de Presidente. Es importante hacer notar que en estas elecciones el Congreso de Plenipotenciarios, compuesto por el partido vencedor de Lircay, asignó a Santiago siete diputados, a San Fernando cinco, mientras que a Copiapó y Concepción tan sólo uno, con lo que se puede concluir que el propósito fue sobre representar a la aristocracia santiaguina, en donde la facción estancquera – conservadora era claramente mayoritaria.<sup>18</sup>

Según la Constitución de 1828, las asambleas provinciales debían hacer la elección de senadores, y el Presidente era electo mediante electores, instaurando con ello un sistema de representación indirecta de inspiración norteamericana. En la elección para presidente, fueron escogidos Joaquín Prieto, quien obtuvo la primera mayoría con 207 votos, y Diego Portales, quien obtuvo 186 votos para vicepresidente, renunciando inmediatamente a su cargo. El poder legislativo designado de este proceso electoral fue total y absolutamente favorable al régimen conservador, y aún cuando no faltaron los abusos y atropellos, se le consideró como la más legítima expresión de la soberanía nacional.<sup>19</sup>

Con este cuerpo de representantes, por intermedio del Gobierno de Joaquín Prieto pero con la inspiración ideológica de Diego Portales, con fecha 22 de mayo de 1833, se promulga una nueva Constitución, la cual instauró un sistema marcadamente presidencial con fuertes elementos autoritarios. Ella establecía que el Presidente duraba cinco años pudiéndose reelegir por una vez. El Senado en tanto, estaba constituido por veinte miembros que duraban nueve años en sus funciones y eran elegidos en elecciones indirectas, renovándose por terceras partes, pudiendo ser elegidos indefinidamente. Los diputados duraban tres años y podían igualmente ser electos indefinidamente. Asimismo, no existía ningún tipo de incompatibilidad entre el cargo de parlamentario y el de funcionario público, dándose con ello la dualidad de que

---

<sup>18</sup> Op. Cit. Pág. 392.

<sup>19</sup> Donoso, Ricardo. "Las Ideas Políticas en Chile". Editado por Fondo de Cultura Económica, México, 1946. Pág. 392.

muchos congresales eran a su vez empleados del Presidente. De esta forma, el Congreso se hallaba completamente supeditado al Ejecutivo, con lo que la oposición tuvo muchos inconvenientes para poder revertir la hegemonía estancada - conservadora de parte importante de este periodo.

La Constitución de 1833<sup>20</sup> tiene gran importancia para el estudio del sufragio en nuestra democracia, por cuanto a diferencia de la constitución de 1823, además de reglamentarlo perduró en el tiempo. En su Capítulo IV, en los artículos octavo, noveno, décimo y decimoprimer, se establecía lo siguiente:

*“Art. 8º Son ciudadanos activos con derecho a sufragio: Los chilenos que habiendo cumplido veinticinco años, si son solteros, y veintiuno, si son casados, y sabiendo leer y escribir tengan alguno de los siguientes requisitos:*

---

<sup>20</sup> N del A. Respecto a la Constitución de 1833, el célebre jurista e intelectual Argentino, Juan Bautista Alberdi (1810-1884), quien vivió gran parte de su exilio en Chile, señalaba que: *“La Constitución de Chile, superior en redacción a todas las de Sudamérica, sensatísima y profunda en cuanto a la composición del Poder Ejecutivo, es incompleta y atrasada en cuanto a los medios económicos de progreso y a las grandes necesidades materiales de la América española. Redactada por Mariano Egaña, más que una reforma de la Constitución de 1828, como dice su preámbulo, es una tradición de las Constituciones de 1813 y 1823, concebidas por su padre y maestro en materia de política, Juan Egaña, que eran una mezcla de lo mejor que tuvo el régimen colonial y de lo mejor del régimen moderno de la primera época constitucional. Esta circunstancia, que explica el mérito de la actual Constitución de Chile, es también la que hace su deficiencia. Los dos Egañas, hombres fuertes en teología y en legislación, acreedores al respeto y agradecimiento eterno de Chile por la parte que han tenido en su organización constitucional, comprendían mal las necesidades económicas de la América del Sur; por eso sus trabajos constitucionales no fueron concebidos de un modo adecuado para ensanchar la población de Chile por condiciones que facilitasen la adquisición de la ciudadanía. Excluyeron todo culto que no fuese el católico, sin advertir que contrariaban mortalmente la necesidad capital de Chile, que es la de su población por inmigraciones de los hombres laboriosos y excelentes que ofrece la Europa protestante y disidente. Excluyeron de los empleos administrativos y municipales y de la magistratura a los extranjeros y privaron al país de cooperadores eficacísimos en la gestión de su vida administrativa. Las ideas económicas de Juan Egaña son dignas de mención, por haber sido el preparador o promotor principal de las instituciones, que hasta hoy rigen, y el apóstol de muchas convicciones que hasta ahora son obstáculos en política comercial y económica para el progreso de Chile”*. Alberdi, Juan Bautista. “Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina”. Biblioteca de la Libertad [en línea]. Pág. 11 y 12. <[http:// www.elcato.org/files/bases-libro-electronico.pdf](http://www.elcato.org/files/bases-libro-electronico.pdf). html>[consulta 29 de julio de 2013].



*1º Una propiedad inmueble, o un capital invertido en alguna especie de giro o industria. El valor de la propiedad inmueble, o del capital, se fijará para cada provincia de diez en diez años por una ley especial;*

*2º El ejercicio de una industria o arte, el goce de algún empleo, renta o usufructo, cuyos emolumentos o productos guarden proporción con la propiedad inmueble, o capital de que se habla en el número anterior.*

*Art. 9º Nadie podrá gozar del derecho de sufragio sin estar inscrito en el registro de electores de la Municipalidad a que pertenezca, y sin tener en su poder el boleto de calificación tres meses antes de las elecciones.*

*Art. 10. Se suspende la calidad de ciudadano activo con derecho de sufragio:*

*1º Por ineptitud física o moral que impida obrar libre y reflexivamente;*

*2º Por la condición de sirviente doméstico.*

*3º Por la calidad de deudor al Fisco constituido en mora.*

*4º Por hallarse procesado como reo de delito que merezca pena aflictiva o infamante.*

*Art. 11. Se pierde la ciudadanía:*

*1º Por condena a pena aflictiva o infamante;*

*2º Por quiebra fraudulenta;*

*3º Por naturalización en país extranjero;*

*4º Por admitir empleos, funciones, distinciones o pensiones de un Gobierno extranjero sin especial permiso del Congreso.*

*5º Por haber residido en país extranjero más de diez años sin permiso del Presidente de la República.*

*Los que por una de las causas mencionadas en este artículo hubieren perdido la calidad de ciudadanos, podrán impetrar rehabilitación del Senado”.*<sup>21</sup>

Si bien esta norma constitucional sigue la senda de los anteriores reglamentos y leyes en cuanto a exigir la inscripción en los registros de electores municipales para poder sufragar, restringiendo el sufragio según el género, la edad y la capacidad económica de los ciudadanos, en los hechos, fue menos restrictiva de lo que se piensa.

En efecto, por intermedio de una disposición transitoria, la Constitución de 1833 estableció que el requisito de saber leer y escribir sólo se haría efectivo después de 1840, con lo que se incorporó una masa importante de electores de capas sociales media, media baja y trabajadoras, que permanecieron inscritas aún cuando no cumplieran con el requisito mencionado, ya que el 12 de noviembre de 1842 el Congreso promulgó una nueva ley según la cual se exigiría el saber leer y escribir tan sólo a los que se inscribiesen por primera vez. De esta forma, se incorpora un contingente de ciudadanos muy característico, en su mayoría integrantes de la Guardia Nacional y empleados públicos, cuerpo electoral que permaneció hasta 1874 constituyendo el contingente electoral que permitió a los candidatos oficiales afines al Gobierno elegirse sin mayores inconvenientes.

Al respecto, es ilustrativa la referencia que hace de este grupo el entonces diputado liberal, don José Victorino Lastarria, en un discurso pronunciado en la Cámara de Diputados en 1869:

*“Según el censo electoral de 1862 había inscritos en los registros de calificación: 1) 5.534 agricultores, de los cuales a lo menos cuatro quintos son ciudadanos que por su condición moral y social están a merced de las influencias de los agentes del gobierno y no conocen la importancia del sufragio...;2) 3.734 artesanos que están, como los agricultores, enrolados en la Guardia Nacional, y por consiguiente bajo la dirección, y aún bajo la presión de los agentes del Ejecutivo, siendo además efectivos que la mayor*

---

<sup>21</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1833. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. < [http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 27 de agosto de 2011].

*parte de estos ciudadanos tienen ideas falsas de la dignidad y de la importancia del sufragio...; 3) 1.850 empleados públicos, y 1.110 empleados particulares, cuya mayor parte lo son de las Municipalidades, que acostumbran a calificar a sus dependientes y sirvientes como empleados particulares, a estos ciudadanos empleados es necesario agregar 337 militares y 55 marinos, y todos ellos forman juntos la base fundamental de la capacidad eleccionaria del gobierno, o del circulo que los sirve...,*

*Todos estos guarismos dan la enorme suma de 12.620 ciudadanos sufragantes, que forman la base del poder electoral del gobierno... ”.*<sup>22</sup>

Una vez promulgada y vigente la nueva Constitución, el parlamento electo en 1831 se abocó a estudiar una nueva ley electoral complementaria. De esta manera, con fecha 2 de diciembre de 1833 se ratificó una nueva disposición que prescribió que las juntas calificadoras serían los entes encargados de la inscripción de los habilitados para sufragar, y éstas debían ser nombradas por las municipalidades. Estas juntas estaban integradas por cuatro miembros titulares y cuatro suplentes, elegidos a la suerte de entre los vecinos inscritos. Se reglamentó también, el funcionamiento de las juntas electorales y se incluía, aparte de los descritos en el artículo noveno de la Constitución, a los individuos del clero regular, los soldados, cabos y sargentos del ejército, jornaleros y peones gañanes, como inhabilitados para sufragar. Esta ley, con dos reformas importantes, estuvo vigente por cerca de 30 años, consolidando el sistema político establecido en la Constitución de Portales.

La primera reforma a la Ley Electoral de 1833 tuvo lugar durante el último año del periodo del Presidente Manuel Montt, en 1861. En esta, se confiaron las funciones electorales a las municipalidades y se estableció el registro electoral permanente y no renovable cada tres años. Asimismo, para los efectos de la inscripción, no se computaba la renta en calidad de tales a los soldados y clases del ejército permanente y de los cuerpos de policía, se suprimió la prohibición de calificarse a los eclesiásticos regulares, a los jornaleros y peones y se suprimió la calificación por poder. Se exigió

---

<sup>22</sup> Valenzuela, Samuel. “Democratización Vía Reforma”. Editado por Ediciones del IDES, Buenos Aires, Argentina, 1985. Pág. 58-59.

también, como requisito para ser calificado como ciudadano con derecho a sufragio, el saber leer y escribir sin excepciones de ninguna especie.<sup>23</sup>

La segunda reforma vino de la mano de una disposición promulgada en 1869, la cual derogó los cuatro primeros artículos de la citada Ley de 1861, relativos a la formación del registro electoral, restableciendo el registro trienal periódico, conservando las parroquias como base para el funcionamiento de las juntas calificadoras, manteniendo el nombramiento de éstas en manos de los municipios, pero excluyendo al Intendente, Gobernador o Subdelegado. Introdujo también el sistema de juntas revisoras, compuesto de siete individuos elegidos a la suerte por la municipalidad de entre los cuarenta mayores contribuyentes,<sup>24</sup> cuya finalidad era intervenir decisivamente en la revisión y calificación de los actos de las juntas calificadoras.<sup>25</sup> La Ley de 1869 tuvo la particularidad de incorporar por primera vez a los mayores contribuyentes en la organización del sistema electoral.

Esta reforma exigió la comparecencia personal de los individuos que pretendieran calificarse, restableciendo la prohibición absoluta de que los soldados y clases del ejército permanente lo hicieran.

De esta manera, el sistema electoral que reglamentó los primeros años de nuestra incipiente democracia estuvo estructurado en base a diversas fuentes jurídicas, constituidas por ciertas prácticas electorales, decretos, reglamentos, leyes y la Constitución, las que configuraron un sistema caracterizado por el completo control gubernamental tanto del proceso como de los resultados electorales, impidiendo la alternancia en el poder, subyugando a la oposición y reafirmando el ideal portaliano de gobierno autoritario y de corte colonial, en una República que carecía de cultura democrática y que tenía el ejemplo de varios países latinoamericanos acechados por el caos y la anarquía política.

---

<sup>23</sup> Donoso, Ricardo. "Las Ideas Políticas en Chile". Editado por Fondo de Cultura Económica, México, 1946. Pág. 413.

<sup>24</sup> Op. Cit. Pág. 416.

<sup>25</sup> Urzúa Valenzuela, Germán. "Historia Política de Chile y su Evolución Electoral: desde 1810 a 1992". Editado por Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1992. Pág. 212.

Esta concepción restrictiva del sufragio, propia de este periodo, es destacada por uno de los más prestigiosos constitucionalistas del siglo XIX, Jorge Huneeus, quien en su obra *“La Constitución ante el Congreso”* analiza la Constitución de 1833 describiendo al sufragio como una carga pública y no como un derecho, entendiendo que el sufragio universal nunca podía llegar a ser absoluto, ya que siempre tendría una limitación, como por ejemplo, una edad mínima.<sup>26</sup>

## **2.2. La Reforma Electoral de 1874.**

Previo a tratar la reforma electoral de 1874, por su gran relevancia para la historia del sufragio en nuestra democracia, parece oportuno hacer un pequeño repaso del contexto político en que ésta se genera.

Como ya se indicó, el gobierno del General Prieto congregó a los triunfadores de Lircay, confluyendo distintas facciones: O´Higinistas, Pelucones y Estanqueros. La oposición liberal en cambio, quedó disgregada en diversas facciones sin articulación política marginándose de varias elecciones.

Finalizando el Gobierno del General Bulnes, empiezan a re articularse los primeros grupos liberales, teniendo un destacado rol la Sociedad de la Igualdad, conformada por jóvenes imbuidos de la experiencia de las revoluciones de Francia de 1830 y 1848: Santiago Arcos, Francisco Bilbao y José Victorino Lastarria.

Estos grupos liberales, en alianza con grupos escindidos del bloque gobiernista, como los Philopolitas y los seguidores del ex ministro Manuel Camilo Vial, deciden apoyar la candidatura del General José María de la Cruz, intendente de la provincia de Concepción, enfrentándose por vez primera a un candidato oficialista, en este caso don

---

<sup>26</sup> Cristi, Renato; Ruiz-Tagle, Pablo. *“La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano.* Editado por LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2006. Pág. 100.

Manuel Montt. Los resultados dieron como ganador a Manuel Montt, con 132 votos, seguido del General de la Cruz, con 29 votos, y de Ramón Errázuriz, con un voto.<sup>27</sup>

Tras el arrollador triunfo de Montt, la oposición se levantó en armas, acusando fraude electoral, lo que desembocó en una guerra civil, la cual culmina con la sangrienta batalla del 8 de diciembre de 1851 a orillas del río Loncomilla. De este enfrentamiento surge victorioso el peluconismo gobiernista, dejando profundas heridas en el seno de la sociedad chilena.<sup>28</sup>

Reelecto el Presidente Montt, a propósito de un episodio en apariencias pueril, la llamada "Cuestión del Sacristán", en 1856 se desencadena un conflicto entre el Estado y la Iglesia que junto con plasmar uno de los clivajes más relevantes dentro de la sociedad política del siglo XIX, el conflicto clericalismo y anticlericalismo, marcará el inicio de los partidos políticos organizados en nuestro país.<sup>29</sup> Este episodio consistió en la interposición ante la Corte Suprema de un recurso de fuerza por parte de los canónigos Juan Francisco Meneses y Pascual Solís de Ovando, por estimar improcedente la exoneración del sacristán de la Catedral de Santiago. El recurso fue concedido a favor de los canónigos, resolución la cual se negó a acatar el Arzobispo de Santiago, Monseñor Rafael Valentín Valdivieso. El Arzobispo intercedió ante el Presidente Montt para que este interviniese en su calidad de protector de la Iglesia, solicitud la cual fue denegada, desistiéndose los canónigos de la acción judicial tras la intermediación de personas influyentes, varias de ellas conspicuas mujeres pertenecientes a la alta sociedad santiaguina.<sup>30</sup>

Este incidente generó la fractura del bando gobiernista, dividiéndose entre quienes apoyaron al Presidente Montt, los Nacionales o Montt-Varistas, y quienes mantuvieron su lealtad con la Iglesia Católica, el partido Conservador. En el bando opuesto, surge el

---

<sup>27</sup> Amunátegui, Gabriel. "Partidos Políticos". Editado por Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1952. Pag.188-189.

<sup>28</sup> Op. Cit. Pág. 408.

<sup>29</sup> N del A. Durante este período se generan varios conflictos religiosos, como la tentativa de retorno de la orden de los Jesuitas, el proyecto de Concordato, para legalizar las relaciones con la Santa Sede, y la discusión en el Congreso de la libertad religiosa que se amplía mediante ley interpretativa.

<sup>30</sup> Maza Valenzuela, Erika. "Catolicismo, Anticlericalismo y la Extensión del Sufragio a la Mujer en Chile". Editado por Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, V., N.º 58, 1995. Pág. 146.

Partido Liberal, el cual se une a los conservadores para combatir al Gobierno de Montt, surgiendo así la fusión liberal - conservadora.

Esta alianza provocó malestar en aquellos liberales más ideológicos, optando éstos por constituir un nuevo partido, el Partido Radical. Manuel Antonio Matta Goyenechea resumió sus postulados de la siguiente forma: “*Reforma de la Constitución, enseñanza laica, descentralización administrativa y libertad electoral*”.<sup>31</sup>

De esta manera, del gobierno del presidente Montt surgen tres partidos políticos con estructura y base doctrinaria; Conservadores, Liberales y Radicales, los cuales serán protagonistas de parte importante de la vida política de los siglos XIX y XX en nuestro país.

La fusión liberal - conservadora gobernó con los presidentes Pérez y Errázuriz, en el periodo que va desde 1861 hasta 1873. La razón por la cual los Conservadores se mantuvieron en dicha alianza fue exclusivamente electoral, pues al integrar el Gobierno podían acceder, vía listas oficiales, a cupos parlamentarios. No obstante su permanencia en la coalición de gobierno, la tensión entre el Presidente Federico Errázuriz y el partido Conservador se hizo cada vez más insostenible, producto de una serie de iniciativas legales que propendían a restarle influencia a la Iglesia Católica.

En este contexto político, los Conservadores logran llegar a acuerdo con la oposición constituida por Radicales, ex Nacionales y Liberales sueltos, con el propósito de disminuir la influencia electoral del Gobierno, y así poder generar un sistema en donde la oposición tuviera alguna opción de llegar al poder por vía electoral.

Con este fin, se promulga el 12 de noviembre de 1874 una nueva ley electoral, la cual tendrá un impacto trascendental en la expansión del sufragio nacional.

Esta disposición, en palabras del diputado radical Ambrosio Montt, perseguía los siguientes tres puntos.

---

<sup>31</sup> Etchepare Jensen, Jaime. “Surgimiento y evolución de los partidos políticos en Chile, 1857-2003”. Editado por Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción, Chile, 2006. Pág. 30.

*“...hay en el proyecto – dijo – algunas reformas...que nos dan fundadas esperanzas de elecciones más puras y eficaces en el futuro....”*

*La primera es la formación de las juntas electorales. El proyecto las aleja y separa de la acción de los cabildos, más o menos sujetos a la influencia administrativa, y los constituye en elementos sanos, independientes, extraños al poder...*

*La segunda es la presunción de renta o de aptitud electoral deducida del hecho de saber leer y escribir. Esta idea envuelve la doble y envidiable ventaja de alentar poderosamente el progreso intelectual y moral, base la más sólida del gobierno democrático, y de corregir el abuso vergonzoso de la venalidad, del tráfico del sufragio.*

*La tercera y las más nueva, atrevida y fecunda de las ideas del proyecto, es la representación de las minorías”.*<sup>32</sup>

Así entonces, esta ley avanza en transferir el control de los nombramientos de los vocales para las juntas calificadoras, desde las autoridades municipales hacia unas juntas de mayores contribuyentes de cada localidad, haciendo el proceso más independiente de la intervención del Gobierno, no pudiendo disponer éste de quienes les ayudaba a calificar arbitrariamente a los miembros de la Guardia Nacional, los Empleados Públicos e integrantes de la Policía.<sup>33</sup>

En lo que se refiere al sistema electoral, el voto acumulativo para la elección de diputados constituyó un importante avance. Este mecanismo funcionaba entregándole al elector tantos votos como cargos habían por llenar, dándole la posibilidad de no marcar todas sus preferencias, pudiendo de este modo acumularlas en los candidatos que indique al abstenerse de votar por los otros. De esta forma, se permitía a las minorías acceder a la anhelada representación parlamentaria ya que los partidos de oposición podían concentrar sus votos.

---

<sup>32</sup> Valenzuela, Samuel. “Democratización Vía Reforma”. Editado por Ediciones del IDES, Buenos Aires, Argentina, 1985. Pág. 100.

<sup>33</sup> N. del A. Es importante señalar que las personas con derecho a voto debían inscribirse cada vez que había una elección, no existiendo un registro permanente que habilitara a sufragar.



Hasta entonces, el sistema electoral era mayoritario de lista completa, es decir, bastaba con obtener la mayoría simple de los votos, para que la lista ganadora se quedara con todos los asientos parlamentarios de un distrito o circunscripción.

De esta forma, y gracias a la intervención electoral mediante las juntas calificadoras manejadas por los municipios, al Gobierno le era fácil controlar las elecciones.

La Ley de 1874 alteró en parte el sistema electoral, estableciendo tan sólo para las elecciones de diputados un sistema de representación semi - proporcional, mediante el voto acumulativo. Si bien esta modificación legal fue apoyada en un principio por toda la oposición para que tuviera vigencia en todas las elecciones, el Partido Liberal pactó con los radicales, quienes a cambio de un cargo ministerial, accedieron a que el voto acumulativo rigiera tan sólo en las elecciones de diputados, lo que para el Gobierno era el mal menor. De esta forma, las elecciones municipales quedaron con un sistema de lista incompleta y las elecciones de senadores y de electores a Presidente continuaron con el sistema mayoritario de lista completa.

La tercera reforma que introdujo la Ley de 1874 fue sin duda alguna la más gravitante en la democratización y ampliación del sufragio hasta la incorporación del derecho a voto de la mujer. Como ya se señaló, el artículo 8° de la Constitución establecía una serie de requisitos para ser ciudadano con derecho a sufragio. De entre estos, el poseer una propiedad o renta mínima para poder votar, que estaba fijada en 200 pesos anuales en Santiago y en 150 en provincia,<sup>34</sup> constituía una poderosa arma, que en manos de las Juntas Calificadoras permitía negar la inscripción argumentando alguna irregularidad en los antecedentes que el ciudadano presentaba para poder ser validado como elector.

De este modo, la presunción de derecho de que el saber leer y escribir constituía prueba suficiente de que se poseía la renta establecida en la Constitución, eliminaba toda posibilidad de abuso por parte de las juntas calificadoras.

---

<sup>34</sup> Valenzuela, Samuel. "Democratización Vía Reforma". Editado por Ediciones del IDES, Buenos Aires, Argentina, 1985. Pág. 106.

El impacto de esta reforma fue tan significativo, que de un total de 49.047 calificados para votar en 1872, se pasó en 1878 a 148.737 electores.<sup>35</sup>

También es importante destacar que en esta ley se instaura, no sin antes una acalorada discusión parlamentaria, el carácter secreto del voto:

*“Art. 40.- El voto es acto personal y solo podrá emitirse por el mismo elector, previa presentación o examen de su boleto de calificación.*

*Art. 41.- Cada elector, al sufragar, exhibirá su boleto de calificación y la junta lo confrontará con el registro, y estando conforme, el presidente de ella recibirá el sufragio y lo depositará en la caja a presencia del que lo emite.*

*Este sufragio será **secreto** y se emitirá en papel blanco común que no tenga señal ni marca alguna, no debiendo ser admitido sin estos requisitos.*

*Aceptado el sufragio, uno de los vocales anotará esta circunstancia en el índice alfabético, a continuación del nombre del elector.*

*El boleto de calificación será devuelto al elector con la nota votó puesta al respaldo, rubricada por una de los miembros de la junta receptora y con la fecha del día de la elección”.*<sup>36</sup>

De esta forma, la Ley Electoral de 1874 al incorporar la presunción de derecho de que quienes supieran leer y escribir tenían la renta suficiente para poder votar, va pavimentando el proceso de erradicación del elemento censitario<sup>37</sup> como requisito del derecho al sufragio.

Poco tiempo después, en 1888 se implementó una importante modificación a los registros electorales, ya que a excepción del corto periodo de vigencia de la Ley de 13

---

<sup>35</sup> Óp. Cit. Pág. 118.

<sup>36</sup> Ley de Elecciones de 1874. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 2 de octubre de 2011].

<sup>37</sup> N. del A. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, la definición de voto censitario es: 1. adj. Dicho de un sufragio, de un voto, etc.: Limitados a las personas incluidas en un censo restringido. Diccionario Real Academia Española. <http://www.rae.es/rae.html> [consulta 9 de enero de 2013].

de septiembre de 1861, desde la independencia, los ciudadanos debían inscribirse para votar antes de cada elección. Esta nueva disposición introduce la inscripción electoral válida por diez años, no siendo obligatorio el inscribirse en los registros electorales. Hasta entonces, los registros se abrían por un lapso de 4 horas diarias durante 15 días en el mes de noviembre del año anterior a la elección correspondiente. Las elecciones parlamentarias y municipales se celebraban en marzo y las presidenciales en junio.

Ese mismo año de 1888, se introducen dos importantes reformas constitucionales: la primera rebaja la edad de los solteros para poder sufragar, dejándola tanto para casados como para solteros en 21 años; la segunda, elimina del texto de la constitución los requisitos económicos para poder votar, consolidando la presunción de derecho introducida en la Ley Electoral de 1874.

Con el propósito de restringir aun más la intervención oficial, en 1890 se promulgó otra ley electoral, la cual vino a re diseñar la coreografía del voto, introduciendo junto al voto secreto varias modificaciones en la forma en que se desarrollaba el acto de votar. Esta ritualidad de la votación se usó en Chile hasta que se introdujo en la Ley Electoral de 1958 la cédula única, impresa por el Estado, con los nombres de todos los candidatos y una colilla numerada que debía desprenderse antes de depositar el voto doblado y engomado en la urna.<sup>38</sup> También se debe destacar la Ley de Comuna Autónoma de 1891,<sup>39</sup> publicada el 24 de diciembre de 1891 bajo el Gobierno de Jorge Montt, cuyo principal propósito fue debilitar a la autoridad ejecutiva, impidiéndole la manipulación de los resultados electorales, entregando a las municipalidades el gobierno de policía de seguridad y la implantación de las contribuciones.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Valenzuela, Samuel. "La Ley Electoral de 1890 y La Democratización del Régimen Político Chileno". Editado por Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1998. Pág. 277.

<sup>39</sup> Ley Sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. < [http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 7 de julio de 2013].

<sup>40</sup> Elecciones, sufragio y democracia en Chile (1810-2012). Ley de Comuna Autónoma. Memoria Chilena. Biblioteca Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. <<http://www.memoriachilena.cl>>. [consulta 7 de julio de 2013].

Tras el cambio de siglo, el requisito de poseer patrimonio para poder ejercer el derecho a sufragio activo no aparecerá más en las leyes electorales, como se puede apreciar en la Ley Electoral de 1914, la cual disponía que:

*“Art. 23 La junta inscriptora debe inscribir en el registro de electores de la subdelegación respectiva a los ciudadanos chilenos varones que los soliciten y que reúnan los siguientes requisitos:*

- 1.º Veintiún años de edad;*
- 2.º Saber leer y escribir; y*
- 3.º Residir en la subdelegación respectiva”<sup>41</sup>.*

### **2.3 Constitución de 1925**

A diferencia de la Constitución de 1833, la de 1925 eliminó los factores socioeconómicos como requisitos para poder ejercer el derecho a sufragio, plasmando legalmente la evolución experimentada tanto en el campo jurídico como en el político, de la valoración del sufragio como un derecho en expansión.

Es así como la Carta Fundamental estableció en sus artículos 7, 8 y 9 del Capítulo II, de la Nacionalidad y la Ciudadanía, lo siguiente.

*“Art. 7.-Son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido veintiún años de edad, que sepan leer y escribir, y estén inscritos en los registros electorales.*

*Estos registros serán públicos y valdrán por el tiempo que determine la ley.*

---

<sup>41</sup> Ley 2.883 de 1914, Reforma Ley de Elecciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. < [http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 2 de octubre de 2011].

*Las inscripciones serán continuas y sólo se suspenderán en los plazos que la ley señale.*

*En las elecciones populares el sufragio será siempre secreto.*

*Art. 8. Se suspende el ejercicio del derecho a sufragio:*

- 1. Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexiblemente, y*
- 2. Por hallarse procesado el ciudadano como reo de delito que merezca pena aflictiva.*

*Art. 9. Se pierde la calidad de ciudadano con derecho a sufragio.*

*1° Por haber perdido la nacionalidad chilena, y*

*2° Por condena a pena aflictiva. Los que por esta causa hubieren perdido la calidad de ciudadano, podrán solicitar su rehabilitación del Senado ”.*<sup>42</sup>

Esta regulación constitucional tuvo varias innovaciones respecto de la Constitución de 1833, consolidando las reformas introducidas en 1888. Por de pronto, consolidó un sistema de registros permanentes, eliminó el voto censitario y fijó definitivamente en 21 años la edad para poder sufragar. Asimismo, se restringieron las causales de suspensión y de pérdida del derecho a sufragio.

Lo que sí permaneció inalterable fue la exclusión de la mujer del derecho a sufragio, lo que no sufrió ninguna innovación, no obstante algunos intentos previos en orden a reclamar el derecho a voto del género femenino.

---

<sup>42</sup> Constitución Política del Estado, de 1925. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. < [http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 22 de octubre de 2011].

## **2.4 El Sufragio de la Mujer**

La primera tentativa de hacer uso del derecho a sufragio por parte de mujeres, tuvo lugar en 1875, inducido por la legislación de 1874, que como se vio, limitó los requisitos del voto a los ciudadanos que supieran leer y escribir. Para las elecciones parlamentarias y municipales que se desarrollarían en 1876, varios grupos de mujeres se inscribieron con el propósito de participar, argumentando que el termino ciudadano utilizado en la constitución de 1833, era omnicomprendivo tanto de hombres como de mujeres.

Como consecuencia de ello, la Ley Electoral de 1884 excluyó explícitamente a las mujeres como sujeto de sufragio activo y pasivo.

Luego, habría un segundo intento de incluir a la mujer como sujeto de derecho a voto, con un proyecto presentado por el Partido Conservador en 1917, el cual no contó con el apoyo de los partidos anticlericales, que desde un comienzo vieron en el voto femenino una amenaza a las posturas más laicas dentro de la sociedad.

Finalmente, y tras un largo recorrido de demandas conducentes a dotar a la mujer del sufragio, mediante el Decreto con Fuerza Ley N.º 240, publicado con fecha 30 de mayo de 1931 para reglamentar las elecciones municipales, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo se concedió por primera vez el derecho a voto a las mujeres, no obstante, bajo ciertos requisitos de propiedad. Al no efectuarse elecciones durante su vigencia, esta norma no tuvo aplicación práctica, siendo reemplazada por la Ley de Gobierno Municipal N.º 5.357 de 18 de enero de 1934, dictada durante la presidencia de Arturo Alessandri Palma, otorgándole el derecho a voto a las mujeres y a los residentes extranjeros de ambos sexos.

Esta ley de 1934 puso en práctica el derecho a voto de las mujeres en las elecciones municipales, siendo las elecciones de 1935 las primeras en donde participaron con derecho a sufragio, favoreciendo sus resultados fuertemente al Partido Conservador. Las mujeres participaron luego con plenos derechos políticos en las elecciones municipales de 1938, 1941, 1944 y 1947.

En 1949, bajo el gobierno de Gabriel González Videla, el parlamento finalmente otorgó el derecho a voto a las mujeres en las elecciones parlamentarias y presidenciales, poniéndose en práctica en las elecciones de 1952, en donde resultó vencedor el otrora dictador, Carlos Ibáñez del Campo.

Respecto del paulatino desarrollo de los derechos políticos de la mujer en nuestro país, resulta importante destacar cómo a diferencia de las naciones europeas, en Chile el voto de la mujer fue propiciado por los sectores más ligados a la Iglesia Católica y al partido Conservador, brazo político de aquella. La participación de la mujer en política tuvo desde muy temprano un fuerte estímulo de los sectores clericales, que encontraron en las mujeres de la aristocracia un fuerte apoyo a labores de beneficencia social y de promoción de la educación y de la propia fe católica.

Destacado fue el rol también de algunas prominentes mujeres, como Juana Ross de Edwards, quien durante el siglo XIX y tras la muerte de su esposo, Agustín Edwards Ossandón, se convirtió en la persona más rica del país, donando grandes fortunas a la Iglesia Católica y por su intermedio, a múltiples instituciones de beneficencia. También destacan Martina Barros de Orrego, quien en 1872 tradujo y publicó la obra de John Stuart Mill, *The Subjection of Women*, la infatigable Adela Edwards de Salas, nieta de Juana Ross de Edwards, fundadora de la Cruz Blanca y Presidenta Nacional de la Acción Católica, y Amalia Errázuriz de Subercaseaux, quien fundó en 1912, junto con otras connotadas líderes católicas, la Liga de Damas Chilenas.

Desde la vertiente laica, fue fundamental la labor desempeñada por Amanda Labarca, militante del Partido Radical, fundadora de la Federación Chilena de Instituciones Femeninas (FECHIF) y la líder más sobresaliente del movimiento femenino anticlerical durante la primera mitad del siglo XX, y por Elena Caffarena, abogada y dirigente del Movimiento Pro Emancipación de la Mujer de Chile (MEMCH), entidad ligada al Frente Popular.<sup>43</sup>

De la FECHIF, en 1946 surge el Partido Femenino, liderado por María Inés de la Cruz, partido que en sus orígenes tuvo una fuerte influencia del justicialismo argentino

---

<sup>43</sup> Maza Valenzuela, Erika. "Catolicismo, Anticlericalismo y la Extensión del Sufragio a la Mujer en Chile". Editado por Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, V., N.º 58, 1995. Pág. 189.

por intermedio de figuras como Juan Domingo Perón y Eva Perón. Con el correr del tiempo, este partido va a confluir con las ideas anti partidos del General Ibáñez Del Campo, siendo María Inés de La Cruz electa en 1953 como la primera senadora de la República.<sup>44</sup>

Si bien el caso chileno constituye un contraste con la evolución del sufragio femenino en otras naciones, principalmente con los países europeos en que fueron los grupos anticlericales y protestantes quienes bogaron por la ampliación del sufragio a la mujer, el hecho de que el Partido Conservador propiciara la participación de la mujer tuvo como fundamento la capacidad que dicho partido desarrolló para movilizar a la mujer con propósitos políticos.<sup>45</sup>

Habiendo sido aprobado el sufragio femenino para las elecciones municipales de 1935, no se amplió a las elecciones Presidenciales y Parlamentarias sino que hasta 1949, en gran medida por el cálculo que se hacía respecto del apoyo de las mujeres hacia el Partido Conservador.

Fue producto del nuevo alineamiento político y del pacto del Partido Radical con la derecha durante el gobierno del Presidente Gabriel González Videla, fuertemente condicionado por el sorpresivo aumento electoral del Partido Comunista en las elecciones municipales de 1947, cuya votación total aumentó a 16,5%, que los radicales vieron en el voto de la mujer una fórmula para neutralizar cualquier atisbo de izquierdización del electorado, promulgando en enero de 1949 la ley que concedió finalmente el voto a la mujer en todas las elecciones populares.

---

<sup>44</sup> Eltit, Diamela. "Crónicas del Sufragio Femenino en Chile". Editado por Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, Santiago de Chile, 1994. Pág. 59.

<sup>45</sup>.Óp. Cit. Pág. 277.



## 2.5 Otras reformas importantes.

Las reformas más trascendentales del Siglo XX después de la incorporación de la mujer como sujeto de derecho a sufragio, corresponden a las de los años 1958, 1962 y 1970.

Como consecuencia de la creación del Bloque de Saneamiento Democrático, que fue un pacto parlamentario firmado el 27 de Marzo de 1958 entre los partidos Demócrata Cristiano, Radical, Nacional Popular, Agrario Laborista, Socialista y Democrático, y que tuvo como propósito eliminar el cohecho en las elecciones, abolir la Ley de Defensa Permanente de la Democracia que declaró ilegal al Partido Comunista y restarle poder a los partidos de derecha, impidiendo así el triunfo de Jorge Alessandri Rodríguez en las próximas elecciones presidenciales, en las postrimerías del segundo gobierno del General Carlos Ibáñez del Campo, con fecha 26 de junio de 1958 se promulgó la Ley N.º 12.889, Ley General de Elecciones. Esta ley introdujo la llamada cédula única de votación, impresa por el Estado, la cual contenía los nombres de todos los candidatos y una colilla numerada que debía desprenderse antes de que el elector depositara el voto doblado y engomado en la urna.<sup>46</sup>

*“Art. 19. El elector votará con una cédula confeccionada por la Dirección del Registro Electoral del ancho y largo que fije esta repartición para cada elección, de acuerdo con el número de listas y candidatos presentados, impresa en forma claramente legible y en papel no transparente que llevará el sello con marca de agua indeleble de dicha Dirección y con la indicación material de sus pliegues. La cédula llevará una franja engomada en el extremo superior de su cara impresa, en forma tal que al ser doblada de acuerdo con la indicación material de sus pliegues, dejando oculto el texto impreso, pueda cerrarse con sólo humedecer el espacio y pegarlo a la cara exterior de ella. En el borde lateral superior derecho de la cédula habrá un talón perforado en su*

---

<sup>46</sup> Sutil Correa, Sofía. “Con las Riendas del Poder, la derecha chilena en el siglo XX”. Editado por De Bolsillo, Santiago de Chile, 2011. Pág. 256.

*unión con el resto del documento. Este talón llevará la indicación de serie y numeración correlativas.*

*La cédula se imprimirá con tinta negra, encabezada con las palabras "Presidente de la República", "Senadores" o "Diputados" según el caso".<sup>47</sup>*

Luego, con la Ley N.º 14.853 de 2 de mayo de 1962, se fija el texto definitivo de la Ley General Sobre Inscripciones Electorales, estableciendo la obligatoriedad de la inscripción de los ciudadanos en el Registro Electoral:

*"Art. 22. La inscripción es un acto personal y obligatorio que requiere necesariamente la presencia del ciudadano y sólo se perfecciona por la firma de éste, escrita en ambos ejemplares del Registro. La falta de la firma en uno de ellos vicia de nulidad la respectiva inscripción".<sup>48</sup>*

Además, esta Ley instauró la inscripción en los registros electorales de forma permanente, ya no siendo necesario inscribirse cada diez años como se venía haciendo desde 1888.

Al respecto, señalaba que:

*"Art. 3º. Las inscripciones en estos Registros serán gratuitas, continuas y permanentes y sólo se suspenderán en los siguientes períodos:*

*a) Desde ciento veinte días antes de la fecha señalada para cada elección ordinaria y hasta treinta días después de realizada, y*

*b) En el caso de elección extraordinaria, en las localidades correspondientes, desde el quinto día siguiente a la fecha de publicación en el "Diario Oficial" del respectivo decreto que la convoque, hasta treinta días después de efectuada. No tendrán derecho a*

---

<sup>47</sup> Ley N.º 12.889 de 31 de mayo de 1958, Modifica Ley General de Elecciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. < [http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 2 de octubre de 2011].

<sup>48</sup> Ley 14.853, de 14 de Mayo de 1962, que Fija el Texto Definitivo de la Ley General Sobre Inscripciones Electorales .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 10 de diciembre de 2011].

*sufragio en dicha elección las personas inscritas dentro de los ciento veinte días anteriores a la fecha fijada para su realización”.*<sup>49</sup>

A su vez, en el artículo 62 de la Ley N.º 14.852, también de 1962, se estableció la obligatoriedad del sufragio para los electores, completándose así el sistema con sanciones para quienes incumplieran esta norma:

*“Art. 62º. Todo elector está obligado a sufragar, salvo el caso de impedimento legítimo.*

*El que no lo hiciere, incurrirá en la pena que señala el artículo 156.*

*Son electores, para los efectos de esta ley, los ciudadanos inscritos en los Registros Electorales, que figuren comprendidos en el Padrón Electoral de la República, que deberá confeccionar con anterioridad a cada período de elecciones ordinarias de Congreso Nacional, de Presidente de la República o de Regidores y complementarse por el Director del Registro Electoral anualmente, en conformidad a la ley”.*<sup>50</sup>

Las sanciones contempladas en el artículo 156 consistían en prisión en sus grados medio a máximo, conmutable por una multa a beneficio municipal por cada día de prisión, consistente en cincuenta centésimos de escudo. El juez estaba facultado para proceder tanto de oficio como a solicitud de cualquier ciudadano. Se exceptuaban quienes no hubieran concurrido a sufragar por enfermedad, por ausencia del país, por encontrarse domiciliado en distinta circunscripción electoral o por algún otro impedimento grave, circunstancias que debían ser comprobados por el juez competente.

Posteriormente, en 1969 se incorporó el derecho a sufragio de los ciegos, y en 1970 se reformó la Constitución mediante la Ley N.º 17.284, estableciendo como requisito para ser ciudadano con derecho a sufragio tan sólo el ser chileno mayor de 18 años y

---

<sup>49</sup> Op. Cit.

<sup>50</sup> Ley 14.852, de 16 de Mayo de 1962, que Fija el Texto Definitivo de la Ley General Sobre Inscripciones Electorales .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 10 de diciembre de 2011].

estar inscrito en los registros electorales, incorporando así a los analfabetos y disminuyendo la edad de 21 a 18 años.

La reforma constitucional impulsada por la Ley 17.284 fue iniciativa del gobierno del entonces Presidente, Eduardo Frei Montalva, quien con fecha 17 de enero de 1969 envió al Congreso Nacional un Mensaje que daba cuenta de la necesidad de introducir reformas a la Carta Fundamental, reformas que atendían a los siguientes objetivos: “1) *La consagración de mecanismos eficaces para la solución de conflictos de poder*; 2) *La aceleración y simplificación del proceso formador de la ley*; 3) *El otorgamiento al Ejecutivo de instrumentos legales que le permitan una mayor eficacia operativa y, fundamentalmente, el pleno ejercicio de su función de administrador del Estado, y*; 4) *La consagración constitucional de la ley normativa, de la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República y de la Ley Programa*”.<sup>51</sup> Para efectos de que las reformas constitucionales pudieran ser discutidas con total independencia de los intereses políticos del Gobierno y de la oposición, se contempló que en virtud de una norma transitoria, de ser aprobadas, las reformas comenzarían a regir a partir de la fecha en que asumiera el próximo Presidente de la República, es decir, desde el día 4 de noviembre de 1970.

La ampliación del sufragio a los mayores de 18 años fue incorporado a este proyecto de reforma constitucional como enmienda parlamentaria, y de acuerdo al informe entregado por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, tenía como fundamento la materialización de una realidad, puesto que resultaba un contrasentido que en el derecho común, los mayores de 18 años tuvieran plena capacidad jurídica en, por ejemplo, materia penal, laboral y tributaria, y al mismo tiempo estuvieran marginados, desde el punto de vista del Derecho Público, de la posibilidad de concurrir a formar la voluntad política del país, mediante el voto.

Dentro de las razones que se esgrimieron para conceder el derecho a voto a los mayores de 18 años, también estuvo presente el contexto internacional de fuerte

---

<sup>51</sup> Historia de la Ley N.º 17.284 que Modifica la Constitución Política del Estado .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. Pág. 16. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 7 de mayo de 2013].

agitación social, especialmente los hechos revolucionarios acaecidos en Europa, cuyos principales protagonistas habían sido jóvenes que se sentían ajenos al sistema político imperante.

*“Es perfectamente valedero, por otra parte, suponer que los rasgos de violencia comprobados en la actuación de la juventud en gran parte de los países europeos, en donde el derecho a sufragio se alcanza normalmente a los 21 años y aún a los 25, tenga su explicación – y la conclusión podría ser valedera para nuestro país – en que se niega a esa juventud la posibilidad de participar en los grandes procesos de decisión. Es necesario percatarse que el joven alcanza hoy un grado de conocimiento de los que es la cosa pública y social a una edad menor y con una profundidad mucho mayor que en generaciones anteriores”.*<sup>52</sup>

En lo que atañe a la aprobación del derecho a sufragio de los analfabetos, en dicha concesión estuvo muy presente el hecho de que el saber leer y escribir habían dejado de constituir el único medio para adquirir conocimiento de la cuestión pública, cobrando plena vigencia los medios masivos de difusión.

*“A la experiencia cotidiana adquirida en el medio en que el hombre vive o trabaja, se agrega hoy día, como mejor condición para participar en un proceso decisorio, todo el cúmulo de elementos técnico – científicos de divulgación masiva, especialmente la radio, el cine y la televisión, que ponen al analfabeto también en contacto directo con los grandes problemas del país y le proporcionan un bagaje informativo que lo habilitará para resolver en un momento dado”.*<sup>53</sup>

En un clima de alta polarización política, este proyecto de reforma constitucional es finalmente ratificado por el Congreso Pleno, cumpliendo así con todos los trámites previstos en la Constitución de 1925.

---

<sup>52</sup> Op. Cit. Pág. 297

<sup>53</sup> Op. Cit. Pág. 298.

El artículo 7 de la Constitución Política fue entonces modificado, culminando con el proceso de universalización del sufragio con la incorporación de todos los analfabetos y los jóvenes mayores de 18 y menores de 21 años.

La redacción final de este artículo quedó escrita en los siguientes términos:

*“Artículo 7°. Son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y estén inscritos en los registros electorales.*

*Estos registros serán públicos y las inscripciones continuas.*

*En las votaciones populares el sufragio será siempre secreto.*

*La ley regulará el régimen de las inscripciones electorales, la vigencia de los registros, la anticipación con que se deberá estar inscrito para tener derecho a sufragio y la forma en que se emitirá este último, como asimismo el sistema conforme al cual se realizarán los procesos electorarios”* .<sup>54</sup>

Esta reforma constitucional fue promulgada antes de las elecciones presidenciales de septiembre de 1970, en enero de ese año, pero de acuerdo a la disposición transitoria ya vista, el nuevo padrón no rigió sino que hasta la asunción del nuevo Gobierno.

Posteriormente, la ley que reglamentó los mecanismos para hacer efectivo el voto de los analfabetos fue promulgada en 1972.

Con esta modificación constitucional, el porcentaje de electores respecto a la población total del país tuvo un incremento desde un 7,6% en 1932 a un 36,1% en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973,<sup>55</sup> elección que registró la mayor participación electoral de la historia de Chile, antes del retorno a la democracia con el plebiscito de 1988.

---

<sup>54</sup> Óp. Cit. Pág. 926.

<sup>55</sup> Nazer ,Ricardo; Rosemblit, Jaime. “Electores, Sufragio y Democracia en Chile: Una Mirada Histórica”. En Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, N° 48 Segundo Semestre de 2000. Pág. 227.

Hay que señalar por último, que la incorporación de los analfabetos como sujeto de sufragio tardó prácticamente un siglo en concretarse, puesto que fue planteada por primera vez en el contexto de la discusión de la reforma de 1874. Como señala Samuel Valenzuela, la izquierda, incluidos los líderes obreros, eran partidarios de extender primeramente los niveles de instrucción antes de incorporar a las masas de analfabetos, quienes hasta muy avanzado el siglo XX se concentraban mayoritariamente en el campo, bajo la dominación patronal de los grandes terratenientes. Finalmente, cuando se aprueba esta reforma constitucional, cerca del 90% de la población chilena ya sabía leer y escribir.<sup>56</sup>

## 2.6 Resumen

A lo largo de este capítulo hemos hecho un recorrido desde los albores de la república hasta el quiebre institucional de 1973, que corresponden al gran periodo de desarrollo de nuestro Estado como nación independiente. La universalización del sufragio caminó de la mano con la democratización y con la paulatina incorporación de vastos sectores de nuestra sociedad que fueron reclamando su derecho a participar de la vida política del país.

Las primeras normas legales que reglamentaron el voto asumieron como propósito consolidar la incipiente democracia que se había instalado en esta alejada colonia. Junto con el nacimiento de la república independiente, el sufragio viene a formalizar la máxima expresión de la libertad política dentro del proceso único de nacimiento de un Estado. La libertad obtenida tras las guerras de independencia requería arraigar la democracia como forma de gobierno, y para ello, el sufragio era fundamental.

Junto con los experimentos constitucionales de las primeras décadas del mil ochocientos, el sufragio se va paulatinamente incorporando como derecho, y si bien es

---

<sup>56</sup> Valenzuela, Samuel. "Democratización Vía Reforma". Editado por Ediciones del IDES, Buenos Aires, Argentina, 1985. Pág. 121.

instaurado como norma constitucional en 1823, no es sino que con la Constitución de 1833 que adquiere permanencia y afincamiento institucional.

Como bien describe Bobbio a propósito de la democracia representativa en Estados Unidos y Europa: *“Tomando en cuenta las dos características fundamentales subrayadas por Tocqueville en la democracia americana, el principio de soberanía del pueblo y el fenómeno del asociacionismo, el Estado representativo, como se fue consolidando progresivamente en Inglaterra y difundiéndose a través de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX en la mayor parte de los estados europeos, conoció un proceso de democratización que se desarrolló en dos líneas: la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal masculino y femenino y el avance del asociacionismo político hasta llegar a la formación de los partidos de masas y al reconocimiento de su función pública”*.<sup>57</sup>

De esta forma, la historia del sufragio a lo largo del siglo XIX y bien entrado el XX, es una consecuencia del proceso de institucionalización de la democracia representativa, fenómeno que se extendió a lo largo de toda América Latina con disímiles grados de desarrollo.

Junto con su consolidación, el sufragio convivió también con la disputa por desprender al Gobierno de la manipulación electoral como método de acción política. Por sobre los esfuerzos por democratizar el voto, la pugna se dio principalmente en el terreno de los partidos políticos institucionales, esencialmente oligárquicos, que insertos dentro del clivaje clerical anti clerical, luchaban por hacerse del poder.

Es así como el desprendimiento de las restricciones censitarias, cuyo momento culmine llega con la Ley Electoral de 1874, no obedece a reivindicaciones de carácter sociales, sino más bien al propósito de desprender del control electoral al Ejecutivo.

Con el advenimiento del siglo XX, y ya en un contexto en que el clivaje se vuelca hacia la “cuestión social”, la Constitución de 1925 consolida las reformas introducidas

---

<sup>57</sup> Bobbio, Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad”. Editado por Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1989. Págs. 214-215.



en 1888, disminuyendo la edad para votar de los hombres solteros de 25 a 21 años y reafirmando la eliminación del componente patrimonial como requisito para ser elector.

No obstante ello, las mujeres deberán esperar hasta 1949 para tener plenitud de derechos políticos, reforma que significó uno de los hitos culturales más importantes del siglo pasado, ampliando significativamente el padrón electoral e introduciendo contenidos programáticos destinados a favorecer a este amplio segmento de la sociedad.

Pero más allá del avance que significó la incorporación de la mujer a la vida cívica de nuestro país, el cohecho y la compra de votos continuaron siendo uno de los grandes vicios electorales subsistentes en nuestro sistema democrático.

Así entonces, la norma que estableció la cédula única de votación impresa por el Estado, promulgada en 1958, significó un importante avance para transparentar el proceso electoral y contribuir a democratizar el sistema.

A ello, se deben agregar las normas de 1962 que hicieron obligatoria la inscripción en los registros electorales y que establecieron multas para quienes no concurrieran a votar.

Este proceso de universalización culmina con la incorporación de los no videntes en 1969, y de los analfabetos y mayores de 18 años en 1970.

De esta manera, el desarrollo de de la república está íntimamente ligado a la historia de la universalización del voto, proceso que no estuvo exento de sacrificios, luchas sociales, culturales y políticas, que bogaron por la inclusión de amplios sectores de la sociedad que habían sido por años marginados y postergados de la vida cívica de nuestra nación.

### III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE INSCRIPCIÓN VOLUNTARIA Y VOTO OBLIGATORIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980.

En la Constitución de 1980, el derecho a sufragio se trató en el inciso segundo del artículo 13, como uno de los derechos que concede la ciudadanía:

*“Art. 13. Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.*

*La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran”.*<sup>58</sup>

Luego, el inciso primero del artículo 15 describía las características del sufragio activo, señalando que:

*“Art. 15. En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio”.*<sup>59</sup>

Esta disposición fue complementada por el artículo 139 de la Ley N.º 18.700 Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios, publicada en el Diario Oficial con fecha 6 de mayo de 1988, que estableció sanciones para el ciudadano que estando inscrito en los registros electorales, no concurriera a votar:

*“Art. 139. El ciudadano que no votare será penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales”.*<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Constitución Política de la República de Chile, Octava Edición Oficial. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2000. Pág. 16.

<sup>59</sup> Op. Cit. Pág. 17.

<sup>60</sup> Op. Cit. Pág. 415. N. del A. Esta norma fue derogada por la Ley N.º 20.568 de 31 de enero de 2012, que adecuó la Ley N.º 18.700 al nuevo marco institucional, tras las reformas a los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental.

Los artículos 16 y 17 de la Constitución señalaban las causales de suspensión del derecho a sufragio y de la pérdida de la calidad de ciudadano, lo que consecuentemente traía aparejado la inhabilidad de votar.

El artículo 18 se refería al sistema electoral, el cual sería público, supeditando su organización y funcionamiento, la forma en que se debían realizar los procesos electorales y plebiscitarios, y la garantía de que tanto los independientes como los miembros de los partidos políticos tendrían plena igualdad en la presentación de las candidaturas y en su participación en los procesos electorales, a una ley orgánica constitucional.

Con fecha 1° de octubre de 1986, fue publicada en el Diario Oficial la Ley N.° 18.556, Orgánica Constitucional Sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

En su artículo 2, esta ley consagró la inscripción voluntaria en los Registros Electorales, estableciendo que:

*“Art.2. Para acreditar la existencia de los requisitos a que se refieren los artículos 13 y 14 de la Constitución Política, los ciudadanos y lo extranjeros con derecho a sufragio deberán cumplir con el trámite de inscripción en los Registros Electorales”.*<sup>61</sup>

De esta forma, nuestro sistema político consagró en la Constitución de 1980 la inscripción voluntaria en los Registros Electorales y el sufragio personal, igualitario, secreto y obligatorio para los ciudadanos.

Al ser esta una Constitución Política promulgada durante un periodo pre-constitucional de nuestra historia,<sup>62</sup> en que el parlamento estaba clausurado, para

---

<sup>61</sup> Op. Cit. Pág. 237. N. del A. Esta norma fue derogada por la Ley N. °20.568 de 31 de enero de 2012, que adecuó la Ley N.° 18.556 al nuevo marco institucional, tras las reformas a los artículos 15 y 18 de la carta fundamental.

<sup>62</sup> N. del A. Para los profesores Sofía Correa Sutil y Pablo Ruiz Tagle, hasta antes de las reformas aprobadas en el plebiscito de 1989, no es posible hablar de periodo constitucional, sino que derechamente de periodo pre-constitucional. *“Por eso, en julio de 1989, luego del triunfo del no, se plebiscitaron las primeras reformas al texto constitucional; en este acto el poder constituyente volvió al pueblo, al menos parcialmente, y desde ese momento se puede hablar de la existencia de una Constitución*

poder esclarecer el origen y los fundamentos tanto teóricos como jurídicos que inspiraron el sistema de votación y de registro electoral, es necesario remitirse a lo que al respecto señalaron los integrantes de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (CENC) y de la Subcomisión relativa al estudio del Sistema Electoral y Estatuto de Partidos Políticos, entidades que se abocaron a desarrollar una propuesta constitucional, la cual fue luego refrendada mediante plebiscito en 1980.

### **3.1. Artículo 15 de la Constitución Política de la República**

El estudio de las características y requisitos del voto dentro de la Carta Fundamental de 1980, se trató dentro de la discusión del derecho a sufragio. En la Sesión N° 65 de fecha 26 de agosto de 1974, la Comisión encargada del estudio y elaboración de la nueva Constitución Política, la Comisión Ortúzar, debatió respecto de la proposición de la Subcomisión encargada del Estudio del Sistema Electoral relativa al requisito de saber leer y escribir para tener derecho a sufragio. Como se vio precedentemente, este requisito existente en las Constituciones de 1833 y de 1925, fue finalmente suprimido en una reforma constitucional de 1970, incorporándose una masa importante de nuevos electores al proceso electoral chileno.

Tras una discusión referente a la pertinencia de la exclusión de este requisito dentro de la nueva Carta o su eventual reincorporación, hubo coincidencia entre los integrantes de la Comisión en estimar que no era conveniente restablecerlo.

En la Sesión N° 73 de fecha 26 de septiembre de 1974, la Comisión se abocó a discutir respecto a la obligatoriedad y secreto del voto. Los constituyentes trataron la obligatoriedad del voto para los ciudadanos chilenos, a propósito del derecho a sufragio de los extranjeros avecindados en Chile y del hecho de que en su caso, el voto fuera obligatorio. En esta sesión participaron los siguientes miembros integrantes,

---

*propiamente tal*". Correa Sutil, Sofía; Ruiz-Tagle, Pablo. "Ciudadanos en Democracia. Fundamentos del sistema político chileno". Editado por Random House Mondadori S.A. Santiago de Chile, 2010. Pág. 131.

señores: Enrique Ortuzar Escobar, Presidente de la Comisión, Jaime Guzmán Errázurriz, Jorge Ovalle Quiróz, Enrique Evans de la Cuadra y Alejandro Silva Bascuñan. Concurrió a dicha sesión también, el señor Patricio Barros Alemparte, en su calidad de Vicepresidente de la Subcomisión encargada del estudio del Sistema Electoral, Ley de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos.

De acuerdo a lo descrito en el acta de dicha sesión, la única opinión favorable al sufragio voluntario fue la del comisionado Jaime Guzmán, quien consideraba que el voto debía ser un derecho y no una obligación, ya que de acuerdo a su experiencia:

*“...El que no desea sufragar no tiene un concepto formado de lo que debe hacer y en este caso, es preferible que no vote, pues, en esta forma se evitarán decisiones absurdas y hasta perjudiciales al interés común”*.<sup>63</sup>

Agregó también, que el sistema obligatorio habría demostrado a lo largo de nuestra historia electoral su inaplicabilidad, por cuanto las sanciones prescritas para constreñir a votar no se usaban debido a las dificultades de orden práctico que existieron para hacerlas exigibles.

También manifestó un argumento, según el cual, las personas al estar obligadas a sufragar terminarían escogiendo una alternativa aún cuando su deseo natural sea el no favorecer a ninguna, ya que es contra intuitivo votar en blanco. Así entonces, con el voto obligatorio se favorecería un tipo de voto irresponsable, carente de seriedad y meditación:

*“...Si una persona no desea sufragar se debe a que carece de interés en hacerlo, y en cuanto a la posibilidad de que ella vote en blanco, sucede que, normalmente, esa persona nunca lo hace de esa manera, porque, forzada a decidir, resuelve en alguna forma determinada. Creo que en este aspecto debería analizarse el problema desde el punto de vista de la psicología humana, de acuerdo a la cual, si a una persona se la compele a adoptar una decisión que no le interesa, su tendencia natural es la de obtener*

---

<sup>63</sup> Historia de la Ley. Constitución Política de la República. Artículo 15, Derecho a Sufragio. .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. Pág. 37. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 19 de noviembre de 2012].

*información de cualquier manera y votar por alguien, porque el voto en blanco es casi antinatural y constituye una excepción, y en ese caso el voto emitido carece de todo sentido de responsabilidad”.*<sup>64</sup>

Esta posición favorable al sufragio voluntario, es complementaria al desprecio que Jaime Guzmán manifiesta desde el plano teórico hacia el sufragio universal. Como nos expone Renato Cristi en su obra *“El pensamiento político de Jaime Guzmán”*, para Guzmán el sufragio universal es contrario a los dos principios en los que basa su esqueleto doctrinario, la “autoridad y la libertad”.

*“En un artículo que publica en el primer número de Realidad, y que titula “El sufragio universal y la nueva institucionalidad” (Guzmán, 1979d), Guzmán expone los inconvenientes y las limitaciones del sufragio universal, la imposibilidad de implementar cualquier alternativa y esboza una “solución pragmática” (ibid: 38) que evite los vicios y preserve las virtudes de tal sistema electoral.*

*La “solución pragmática” que propone Guzmán busca primordialmente salvaguardar los valores de la autoridad y la libertad, que ve vulnerados por el sufragio universal. Con respecto a la autoridad, Guzmán sostiene que ésta se resiente con la introducción del sufragio universal porque “establece una igualdad irreal entre todos los ciudadanos” (ibid: 34). No todos tienen el mismo grado de inteligencia, virtud, cultura, buen criterio, intuición o madurez” para la “función específica” que es el ejercicio de la autoridad. No es objeción válida sostener que el ejercicio de la autoridad política afecta a todos. No lo hace en igual medida, y además en instituciones de carácter jerárquico, como lo son “la familia, la Universidad o el Ejército...generalmente no conceden autoridad para resolver al destinatario de la resolución” (ibid: 34). En su “Teoría sobre la Universidad”, Guzmán había sostenido la necesidad de distinguir los ámbitos de instituciones intermedias, como la universidad, de lo que ocurre en el Estado”.*

---

<sup>64</sup> Op. Cit. Pág. 39.

*“También la libertad se resiente a consecuencia del sufragio universal. “No permite medir ni la intensidad ni los matices de las preferencias” (ibid: 34). Usando el lenguaje de los economistas, transfiere lo que tiene lugar en el mercado, donde las preferencias obtienen su curso normal, a la esfera estatal. No es la autoridad de la razón, sino la autoridad de las preferencias, es decir las pasiones, lo que prima en este argumento de Guzmán. Un electorado masivo, que carece de inteligencia y virtud, es dominado sin contrapeso por sus pasiones, y resulta así fácil presa del marketing político y de la demagogia. Piensa, por tanto, que es el sufragio universal el que “permite que, a través de la demagogia, penetren ideas totalitarias que pueden conculcar la libertad” (ibid: 35)”.*<sup>65</sup>

Desde una posición alternativa, el comisionado Jorge Ovalle indicó razones de orden lógico y práctico derivadas de la experiencia nacional, para justificar el establecimiento de un sistema de sufragio obligatorio:

*“...en el orden lógico, quienes se desentienden del ejercicio de este particular derecho denominado de sufragio son los grupos ciudadanos que están satisfechos con la estructura jurídica, política y social que tiene el Estado, desinterés que no atañe a lo profundo de la cosa pública o al problema de la conducción del país, sino que trasunta una actitud de satisfacción y de conformidad con el régimen social y político, es decir, en otros términos, se trata de ciertos ciudadanos que, en un plano general, prefieren disfrutar de un día de recreación o descanso antes que realizar el mínimo sacrificio de concurrir a expresar su opinión, en la que se encuentra involucrado algo más que una mera decisión intelectual, como es la manifestación de su actitud frente a la sociedad de que forma parte.*

*Ésta es la obligación que tiene el ciudadano chileno en materia de sufragio, porque el voto está determinado — en este aspecto sería necesario entrar en disquisiciones y especulaciones diversas — no por un proceso intelectual de orden filosófico o*

---

<sup>65</sup> Cristi, Renato. “El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía intelectual”. Editado por LOM Ediciones. Segunda edición, Santiago de Chile, 2011. Pág. 55.

*ideológico, sino que por un factor más consustancial a la naturaleza animal del hombre, como es su posición derivada de circunstancias de orden material e inmaterial muy complejas frente a la sociedad.*

*Por estas consideraciones los ciudadanos tienen la obligación de expresar su posición, porque si el sufragio no fuera obligatorio, significaría dejar abierta la posibilidad a los activistas de siempre, que siendo minoría en las colectividades políticas democráticas, las manejan conforme a su voluntad, ante la inercia, la inoperancia y el desinterés de quienes debieran defenderlas, que son precisamente aquellos que se encuentran conformes con la sociedad, de lo que resulta que una forma de constreñirlos a expresar esa satisfacción es, justamente, no sólo inducirlos a sufragar sino compelerlos a ello” .<sup>66</sup>*

Desde otra perspectiva, el señor Ovalle consideraba que no obstante haber estado vigente el sistema de sufragio obligatorio en el periodo anterior a 1973, al no haber existido sanciones eficaces para hacer efectiva su imperatividad, muchos ciudadanos se restaron de los procesos electorales por comodidad, prefiriendo pasar un día de esparcimiento antes que concurrir a cumplir con la obligación cívica de votar, lo que habría traído nefastas consecuencias para el orden democrático vigente. De esta forma, Ovalle justificaba la obligatoriedad del voto en razón de un tipo de elector, que de manera irresponsable, habría permitido la toma del poder político por grupos anti democráticos que de manera organizada, concurren a votar para imponer sus ideas frente al grueso de la sociedad.

En definitiva, para este comisionado el problema no se refería a si el voto debía ser obligatorio o voluntario, sino que a la efectividad de las medidas necesarias para exigir su cumplimiento a la población.

El Presidente de la Comisión, señor Enrique Ortúzar, coincidió también con la posición favorable a la obligatoriedad del voto, argumentando que ideológicamente él creía que el sufragio era un deber, por cuanto constituye una obligación de todo chileno

---

<sup>66</sup> Op. Cit. Pág. 40.



interesarse en la suerte y destino de su país. Por lo demás, con el voto voluntario se dejaría abierta la posibilidad para que quienes desearan la destrucción de la institucionalidad del país, accedieran al poder en desmedro de quienes les interesa la cosa pública. *“...dentro de los preceptos que conformarán la Carta Fundamental, debe, necesariamente, encontrarse presente la obligación que asiste a todo chileno de interesarse por el destino de su Patria y de las autoridades que ejercerán el gobierno, pues, lo contrario significaría aceptar algo que atenta no sólo contra la lógica y las razones de orden práctico, sino contra un principio —para él lo es— cuál es el deber de todo chileno de interesarse por la suerte de su país.*

*Considero que si bien es efectivo —como opina el señor Guzmán— que en muchas ocasiones es difícil obtener que los ciudadanos cumplan con el deber de sufragar, procede reconocer, también, que han sido muchos quienes han comparecido a cumplirlo porque en la ley se encontraba establecida la obligación de sufragar, y si así no hubiera sucedido, probablemente habría sido mayor el número de ciudadanos que dejaron de interesarse por la cosa pública, dejando el campo abierto para los que desean la destrucción del sistema institucional. Hace presente que por todas las razones expuestas se inclina por la obligatoriedad del sufragio en el caso de los chilenos”* .<sup>67</sup>

Con argumentos distintos, pero también en favor del voto obligatorio, Alejandro Silva Bascuñán justificaba la exigibilidad del voto por razones de índole moral. Para él, tras la manifestación política formalizada mediante el voto, se encontraban los más altos valores de la persona humana:

*“...cuando el voto de una persona concierne a la sociedad política, están comprometidos los valores más fundamentales, obligatorios y necesarios, acerca de los que debe pronunciarse, pues su propio desarrollo humano se encuentra involucrado en ellos.*

---

<sup>67</sup> Op. Cit. Pág. 41.

*Sería la contradicción más absoluta con el reconocimiento de la trascendencia de la sociedad política, que allí donde están en juego, precisamente, los valores más sustanciales para el desarrollo de la persona, no se la obligue a determinar el curso que llevará dicha sociedad, en la que se encuentran comprometidos valores tan esenciales en el orden temporal” .<sup>68</sup>*

Prosiguiendo con su argumentación, Silva Bascuñán alertaba del peligro de la aristocratización o elitización de la sociedad producto del sufragio voluntario, ya que serían los grupos más politizados o afiebrados ideológicamente con ciertas posiciones, los que concurrirían en mayor número a votar. Esto terminaría polarizando la vida política del país. “...dejar entregado el sufragio a la libre voluntad del ciudadano significa volver a una concepción que podría explicarse en una sociedad puramente aristocrática o de “élite”, pero de ningún modo en una democracia en la que todos sus integrantes están llamados a participar, lo que contribuiría a desatar, precisamente, en último término, una lucha entre los polos opuestos, que sienten con gran fuerza y energía las condiciones extremas de la sociedad y que jamás se abstendrán de votar. Lo anterior significaría polarizar la vida política nada más que en aquellos grupos que se encuentran más afiebrados con ciertas situaciones y planteamientos ideológicos, hecho que sería, a su juicio, profundamente grave<sup>69</sup>.”

En un mismo sentido, Enrique Evans consideraba que el sufragio debía entenderse como un derecho y como una función que cada hombre y cada mujer que habitan en nuestro territorio nacional debían cumplir de manera imperativa. Criticando la postura de Guzmán, advirtió que el considerar el voto como una mera facultad, importaba un debilitamiento a la concepción contemporánea de lo que es una sociedad libre, abierta y democrática. A su juicio, el voto obligatorio constituía un mecanismo para robustecer la democracia chilena, y que de quedar plasmada en la nueva constitución, legitimaría la nueva democracia que se estaba construyendo.

---

<sup>68</sup> Op. Cit. Pág. 42.

<sup>69</sup> Op. Cit. Pág. 42.

Continuando con la contra argumentación a Guzmán, Evans expresó que intentar interpretar las motivaciones psicológicas que inducen a una persona a votar por uno u otro candidato, es de tal naturaleza, que resulta absolutamente imposible entrar a calificar la mayor o menor bondad en el plano ético de la decisión.

En tanto, el Vicepresidente de la Subcomisión encargada del estudio del Sistema Electoral, Ley de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos, Patricio Barros Alamparte, manifestó su concordancia con todas las intervenciones favorables al voto obligatorio, señalando que el problema radicaba en la aplicabilidad de las sanciones para quienes estando obligados, no concurrían a sufragar.

Por último, Jaime Guzmán cierra esta Sesión clarificando su posición, reconociendo la solidez de los argumentos aportados por los restantes comisionados, pero a su vez, insistiendo en sus aprehensiones tanto de tipo práctico como conceptual:

*“...aún cuando reconoce que los argumentos aportados son muy sólidos y le inclinan en mayor grado a favorecer la idea del sufragio obligatorio. Agrega que en tal circunstancia, en lugar de inclinarse provisionalmente - como hasta hace un momento - por la no obligatoriedad del sufragio, cree que se decidiría por su obligatoriedad, no obstante que no es un ardiente partidario de ella. Expresa que para el sólo efecto del acta, desea puntualizar que en ningún momento ha dudado de que los ciudadanos tengan el deber de interesarse por la cosa pública y el deber moral de sufragar. Señala que, en ningún caso, desearía que de su duda o de su inquietud pudiera desprenderse lo contrario, pues en el orden del “deber ser” para él no existe la duda sobre el problema, y su inquietud ha estado y subsiste respecto a que si en el orden del “ser” - de la realidad -, no del “deber ser”, si existe un grupo de ciudadanos que no se interesa por expresar su opinión, es o no conveniente para el destino cívico del país forzarlos a adoptar una decisión.*

*Agregó que le asistía la convicción de que la circunstancia de que el sufragio sea obligatorio es un medio para que las personas se interesen por los asuntos públicos, por una parte, pero también creía, en el otro lado de la balanza, que puede suceder, no*

*obstante ese elemento favorable, que llegado el día de un pronunciamiento electoral un grupo de ciudadanos no esté interesado en adoptar una decisión porque ese y otros medios no fueron suficientes para preocuparlos, y aún así el ordenamiento jurídico los obligue a pronunciarse.*

*Señaló que este es el dilema en que se encontraba, y reitera que en ningún instante ha dudado de que en el orden del “deber ser”, todos debieran interesarse en los asuntos públicos, como tampoco duda de que el sufragio obligatorio es un medio para promover dicho interés. Cree que el problema reside en que el sufragio es, también, una cuota, un número de votos que se coloca en la balanza por persona, que, en el hecho, en el día de la elección no tiene interés, sino que simplemente concurre a las urnas en cumplimiento de una obligación ” .<sup>70</sup>*

Tras este intercambio de ideas, se puede apreciar como los integrantes de la Comisión resuelven adscribir tanto por razones de índole práctica como ideológicas, al voto obligatorio. Si bien el comisionado Jaime Guzmán fue el único que planteó la alternativa del sufragio como un derecho y no un deber, tras las intervenciones de los señores Ortúzar, Ovalle, Silva Bascañán, Evans y Barros, termina cambiando su opinión en favor del voto obligatorio, no obstante dejar plasmada su aprehensión respecto a la existencia de un grupo de personas dentro de la sociedad que pueden no tener interés en asistir a votar, cuestionándose la conveniencia del forzarlos a adoptar una decisión.

En la sesión N.º 74 del 30 de septiembre de 1974, la Comisión reafirmó el acuerdo de la sesión anterior en orden a que en la nueva Constitución el voto siempre sería secreto y obligatorio para los chilenos. A continuación, se dejó constancia que esta descripción constitucional de las características del derecho a sufragio era aplicable a las elecciones populares, entendiéndose por tales a aquellas que están destinadas a elegir a los titulares de los órganos del Estado. Luego, se generó un interesante debate relativo a algunas características del voto. Por de pronto, se discutió respecto al

---

<sup>70</sup> Op. Cit. Pág. 45-46.

carácter personal, entendiéndose excluida la modalidad del voto por correspondencia o por mandato. Al respecto Jaime Guzmán señaló que:

*“...si se están buscando los elementos más fundamentales del sufragio, el carácter de personal es el principio más importante de todos; y creo, incluso, que de nada sirve establecer el carácter de secreto si no se dispone que el voto sea personal. Más aún, si la Constitución determina el voto secreto, sería inconstitucional, en todo caso en el espíritu y tal vez en la letra, una ley que autorizara un voto no personal, porque es evidente que cualquiera fórmula de voto no personal abre la posibilidad de que el ejercicio del derecho de sufragio no sea secreto, y en la práctica la voluntad pueda ser manipulada bajo la forma de exigirse un poder, o de conocer la correspondencia o cualquiera otra que existiría en el caso de que el sufragio no fuera personal”.*<sup>71</sup>

También se analizó lo relativo a la ponderación del sufragio, dejándose claramente establecido que el voto debía ser igualitario, es decir, tener el mismo valor independiente de la calidad o condición de la persona que lo emitiera.

Con fecha 12 de diciembre de 1978, en Sesión N.º 58, el Consejo de Estado dio su aprobación al artículo propuesto por la Comisión Constituyente, quedando establecida la redacción final del artículo 15 de la Constitución, relativo a las características del sufragio. Con fecha 11 de septiembre de 1980, la Junta de Gobierno sometió a plebiscito la nueva Carta Fundamental, plebiscito el cual estuvo fuertemente cuestionado por acusaciones de manipulación y fraude electoral, entrando finalmente a regir mediante Decreto Supremo N.º 1.150 de 1980, luego de su publicación con fecha 24 de octubre del mismo año.

---

<sup>71</sup> Op. Cit. Pág. 53.

### **3.2. Artículo 18 de la Constitución Política de la República**

Como se señaló anteriormente, el artículo 18 de la Carta Fundamental es también de suma importancia para el estudio de la evolución de nuestro sistema de votación, por cuanto trata lo relativo al sistema electoral y al registro electoral.

Es importante aclarar que, contrariamente a lo que podría suponerse a partir de la normativa orgánica que finalmente reguló el sistema de Inscripciones Electorales y el Servicio Electoral, la Comisión Ortúzar fue siempre partidaria de que existiese un padrón electoral integrado de pleno derecho por los ciudadanos con derecho a voto, sin la exigencia de ninguna inscripción previa, sino que de manera automática.

Quedó de manifiesto dicho propósito en las distintas sesiones en donde se abordó el sistema de inscripción electoral. En Sesión N.º 66 de 29 de agosto de 1974, el Vicepresidente de la Subcomisión relativa al estudio del Sistema Electoral y Estatuto de Partidos Políticos, señor Guillermo Bruna Contreras, ante una pregunta del señor Silva Bascuñan, clarificó la intencionalidad detrás del cambio del sistema de registro electoral, señalando que los motivos principales para cambiar el sistema eran fundamentalmente dos: la constatación de que se habría cometido fraude electoral durante el gobierno de la Unidad Popular y el hecho de que la legislación chilena no fuera suficiente para defender la transgresión de la cual habría sido objeto el Servicio Electoral en dicho periodo. Agregó también, que el proceso de inscripción electoral vigente hasta antes de 1973 era anticuado, difícil y caro.

De esta forma, esta Subcomisión era partidaria de la mecanización del proceso de inscripción en los registros electorales, junto con la creación de dos organismos destinados a supervisar el correcto funcionamiento del sistema; el Servicio Electoral y el Tribunal Supremo Electoral, entidades que serían de carácter autónomo, técnicos y profesionales.

Esta propuesta de un sistema automatizado de inscripción, contó con el apoyo de la Comisión de Estudios, manifestando por intermedio de su Presidente su absoluta conformidad:

*“El señor Ortúzar (Presidente) declara compartir plenamente la posición de la Subcomisión en orden a no ver sino ventajas en la confección de un padrón electoral. Por lo demás, no existen mayores diferencias con el sistema antiguo. Padrón o registro electoral, son, en el fondo, cosas de identidad similar. La diferencia fundamental es, en este sentido, que en adelante, el ciudadano no va a requerir inscribirse, sino que automáticamente, por el hecho de cumplir 21 años, estará inscrito en el padrón o en los registros electorales”.*<sup>72</sup>

Como se aprecia, desde un principio la idea de un nuevo padrón electoral fue concebida mediante la implementación de un sistema de inscripción automática, en donde el soporte técnico sería entregado por el nuevo Rol Único Nacional de Identificación, el RUN.

Sin embargo, esta interrelación entre el padrón y el Rol Único Nacional va a generar ciertas dudas respecto a su implementación, ya que para su operatividad, la certeza de la identidad y de los domicilios de los ciudadanos era indispensable. De estos inconvenientes queda registro en el seno de la Comisión, como da cuenta el Oficio N.º 185 - b remitido por la Subcomisión de Reforma Constitucional a la Comisión Ortúzar, relativo al Sistema Electoral y Estatuto de los Partidos Políticos, en donde se expresa la dificultad técnica de implementar un sistema de inscripción automática con base en el nuevo RUN, por cuanto se consideró que dados los tiempos previstos para la entrada en vigencia de la nueva Carta Fundamental, este sistema de registro de identidad no estaría en condiciones de implementarse.<sup>73</sup>

Producto de esta incertidumbre, la Comisión determinó finalmente: “... 2) *Contestar a la Subcomisión que el pensamiento de esta Comisión Constituyente es: a) dentro de lo posible, mantener el sistema tal como lo ha concebido; es decir, obtener el padrón electoral como subproducto del RUN, y b) también dentro de lo posible, aprovechar el proceso de refiliación para lograr la reinscripción de los ciudadanos, de las personas*

---

<sup>72</sup> Historia de la Ley. Constitución Política de la República. Artículo 18, sistema Electoral Público. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. Pág. 21. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 19 de noviembre de 2012].

<sup>73</sup> Op. Cit. Págs. 79-81.

*que tengan derecho a voto, sea en un sistema de padrón electoral o de registro electoral, y estudiar la posibilidad, para ese evento, de establecer un mecanismo o un sistema que permita la división de la masa electoral a través del territorio del país, en la forma más adecuada y conveniente para los fines que se desean”.*<sup>74</sup>

Finalmente, con fecha 20 de septiembre de 1978, en la Sesión N.º 413, la Comisión aprobó una propuesta del artículo 19 que rezaba del siguiente modo.

*“Habrá un padrón electoral público en el que serán inscritos, de oficio y gratuitamente, los ciudadanos y extranjeros, con derecho de sufragio.*

*La ley establecerá el organismo autónomo que tendrá a su cargo el padrón y señalará las normas para su formación, publicidad y duración, los procedimientos para requerir inclusiones o exclusiones y el tribunal que debe pronunciarse sobre ellas.*

*Corresponderá, asimismo, a la ley regular la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios.*

*La calificación de las elecciones a que den lugar, serán resueltas por el Tribunal Calificador de Elecciones”.*<sup>75</sup>

Este artículo es luego consultado al Consejo de Estado bajo el número 18 de la Constitución, siendo en definitiva aprobado por dicha instancia.

Sin embargo, el texto final promulgado con fecha 8 de agosto de 1980, tiene un contenido completamente distinto al artículo redactado por la Comisión Ortúzar y aprobado por el Consejo de Estado. El texto promulgado y vigente hasta la modificación constitucional de marzo de 2009, señalaba que:

*“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará*

---

<sup>74</sup> Op. Cit. Págs.98-99.

<sup>75</sup> Op. Cit. Pág.148.



*siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.*

*El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley”<sup>76</sup>.*

De esta forma, se consagra la existencia de una nueva institucionalidad pública encargada del sistema electoral, pero a diferencia del texto aprobado por la CENC, se elimina la referencia a la inscripción de oficio y gratuita en el padrón electoral, remitiendo la regulación de dicha materia a una ley orgánica constitucional, la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, que como sabemos, consagró el sistema de inscripción voluntaria en el nuevo registro electoral, con la obligación de votar para los inscritos.

### **3.3. Ley N.° 18.556, Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral**

Del estudio de esta norma se extraen interesantes antecedentes que permiten colegir las razones que sustentaron el cambio entre la norma del artículo 18 de la Constitución Política redactado por la Comisión Ortuzar y aprobado por el Consejo de Estado, y la norma promulgada en 1980.

En el Informe Técnico del Proyecto de Ley, remitido por el entonces Ministro de Hacienda a la Junta de Gobierno, se exponen los principios y fundamentos técnicos que inspiran esta ley, dejando de manifiesto que el retorno al sistema de inscripción en un registro electoral, obedece a la imposibilidad práctica de implementar un sistema de inscripción automática cuyo soporte fuera un padrón electoral como subproducto del

---

<sup>76</sup> Op. Cit. Págs.150.

RUN, proporcionado por el Registro Civil e Identificación, ordenando a los electores por comunas de acuerdo a sus domicilios.

Esto queda claro cuando se explica el artículo 2° del Título Preliminar del Proyecto de Ley.

*“Dispone que esta ley regule las inscripciones electorales, base del sistema electoral público contemplado en la Constitución Política. Se establece la obligación de inscribirse en los registros electorales para el ejercicio de los derechos de sufragio y de optar a cargos de elección popular. Esta exigencia, tiene presente la circunstancia de que la ciudadanía y los derechos que ella otorga se adquieren por el sólo hecho de reunir las condiciones que señala la Constitución - ser chileno, mayor de dieciocho años de edad, sin condena a pena aflictiva -, así como la eliminación que ésta hizo del requisito expreso de estar inscrito en los registros electorales, a que aludían las Constituciones de 1833 y 1925, no obsta a que el legislador pueda imponer tal requisito como una modalidad previa al ejercicio de tales derechos. En efecto, la modificación constitucional no obedece a la intención del constituyente de eliminar a todo trance los registros electorales, sino sólo a dejar entregada la definición de esta materia al legislador, el cual la adecuará según las circunstancias y avances de la técnica de que se disponga. Así está claramente expuesto en la historia fidedigna del artículo 18° de la Constitución, a que se aludió anteriormente, en cuanto el sistema electoral público comprende los registros e inscripciones que eventualmente el legislador puede imponer”.*<sup>77</sup>

Luego, al tratar del Título II del Proyecto de Ley, se analizan nuevamente las razones que explican la adopción del sistema de inscripción en los registros electorales.

---

<sup>77</sup> Historia de la Ley. N.° 18.556, Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de Inscripción Electorales y Servicio Electoral. .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. Págs. 8-9. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 11 de enero de 2013].

*“Es conveniente recordar que previamente se estudió un mecanismo de identificación y control de los electores que intentaban obviar la existencia de registros electorales especiales y permanentes y que requería apoyarse fuertemente en la técnica computacional actual. El sistema sustituía los registros electorales por lista de ciudadanos domiciliados en el respectivo distrito electoral, las cuales serían proporcionadas previamente por el Servicio de Registro Civil e Identificación sobre la base de los chilenos mayores de dieciocho años de edad sin proceso ni condena a pena aflictiva. Estas listas, que derivarían directamente del archivo general del Servicio de Registro Electorales no Permanentes, se dividirían por comunas, según el domicilio que el interesado debía proporcionar a ese Servicio.*

*Posteriormente se advirtió que el sistema no superaba algunos obstáculos con un grado tal que permitiera afirmar, sin lugar a dudas, que el cuerpo electoral que de él surgiera ofrecería suficientes garantías a todos los sectores, en el sentido de que constituyera fielmente la determinación real de los electores del país. Por esta razón el proyecto presenta un sistema de registros previos y permanentes”.*<sup>78</sup>

Por último, la sentencia del Tribunal Constitucional Rol N. °38-86, de fecha 8 de septiembre de 1986, relativa al control de constitucionalidad de este proyecto de ley, en los vistos y téngase presentes, párrafos 10° y 11°, se refiere al artículo 2°, aclarando el carácter de mera formalidad del trámite de la inscripción electoral para que los ciudadanos y extranjeros con derecho a sufragio puedan acreditar los requisitos establecidos en los artículos 13 y 14 de la Constitución.

*10°.- Que el artículo 2° del proyecto de ley dispone: "Para acreditar la existencia de los requisitos a que se refieren los artículos 13 y 14 de la Constitución Política, los ciudadanos y los extranjeros con derecho a sufragio deberán cumplir con el trámite de inscripción en los Registros Electorales";*

---

<sup>78</sup> Op. Cit. Pág. 10.

*11°.- Que el Tribunal previene que considera constitucional el artículo copiado en el numerando anterior en el entendido que debe interpretarse dentro del contexto general del mismo proyecto y en armonía con su finalidad. De manera que la exigencia de acreditar los requisitos contemplados en los artículos 13 y 14 de la Constitución Política de la República por parte de los ciudadanos y de los extranjeros con derecho a sufragio por medio de la inscripción en los Registros Electorales, debe considerarse establecida con el único objeto de ejercer el derecho a sufragio, pero no como una forma general y obligatoria de acreditar que se poseen las calidades que dichos preceptos constitucionales establecen para cualquier otro efecto que sea menester.*

*Por otra parte dicha inscripción en los Registros Electorales debe entenderse sólo como una formalidad establecida para atestiguar que se cumplen las exigencias constitucionales para ejercer el derecho a sufragio ” .<sup>79</sup>*

Esta Ley fue promulgada con fecha 11 de septiembre de 1986, entrando a regir el 1 de octubre del mismo año.

### **3.4. Conclusiones parciales**

De acuerdo al estudio de las fuentes constitucionales y legales que dan cuenta de los principios y fundamentos de las normas que estructuraron el sistema de votación vigente a partir de la Constitución de 1980, es posible concluir algunas cosas.

La Comisión Ortúzar siempre consideró el sufragio no tan sólo como un derecho, sino que también como un deber, desprendiendo de ello su obligatoriedad, que a diferencia de las constituciones de 1833 y 1925, quedaría plasmada en la propia Carta Fundamental. Las razones son tanto de índole práctica como filosófica, pero es

---

<sup>79</sup> Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N.º 38-86, de 8 de septiembre de 1986. Caratulado: “Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley orgánica constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral”. Tribunal Constitucional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. <<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/sentencias/busqueda-basica>>[consulta 11 de mayo de 2013].

importante destacar que la mayoría de los integrantes de dicha comisión se inclinaron por la obligatoriedad del voto activo, desestimando la tesis neoliberal propuesta por el entonces comisionado Jaime Guzmán.

Del estudio de las actas constitucionales se desprende también, que la Comisión constituyente era firme partidaria de un sistema en donde los electores fueran inscritos de oficio, automáticamente, una vez cumplidos los requisitos para ser ciudadanos, sin el requerimiento de la inscripción personal que se realizaba con anterioridad. Se pretendía establecer un sistema moderno en que el organismo a cargo de la elaboración del padrón fuera de carácter técnico e independiente, resguardándose con ello de cualquier tipo de influencia política, a efectos de otorgar plena confiabilidad en la certeza del padrón electoral.

Para implementar este nuevo padrón electoral, de oficio y sin previa inscripción, era indispensable contar con la información del domicilio de cada elector, para así poder determinar el distrito o circunscripción electoral correspondiente. Para ello, se contempló su inclusión en el nuevo Rol Único Nacional, cuya implementación se encontraba en estudio. De esta forma, el padrón se concibió como un sub producto del RUN, el cual dotaría de seguridad respecto a la verdadera identidad de las personas y del domicilio, requisitos imprescindibles para el funcionamiento del nuevo sistema.

Fue justamente la factibilidad en su implementación práctica, lo que generó dudas respecto de la posibilidad de establecer un sistema de inscripción electoral automático. De ello dan cuenta los oficios remitidos por la Subcomisión encargada del estudio del Sistema Electoral y Estatuto de los Partidos Políticos a la Comisión Ortúzar. En estos, se informó de los estados de avance del RUN y de las estimaciones realizadas por la Comisión Coordinadora del Rol Único Nacional y de la Comisión Reorganizadora del Servicio de Registro Civil e Identificación respecto de la operatividad de un sistema con las características necesarias para hacer aplicable el nuevo padrón electoral automático.

No obstante los inconvenientes y las dudas planteadas, el artículo resultante de la Comisión Constituyente y ratificado por el Consejo de Estado, deja establecido la existencia de *“un padrón electoral público en el que serán inscritos, de oficio y*

*gratuitamente, los ciudadanos y extranjeros, con derecho a sufragio”*. Sin embargo, el artículo 18 sometido a aprobación ciudadana y posteriormente promulgado, altera completamente su significado, señalando en su inciso primero que: *“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”*.

Así entonces, del tenor del artículo 18 promulgado, queda claro que en alguna fase de la elaboración de la propuesta constitucional, de la cual no quedó registro en las actas constitucionales, se modificó completamente el espíritu de esta norma, dejando sin efectos la inscripción automática.

Analizada la historia de Ley N.º 18.556 Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, se desprende que la razón por la cual no se estipuló en la Constitución la inscripción automática, fue por la imposibilidad de su implementación práctica, principalmente producto de los inconvenientes en desarrollar un padrón con la información proporcionada por el Servicio de Registro Civil. De ahí derivaría la explicación del porqué se estimó conveniente no incluir la inscripción automática o de oficio en la Constitución, dejando la especificación del nuevo padrón a una Ley Orgánica, que en definitiva optó por mantener el sistema utilizado bajo la vigencia de las constituciones de 1833 y 1925, consistente en la inscripción de los electores en un registro manual, con la particularidad de que no se hizo obligatoria la inscripción, dando paso al sistema de inscripción voluntaria operativo hasta el año 2012.

De esta forma, se puede concluir que el sistema de votación resultante de la Constitución de 1980, tiene base en fundamentos de tipo conceptual y también de aplicabilidad práctica. La inscripción voluntaria y el voto obligatorio fue un engendro resultante del proceso ya estudiado, en donde la convicción de la Comisión Constituyente estuvo siempre en que existiera un sistema de votación obligatorio acompañado de la inscripción automática de los votantes, pero que en razón de los

inconvenientes de tipo tecnológicos, derivó en inscripción voluntaria en registros electorales manuales.

#### **IV. REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 15 Y 18 DE LA CARTA FUNDAMENTAL CON EL OBJETO DE CONSAGRAR EL SUFRAGIO COMO UN DERECHO DE LOS CIUDADANOS Y SU INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA EN LOS REGISTROS ELECTORALES.**

##### **4.1. Antecedentes de la modificación del artículo 15 de la Constitución.**

La modificación constitucional de los artículos 15 y 18, nace de una moción parlamentaria presentada el año 2004 por los senadores señores Alberto Espina, Antonio Horvath, Sergio Romero y José Antonio Viera Gallo. Los tres primeros militantes del partido de derecha Renovación Nacional y el tercero militante del partido Socialista. Ya antes, en 1997, el senador Sergio Romero había hecho presente al Ejecutivo la necesidad de reformar la constitución estableciendo la voluntariedad del voto y la inscripción automática en los registros electorales.

En su mensaje, el Senador Espina da cuenta de las principales motivaciones que inspiraron la presentación de este proyecto:

*“En nuestra opinión, 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, y así lo reconoce el artículo 13 de nuestra Carta Fundamental en su inciso segundo, al referirse a los derechos que otorga la calidad de ciudadano.*

*En la práctica, la obligatoriedad constitucional del sufragio, complementada legalmente con una sanción para quienes no concurren a votar en los procesos electorales, 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.*

*Lo que otrora fuera una conquista para el pueblo, fundamentalmente para aquellas personas de estratos económicos más humildes, (las que, como se recordará, en el pasado no tenían derecho a votar), hoy constituye una pesada carga, que - paradójicamente - afecta con mayor rigor precisamente a los ciudadanos de ingresos más modestos, ya que es en éstos en quienes verdaderamente hace fuerza intimidatoria la amenaza de multa para quien no concurra a votar.*

*Ha sido precisamente sobre la base de lo anteriormente expuesto que en no pocas ocasiones nuestro país ha debido recurrir a las leyes de amnistía electoral para liberar a quienes no concurrieron a sufragar en los respectivos comicios de la correspondiente sanción pecuniaria.*

*En un país en el que debiéramos ensanchar los márgenes de nuestras libertades cotidianas, la obligatoriedad del sufragio, además de ser conceptualmente incoherente con los fundamentos esenciales de una auténtica Democracia, representa un anacronismo que no resiste mayor análisis.*

*Conviene recordar, por otro lado, que la obligatoriedad del sufragio para todos los ciudadanos es más aparente que real, pues - en la práctica - sólo se sanciona legalmente a quienes, estando inscrito en los Registros Electorales, no concurren a votar sin causa justificada. Sin embargo, basta con que los más jóvenes jamás se inscriban para que la obligatoriedad del voto y su consecuente sanción sean burladas.*

*Por esto, la consagración categórica y definitiva del sufragio como un derecho de los ciudadanos se complementa con la inscripción automática en los Registros Electorales, por el solo ministerio de la ley, de toda persona que cumpla con los requisitos del*

*artículo 13 de la Constitución para ser ciudadano (tener 18 años y que no haya sido condenado a pena aflictiva)”.<sup>80</sup>*

Esta argumentación, que como veremos se repite en la discusión doctrinaria relativa a la obligatoriedad del voto, se fundamenta principalmente en la concepción liberal del sufragio, que lo concibe como un derecho y en ningún caso como una carga susceptible de ser exigida por el Estado.

Asimismo, se esgrimen fundamentos de orden consecuencialistas o empíricos, indicando que el voto obligatorio sería la principal causa de la disminución en el número de inscritos en los padrones electorales, principalmente dentro de los jóvenes menores de treinta años, y de que su obligatoriedad, en los hechos, es impracticable y discriminatoria, ya que las medidas coercitivas no son efectivas, afectando principalmente a los sectores sociales más vulnerables.

#### **4.2. Discusión parlamentaria.**

A continuación, se revisan algunas opiniones de Senadores y Diputados expuestas en el transcurso de la discusión parlamentaria, las cuales reflejan las distintas posiciones respecto del sistema de inscripción y del carácter del voto.

La opinión del Senador del Partido Unión Demócrata Independiente, Juan Antonio Coloma, es un claro ejemplo de quienes estando indecisos frente a la voluntariedad u obligatoriedad del voto, se opusieron al proyecto en lo que se refiere a la inscripción obligatoria automática; esto, en base a que el sistema de registro voluntario mediante el trámite de inscripción en los Registros Electorales, que como viéramos fue instaurado por la Ley N.º 18.556 Orgánica Constitucional Sobre Sistema de

---

<sup>80</sup> Historia de la Ley. Constitución Política de la República. Artículo 15, Derecho a Sufragio. .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. Págs. 76-77. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 19 de noviembre de 2012].

Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, otorgaba amplias garantías de transparencia y seriedad, siendo un error sustituirlo por un mecanismo poco seguro y repleto de incertidumbres.

*“Aquí, en este mismo proyecto, hay dos temas disímiles, que confluyen y que, dependiendo de la manera como se armonicen, pueden provocar efectos diferentes.*

*Uno es la naturaleza del voto: ¿es este un deber, un derecho?*

*El punto es esencialmente discutible. Lo hemos planteado en otras ocasiones. Y aquí no se trata de los buenos y de los malos, de los que tienen o no razón, sino de ver cómo cada persona enfrenta su relación con la sociedad.*

*Yo debo reconocer que, a mi entender, en quienes plantean -y he sido parte de eso- que el voto posee un componente de deber existe algo de verdad. No digamos ahora que no hay ni un sustrato ni un sustento en una argumentación de tal índole. Considero que esta es razonable en la medida que la inscripción, como funciona en el sistema actual, siga una lógica en que no sea de naturaleza obligatoria. Se da una ecuación en la cual en algún momento el ciudadano manifiesta su voluntad de participar en una acción distinta de la otra.<sup>81</sup>*

Luego, el Senador Coloma manifiesta su posición contraria a la inscripción voluntaria en los registros electorales, señalando que:

*“Definido lo anterior, considero que el aspecto de mayor relevancia, sin embargo, dice relación a la naturaleza de la inscripción, respecto de la cual se presentan dos opciones, una de ellas la obligatoriedad, que es la que postula el proyecto. Entiendo el que los autores de la moción -merecedores de mi respeto-, por comodidad, hayan usado la expresión “automática”. Pero hablemos en castellano: ¡el trámite es obligatorio! O sea, no existe la posibilidad de no inscribirse, conforme a una lógica como la que plantea la iniciativa.*

---

<sup>81</sup> Op. Cit. Pág. 273.

*Lo anterior pudo obedecer a un aspecto comunicacional -comprendo que es algo que va “inundando” las reacciones-; pero lo que estamos discutiendo es si la inscripción debe ser obligatoria o voluntaria. Y aquí quiero hacer un par de reflexiones para señalar que me parece fundamental mantener el esquema de inscripción actual, de naturaleza voluntaria.*

*En primer lugar, dificulto que exista un sistema más confiable que el chileno. Me correspondió estar a cargo de la parte comunicacional de la campaña presidencial de Joaquín Lavín en la elección de 1999, y recuerdo que en la segunda vuelta -ya en el año 2000-, a dos horas de haberse cerrado las mesas e iniciado los escrutinios, cuando se apreciaba una diferencia que no era dramática, de cuatro o cinco puntos, dicho candidato, como les consta a todos, lo primero que hizo fue reconocer que había ganado Ricardo Lagos.*

*Y pregunto: ¿en cuántos sistemas políticos pasa eso?*

*Hemos visto lo que ocurre con mecanismos de inscripción automática y voto electrónico en países como Venezuela, donde transcurren los días y no se sabe bien el resultado; o en Nicaragua, donde hasta el día de hoy existe en el imaginario colectivo la convicción de que los votos no fueron los adecuados”.*<sup>82</sup>

El Senador Coloma prosigue su intervención cuestionando la opinión de quienes sostiene que el problema de la falta de participación de la ciudadanía en general, y de los jóvenes en particular, se justifica en lo engorroso del sistema de inscripción electoral.

Desde la vertiente opuesta, el Senador Carlos Ominami, en aquel entonces militante del Partido Socialista, defendió la obligatoriedad del voto con argumentos doctrinarios y de tipo consecuencialistas.

*“En mi concepto, elegir autoridades constituye, simultáneamente, un derecho y una obligación.*

---

<sup>82</sup> Op. Cit. Pág.274.

*Así lo plantea una declaración reciente -no sé si Sus Señorías tuvieron ocasión de leerla; entiendo que se les hizo llegar a todos-, emitida por un conjunto de cientistas políticos de un amplio espectro y de constitucionalistas de gran renombre, que -entre paréntesis consideran el voto voluntario como un grave retroceso histórico. Ellos afirman que el derecho a sufragio tiene una doble condición: es un derecho político pero también una función. Y, por eso, debe ser obligatorio.*

*¡Hay derechos que son irrenunciables! Y resulta importante que así sea. Particularmente en un país como el nuestro, el derecho a voto debiera ser un derecho irrenunciable. Y trataré de explicar por qué.*

*Es comprensible que alguien no quiera votar por alguna de las personas que se ofertan en una elección. Eso es perfectamente razonable. Estaría en su derecho. Pero también es necesario que ese ciudadano el día del acto eleccionario igual se levante y concurra a sufragar, aunque vote en blanco o nulo”.<sup>83</sup>*

Y prosigue pronosticando cuatro posibles riesgos de consagrarse el sistema de voto voluntario:

*“En primer lugar, ¿qué pasa con la legitimidad de las autoridades elegidas con menos del 50 por ciento del cuerpo electoral? ¿Qué se les va a decir cuando tengan que adoptar una decisión difícil? Evidentemente, que no representan a la mayoría; que no son legítimas.*

*Ese argumento va a estar ahí, a la vuelta de la esquina: “Ustedes no son autoridades legítimas porque fueron elegidas por menos del 50 por ciento de la población”.*

*¡Eso les van a decir!*

*Más aún, señor Presidente -y las excepciones confirman la regla-, en todos los países donde se ha establecido la voluntariedad del sufragio ha disminuido la participación ciudadana. No existen ejemplos a la inversa.*

---

<sup>83</sup> Op. Cit. Pág. 297.

*En segundo término, está demostrado que la voluntariedad del voto desincentiva al electorado, en particular a quienes poseen bajo interés en la actividad política y escasa educación. Y ellos son, básicamente, los más pobres.*

*Allí es donde se va a producir la mayor caída en la participación electoral si se establece la voluntariedad en las votaciones.*

*Un gran cientista político -no milita en mi Partido-, Carlos Huneeus, ha hecho un largo análisis para demostrar que el sufragio voluntario termina teniendo tal carácter, fundamentalmente, para los sectores más pobres.*

*¿Y qué significará eso? Que el sistema electoral coadyuvará a la reproducción de las desigualdades sociales en el país.*

*En tercer lugar, no dudo de la buena intención de los autores de la moción, pero creo que ella tiene algo de frívolo; algo de demagógico; algo de concesión fácil a cierto espíritu de la época: al de que hay que dejar a la gente ser libre y no imponerle nada.*

*Hay que tener cuidado con esa adulación extrema al individualismo. Ello no conduce a construir una sociedad bien estructurada.*

*Se debe procurar no coadyuvar a los sentimientos de quienes hoy día se sienten distantes de la política y, por el contrario, incentivar institucionalmente su participación.*

*Y mi cuarta observación se relaciona con algo que se ha dicho y que quiero destacar.*

*Muchos de nosotros hemos recorrido poblaciones pidiendo el voto puerta a puerta. ¿Qué ocurrirá si el sufragio es voluntario? Indudablemente, cuando llegemos a casa de una familia con grandes necesidades y poca conciencia política, nos van a preguntar cuánto podemos pagarles por el voto ”.<sup>84</sup>*

---

<sup>84</sup> Op. Cit. Pág. 298.

En el segundo trámite constitucional, en la cámara de Diputados, el debate se caracterizó por la transversalidad y el carácter eminentemente individual de las opiniones.

Ejemplo de ello son las intervenciones de los diputados señores Eduardo Saffirio de la Democracia Cristiana y Gonzalo Arenas de la Unión Demócrata Independiente. Siendo ambos de colectividades y coaliciones políticas distintas, coincidían en la obligatoriedad del voto con fundamentos normativos y empíricos.

Diputado Saffirio:

*“En cuanto a las razones normativas, cabe señalar que las democracias contemporáneas se nutren de dos vertientes doctrinarias, ideológicas y valóricas distintas, pero ambas muy respetables: la liberal y la republicana. En lo personal, adhiero a la concepción republicana de la democracia, que considera que las personas no son libres si no participan en la formación de la voluntad colectiva. Se trata de un tema antiguo en teoría política: proviene de Aristóteles y continúa con una serie de autores.*

*Por el contrario, los liberales piensan que la dimensión fundamental de la libertad del ser humano radica en la interferencia para actuar. Por eso, consideran que se puede ser libre aun cuando la persona no participe en absoluto en la cosa pública. Eso, los republicanos no lo aceptan.*

*En segundo lugar, ambas vertientes postulan distintas concepciones de la libertad.*

*En tercer lugar, el pensamiento liberal sostiene que el sufragio es simplemente un derecho que posee las mismas características que cualquier otro. Por tal razón, es disponible para el individuo. Por su parte, los republicanos consideran -así lo sostiene la teoría jurídica moderna- que el sufragio es un derecho, pero también un deber, porque no se concibe al individuo aislado, sino partícipe de la polis, de lo público y en la conformación de la voluntad general.*

*En cuanto a las razones normativas, respeto la visión liberal, pero no la comparto, porque soy socialcristiano y no liberal. Por eso me llama tanto la atención que un proyecto ideológicamente liberal sea tan defendido por ministros de un gobierno que se supone de centroizquierda, o socialdemócrata, o socialcristiano. En todo el mundo estas dos últimas vertientes adhieren mucho más a la concepción republicana que a la liberal, cuya postura en esta materia es más de Derecha.*

*En el ámbito empírico, esto provocará, incluso en el corto plazo, al menos cuatro efectos perversos en el sistema político chileno. Primero, más inscritos, pero menos participación efectiva, con un enorme impacto en el prestigio de la política y en la legitimidad de las instituciones; segundo - se trata de una opinión del profesor Samuel Valenzuela-, una reducción de los participantes, y, por lo tanto, mayor empuje a la importancia del dinero en las campañas y en la compra de votos; tercero, más acarreo, y cuarto, mayor relevancia de las minorías intensas, con capacidad de organización, con recursos de poder o de dinero, y por lo tanto, menos democracia, que se supone que es la expresión mayoritaria de los potenciales ciudadanos. Probablemente, los autores de la moción no buscaban esto, pero eso es lo que provocarán. Incluso, hay encuestas en Chile que nos demuestran que en la primera elección -o sea, ahora- pueden salirse del padrón, fugarse de la participación electoral, dos millones y medio de los ocho millones inscritos y, a cambio de eso, de los tres millones ochocientos mil eventuales electores, solamente concurriría un millón y medio. Resultado neto: en la primera elección, un millón menos de participantes. Esto se va a extender en el tiempo, como lo demuestra toda la experiencia comparada, lo cual constituye un factor más de deslegitimidad, oligarquización y fomento estructural de las desigualdades, porque, obviamente, los que participan o votan, normalmente son aquellos más educados, más informados, características que están vinculadas siempre a los niveles de ingreso.*

*Se ha dicho que el ejemplo norteamericano de voto voluntario mostraba las maravillas del sistema. Quiero decir que, a pesar de Obama, en la elección presidencial en Estados Unidos, con el sistema de la voluntariedad, votó el 60 por ciento de los*



*potenciales ciudadanos. O sea, es un desastre desde el punto de vista de la teoría democrática y de la participación de la mayoría del pueblo, porque el sistema no fomenta la participación; puede aumentar, pero nunca a los niveles belga, holandés, australiano, costarricense, etcétera, que son democracias de efectiva participación ampliada”.*<sup>85</sup>

La opinión del Diputado Saffirio merece ser destacada, por cuanto se enmarca dentro de la corriente del pensamiento filosófico que funde el republicanismo con el comunitarismo, desligándolo de su concepción más liberal. Esta teoría, que encuentra sus raíces en la filosofía política de Aristóteles, en los últimos años ha sido desarrollada por autores como Hannah Arendt, Michael Sandel y Charles Taylor, y se caracteriza por las siguientes particularidades:

i) Se identifica con una concepción ontológica que define al individuo como un ser incompleto, perfectible solo en sociedad. La ontología comunitaria se distingue así por un holismo social, en virtud del cual, los individuos no pueden desarrollarse y ejercitar su capacidad de determinarse a sí mismos en ausencia de un contexto comunitario;

ii) La libertad de los individuos se constituye en el ejercicio del autogobierno democrático: *“Soy libre en la medida en que soy miembro de una comunidad política que controla su propio destino y que participo en las decisiones que gobiernan sus asuntos”*,<sup>86</sup>

iii) La participación democrática tiene un valor intrínseco, en oposición a la democracia concebida como un mero instrumento procedimental, y;

iv) Para el republicanismo comunitario, es fundamental la exaltación de la participación política y la virtud cívica, en contraste al liberalismo que concibe al Estado

---

<sup>85</sup> Op. Cit. Págs. 322 – 323.

<sup>86</sup> Sandel, Michael. Democracy’s Discontent. En CRISTI, RENATO; RUIZ –TAGLE, PABLO. “La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano. Editado por LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2006. Pág. 365.

como un ente neutral cuyo rol es garantizar un trato igualitario e indiferente con respecto a los individuos cualesquiera sean sus diferencias.<sup>87</sup>

También en defensa del voto obligatorio, pero desde una óptica más preocupada de las consecuencias empíricas en la implementación del voto voluntario, el Diputado UDI Gonzalo Arenas sostuvo que:

*“A mi juicio, el voto debe ser obligatorio. El voto voluntario es atractivo y popular; sin embargo, razones de fondo, de legitimidad y de participación lo hacen inconveniente. Nadie puede sacar cálculos electorales, porque no sabemos cómo irán a actuar esos tres millones y un poco más de chilenos que hoy no participan en el proceso electoral. Algunos piensan que esos votos irán al oficialismo y, otros, a la Oposición. En concreto, nadie sabe absolutamente nada.*

*Se argumenta que, en la práctica, el voto voluntario existe porque no se multa a quienes no votan. Sin embargo, un solo hecho refleja que en el inconsciente colectivo todavía existe la sensación de la obligatoriedad del voto, el deber de votar: en cada acto eleccionario, más de 600 mil personas se excusan de sufragar y ello se debe a que sienten que el voto es obligatorio, que votar es un deber.*

*En consecuencia, el voto voluntario sólo llevará a que menos personas participen en los procesos electorales, lo que, querámoslo o no, redundará en el debilitamiento de la democracia y sus instituciones. No votar resta legitimidad a la autoridad.*

*El voto voluntario ha sido exitoso en los países con tradición de voto voluntario; pero en Chile la tradición es el voto obligatorio, que, a mi entender, es un activo que debemos cuidar porque fomenta la participación ciudadana”.*<sup>88</sup>

En la orientación favorable al voto voluntario, la Diputada Carolina Tohá, del Partido Por la Democracia, perteneciente a la entonces gobernante coalición de centro izquierda, argumentaba en favor del proyecto, sosteniendo que en la actualidad, con o

---

<sup>87</sup> Cristi, Renato; Ruiz-Tagle, Pablo. “La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano. Editado por LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2006. Pág. 364-370.

<sup>88</sup> Op. Cit. Págs. 329 – 330.

sin voto obligatorio existen más de tres millones de chilenos que no participan del sistema político electoral, minimizando el debate teórico referente a si el voto es un derecho o un deber, por considerarlo poco realista con el dilema en cuestión, cual es, o continuar con el sistema actualmente vigente o modificarlo ampliando el padrón con la inscripción obligatoria y automática en los registros electorales.

Respecto al riesgo de baja participación que el voto voluntario podría generar, estimaba que dicho peligro era teórico, por cuanto con el sistema vigente había una masa importante de votantes que estando inscritos en los registros electorales, no concurrían a sufragar o simplemente no se inscribían; y en lo que se refiere al riesgo de que sean los sectores acomodados de la sociedad los que incrementaran su participación, esta situación se estaría dando con el sistema vigente, ya que a excepción de los inscritos con la reapertura de los registros electorales en 1988, quienes se habían inscrito en democracia pertenecían mayoritariamente a los sectores de mayores ingresos.

En defensa del proyecto, el Diputado del Partido Renovación Nacional, Germán Becker, entregó una argumentación basada en la defensa de la libertad frente a la acción del Estado, mediante un análisis normativo muy propio del liberalismo, consistente en considerar el derecho a voto como una libertad irreductible frente al poder del Estado. Al respecto señaló que:

*¿Es posible entender la proposición de quienes defienden el voto obligatorio, planteando que es lícito obligar a los individuos a manifestar su opinión?*

*Eso es lo mismo que decir que es obligatorio ejercer el derecho de expresión en una forma determinada por el Estado.*

*No concurrir a las urnas teniendo la posibilidad de hacerlo, ¿no es en sí mismo una forma de expresión? Lo que cabe preguntarse al analizar la voluntariedad del voto es si votar es un derecho o un deber. Es un tema absolutamente debatible; sin embargo, es*

*una interrogante muy importante, porque los deberes expresan una forma de relación entre el Estado y los individuos muy distintos de la que establecen los derechos.*

*La diferencia fundamental es que los deberes son impuestos por el Estado, o por quien detenta el poder, a los gobernados; en cambio, los derechos tienen un núcleo impenetrable para el Estado, porque siempre el sujeto de derecho es el individuo o la persona a quien éste le pertenece.*

*En ese sentido, hay que tener en cuenta que los deberes pueden ser impuestos o, simplemente, eximidos por el Estado; pero los derechos no pueden ser ignorados o manipulados por el mismo. El voto es un derecho que se tiene frente al poder políticamente organizado en el Estado e, incluso, como todo derecho, se puede llegar a ejercer contra el administrador del Estado.*

*El voto, por tanto, debe ejercerse como un derecho, puesto que se convierte en la última garantía de los individuos o de las personas frente al poder organizado por el Estado, y los derechos siempre tienen un núcleo ante el cual el Estado pierde toda su competencia.*

*A diferencia de los derechos, los deberes pertenecen por completo al Estado, el que puede agravarlos y manipularlos con discrecionalidad. Por eso, siendo fieles al origen e historia del voto, debemos concebirlo como un derecho y, como tal, su ejercicio debe ser voluntario.*

*Si el voto es voluntario, será nuestra responsabilidad proponer ideas que estimulen la participación; el voto voluntario es una demostración de confianza en los ciudadanos, quienes podrán decidir abstenerse de ir a sufragar en una votación en la que no se juega nada importante para ellos, o votar en la que estimen conveniente. Todo esto, sin que pierdan su confianza en las instituciones democráticas.*

*Los que sostienen que la introducción del voto voluntario y la inscripción automática podrían aumentar la abstención electoral, a mi juicio, están equivocados.*

*Esta situación será compensada por la enorme cantidad de chilenos que se incorporarán como votantes potenciales. Lo más probable es que un grupo de ellos votará en número suficiente para contrarrestar la ausencia de quienes ya estaban inscritos. Con todo, cada chileno tomará en conciencia su opción, más allá de una obligación que suponga una posible sanción”.*<sup>89</sup>

En definitiva, y tras un extenso debate en donde varios parlamentarios partidarios del voto obligatorio terminaron suscribiendo el proyecto, para efectos de que fuera aprobado el sistema de incorporación obligatoria a los registros electorales mediante la inscripción automática, el Senado aprobó la modificación del artículo 15 de la Constitución por 29 votos a favor y 7 votos en contra, quedando establecido que el sufragio será además de personal, igualitario y secreto; **voluntario**.

La heterogeneidad de quienes votaron en un sentido u otro, da muestra del carácter transversal y eminentemente personal de las posiciones de los Senadores que participaron en esta discusión.

Votaron a favor del proyecto de reforma constitucional, las Senadoras señoras Alvear (DC) y Matthei (UDI) y los Senadores señores Allamand (RN), Arancibia (UDI), Ávila (PRSD), Bianchi (Ind.), Cantero (RN), Chadwick (UDI), Coloma (UDI), Escalona (PS), Espina (RN), Flores (PPD), Frei (DC), García (RN), Gómez (PRSD), Horvath (RN), Kuschel (RN), Larraín (UDI), Letelier (PS), Muñoz Aburto (PS), Naranjo (PS), Navarro (PS), Núñez (PS), Pérez Varela (UDI), Pizarro (DC), Prokurica (RN), Romero (RN), Vásquez (PRSD) y Zaldívar (PRI)<sup>90</sup>.

Votaron en contra de dicho proyecto, los Senadores señores Gazmuri (PS), Longueira (UDI), Muñoz Barra (PPD), Ominami (PS), Orpis (UDI), Ruiz-Esquide (DC) y Sabag (DC).

---

<sup>89</sup> Op. Cit. Págs. 347 – 348.

<sup>90</sup> N. del A. Significado de siglas de partidos políticos: UDI, Unión Demócrata Independiente; RN, Renovación Nacional; DC, Democracia Cristiana; PRSD, Partido Radical Social Demócrata; PPD, Partido Por la Democracia; PS, Partido Socialista; PRI, Partido Regional Independiente; Ind., Independiente no militante en partido político.

En la votación relativa al sistema de inscripción electoral, los Senadores votaron de forma más alineada, siendo la bancada de Senadores del partido de derecha, Unión Demócrata Independiente quienes, coherentes con su posición política y aprehensiones, votaron ordenadamente en contra del proyecto.

En tanto, en la Cámara de Diputados el proyecto también contó con la aprobación de una amplia mayoría.

La introducción de la voluntariedad del voto contó con 94 votos a favor mientras que en contra votaron 7 parlamentarios y hubo 3 abstenciones. Los Diputados que rechazaron el proyecto fueron los señores Gonzalo Arenas Hödar (UDI); Jorge Burgos Varela (DC); Gonzalo Duarte Leiva (DC); Jaime Mulet Martínez (PRI); Carlos Olivares Zepeda (PRI); Eduardo Saffirio Suárez (DC); y la Diputada señora Alejandra Sepúlveda Orbnes (PRI).

Asimismo, en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y Reglamento del Senado, el Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo, alertó respecto de la importancia de introducir al Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, una disposición transitoria que se ocupara de regular la entrada en vigencia de las reformas constitucionales. Esta propuesta fue acogida en la Comisión, por los senadores Soledad Alvear de la Democracia Cristiana y José Antonio Gómez del Partido Radical, siendo finalmente aprobada por el Senado. Posteriormente, la Cámara de Diputados modificó la norma sustituyendo el requisito de que para la entrada en vigencia de las modificaciones a los artículos 15 y 18 de la Constitución, era necesario adecuar las leyes respectivas, por el de dictar una nueva ley orgánica. De este modo, se aprobó la disposición VIGESIMOTERCERA transitoria, en virtud de la cual, las reformas introducidas a los artículos 15 y 18 de la Constitución sobre voluntariedad del voto e incorporación al registro electoral por el solo ministerio de la ley, regirían una vez entrada en vigencia la respectiva ley orgánica constitucional, a que se refiere el inciso segundo del artículo 18 que se introdujo mediante dichas reformas.

Tras la aprobación de la referida disposición transitoria, el 27 de marzo de 2009 es promulgada la Ley N.º 20.337 de Reforma Constitucional que Modifica los artículos 15

y 18 de la Carta Fundamental con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los registros electorales, la cual es publicada con fecha 4 de abril de ese mismo año.

De esta forma, con las modificaciones de la Ley N.º 20.337, el texto refundido, coordinado y sistematizado de los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental quedó redactado del siguiente modo:

*“Artículo 15. En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario.*

*Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución”.*

*“Artículo 18. Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.*

*Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral, al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución.*

*El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley”.*<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Constitución Política del Estado, de 1980. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. < [http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html) > [consulta 20 de marzo de 2013].

Tres años después, el 31 de enero de 2012, fue publicada en el Diario Oficial la Ley N.º 20.568, regulando la inscripción automática en los registros electorales, modificando el Servicio Electoral y modernizando el sistema de votaciones, cumpliéndose así con lo establecido en la disposición VIGESIMOTERCERA transitoria de la Ley N.º 20.337, cuya promulgación se hacía exigible para que las reformas introducidas a los artículo 15 y 18 de la Constitución, entraran en vigor.

A propósito del control de constitucionalidad de esta Ley, con fecha 19 de enero de 2012, el Tribunal Constitucional dictó una sentencia en donde en lo relativo a la suspensión del derecho a sufragio activo de los acusados que merezcan pena aflictiva, el Ministro Gonzalo García Pino concurrió a la decisión de mayoría con una importante prevención. En su fundamentación, resaltó la importancia del derecho a voto para la existencia de un auténtico sistema democrático, basándose para ello tanto en la normativa de nuestra legislación como en la de los tratados internacionales suscritos por Chile.

*“6. Que, desde esta perspectiva, es preciso dejar en claro que el derecho de sufragio es un derecho fundamental esencial para el desarrollo y construcción de una sociedad democrática. Constituye una expresión básica de la democracia y todo ciudadano debe tener derecho a votar, debiendo ser el voto personal, igualitario, secreto y universal (derecho a sufragio activo) y a ser elegido en un cargo público de elección popular (derecho a sufragio pasivo). El derecho a sufragio se contiene en el artículo 4º de la Carta Fundamental - “Chile es una república democrática”-, que debe ser considerado en conjunto con el artículo 5º, inicio primero, de la misma, que dispone que la “soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”. Por su parte, la CADH, en relación al inciso segundo del artículo 5º de la Constitución, establece expresamente en el número 1, letra b), del artículo 23: “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e*



*igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. En este mismo sentido, el inciso segundo del artículo 13 constitucional dispone que la calidad de ciudadano otorga el derecho a sufragio.*

*(...)Que, en este orden de ideas, es necesario recordar que ha sido la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos la que ha juzgado la relevancia del derecho a voto, en el sentido de que sin él no existe la democracia:*

*“Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.” (Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 198) [énfasis agregado];”<sup>92</sup>*

### **4.3. Conclusiones parciales**

Del estudio de las actas que dan cuenta del debate parlamentario y tras apreciar la diversidad de opiniones entre los senadores y diputados al interior de cada partido, así como entre los parlamentarios miembros de una misma coalición, es posible concluir que este proyecto de reforma constitucional penetró las fronteras de los distintos partidos políticos, siendo discutido desde la individualidad de las posiciones de los senadores y diputados, sin importar militancias o colores políticos.

---

<sup>92</sup> Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N.º 2152-2011, de 19 de enero de 2012. Caratulado: “Control de constitucionalidad de proyecto de ley obre inscripción automática, Servicio Electoral, y sistema de votaciones”. Tribunal Constitucional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. <<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/sentencias/busqueda-basica>>[consulta 11 de mayo de 2013].

Podría decirse que tan sólo los partidos Unión Demócrata Independiente y Demócrata Cristiano, manifestaron posiciones mayoritarias entre sus parlamentarios. En el caso de la UDI, principalmente a favor de la mantención del sistema de inscripción voluntaria en los registros electorales, y en la Democracia Cristiana, mayoritariamente en contra del voto voluntario y a favor del voto obligatorio.

En las demás colectividades políticas, las posiciones fueron diversas, existiendo en general un apoyo importante hacia el sistema de inscripción obligatoria vía el ingreso automático en los registros electorales, pero con posiciones más disímiles en lo referente a la obligatoriedad o voluntariedad del voto.

Es posible resumir las posturas en debate, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, en las siguientes tres formulas:

1. Quienes apoyaban el proyecto original y bogaban por la implementación de un sistema de inscripción automática y voto voluntario.
2. Quienes eran partidarios de un sistema de inscripción automática y voto obligatorio.
3. Quienes propiciaban mantener el sistema tal cual, con inscripción voluntaria y voto obligatorio, o con inscripción y voto voluntario.

No obstante lo transversal de las opiniones, los diagnósticos fueron coincidentes en cuanto a lo crítico de la situación de participación electoral de la ciudadanía, fundamentalmente en los segmentos etarios más jóvenes de la sociedad, y la reforma a la inscripción electoral y al sistema de votación fueron vistas como una solución ineludible si se aspiraba a aumentar la participación electoral.

Se debe señalar también, que varios parlamentarios que en un principio se oponían al voto voluntario, cambiaron su posición con el propósito de sumar acuerdos que permitieran transitar del sistema de inscripción voluntaria al obligatorio, no siendo este cambio de posición consecuencia de una alteración en las convicciones que los hacían adherir al sufragio concebido como un deber.

Era tal la seguridad de que el sistema de inscripción voluntario imperante en nuestra legislación desde 1988, constituía el peor mecanismo para fomentar la inclusión de miles de chilenos que pudiendo votar, no lo hacía por no estar inscritos, que la estrategia del Gobierno de amarrar ambas reformas constitucionales a un solo proyecto abrió las puertas a la aprobación del voto voluntario, en muchos casos más que por una convicción, por ser el menos malo de los sistemas, en donde varios parlamentarios actuaron con la expectativa personal de que más adelante se darían los contextos políticos necesarios para transitar hacia el voto obligatorio.

De esta forma se explica que una posición propia de las vertientes políticas más liberales, haya contado con el apoyo de senadores y diputados de todas las bancadas, incluidas las de los partidos de izquierdas.

También tuvo una fuerte influencia en el resultado de la votación el contexto político que se vivió durante la última etapa del debate parlamentario. Con un Gobierno cuya coalición de centro izquierda estaba desgastada, con múltiples síntomas de agotamiento, con disidencias de importantes figuras y una habitual indisciplina entre sus parlamentarios, las posturas liberales tanto de derecha como de sectores liberales de la izquierda de la Concertación, terminaron imponiéndose.

Es así como del estudio de las actas del debate parlamentario se concluye que el resultado de esta votación obedeció, más que a profundas convicciones respecto de las bondades del voto voluntario, a una suerte de concesión hecha a la opinión pública, especialmente a los sectores más liberales del espectro político y a los grupos etarios jóvenes de la población. Esta concesión tiene más de una explicación.

Por de pronto, a fines de la primera década del siglo XXI se consolidó dentro la sociedad chilena un descredito hacia la política como espacio de deliberación de lo público, que a mi juicio evidencia el triunfo de la concepción neoliberal individualista cimentada por Jaime Guzmán a través de la Constitución de 1980 e inspirada en Hayek y Schumpeter, en donde la democracia es concebida como un mero método de elección de autoridades, vaciándola de todo contenido y desprovista de finalidad en sí misma, en la cual los electores son entendidos como consumidores de utilidades o

bienes políticos, y no como ciudadanos.<sup>93</sup> A esta ideología terminan adhiriendo sectores liberales de los partidos de centro izquierda, que de manera sorprendente renuncian a la tradición republicana propia de nuestra historia constitucional.

Otra razón que a mi juicio explica esta modificación constitucional, es que se instaló entre la opinión pública la idea de que a partir de 1990 habíamos tenido una disminución persistente en la participación electoral, sobre todo de los sectores jóvenes de la población - lo que es efectivo -, y que estábamos llegando a niveles preocupantes de apatía política - lo que a su vez es falso -. Si se analizan las cifras de participación electoral, se puede establecer que si bien existió una disminución en comparación a los primeros años de la década de 1990, Chile siguió manteniendo niveles de votación cercanos al 60%<sup>94</sup> respecto del total de población habilitada para sufragar, lo que en comparación con otras democracias, seguía siendo alto.<sup>95</sup> El problema lo constituía la constante disminución de los menores de 30 años entre los inscritos en los registros electorales, lo que se resolvía mediante el cambio en el sistema de inscripción electoral, sumado a otras medidas de modificación en el sistema político - institucional, y no a través de la voluntariedad del voto.

Por último, están las motivaciones de índole estratégico adoptadas por algunos parlamentarios, que tal como se señaló, hicieron que varios diputados y senadores terminaran sumándose a la mayoría bajo la convicción de que no existía peor sistema que el imperante y que con la reforma constitucional que instauraba la inscripción automática éste mejoraría substancialmente, posponiéndose la reposición del voto obligatorio para más adelante.

---

<sup>93</sup> Cristi, Renato. "El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía intelectual". Editado por LOM Ediciones. Segunda edición, Santiago de Chile, 2011. Págs. 170 y 171.

<sup>94</sup> Ver Anexo 1.

<sup>95</sup> Historia de la Ley. Constitución Política de la República. Artículo 15, Derecho a Sufragio. .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. Pág. 90. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 19 de julio de 2013].

## V. DEBATE EN TORNO A LA VOLUNTARIEDAD U OBLIGATORIEDAD DEL SUFRAGIO

### 5.1. Definiciones generales

Previo a entrar al fondo del debate en que se contraponen las diversas teorías jurídicas, filosóficas y empíricas relativas a la noción del voto, es indispensable aclarar que el sufragio sólo se puede concebir dentro del sistema democrático de gobierno. Aunque parezca evidente, no cabe hablar de sufragio propiamente tal en sistemas de organización del Estado en donde la participación de los ciudadanos no encuentra cabida. Como nos ilustra Hans Kelsen: *“La democracia es la idea de una forma de Estado o de sociedad en que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo”*.<sup>96</sup>

Luego, y hecha esta importante aclaración, debemos distinguir entre lo que se entiende por voto y sufragio. Ambos conceptos muchas veces son utilizados indistintamente como sinónimos, tanto así que el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua, le da al vocablo sufragio la acepción de *“voto de quien tiene capacidad de elegir”*.<sup>97</sup>

No obstante ello, el voto y el sufragio tienen diferencias tanto en su extensión conceptual como en su connotación político - jurídica.

La palabra voto proviene del latín *“votum”*, que tiene un claro origen religioso en que se lo entiende como ofrenda o promesa hecha a los dioses.<sup>98</sup> Este origen es

---

<sup>96</sup> Kelsen, Hans. “Esencia y Valor de la Democracia”. Traducción de R. Luengo T y L. Legaz L., nota de I. de Otto. Editado por Labor, Barcelona, 1977. Pág. 30.

<sup>97</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición, [en línea]. <<http://lema.rae.es/drae/?val=voto>> [consulta 28 de marzo de 2013].

<sup>98</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Diccionario Electoral”. Editado por Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electora -CAPEL-, Primera Edición, Costa Rica 1989. Pág. 681.

también recogido en la actualidad por el Diccionario de la Lengua Española, que dentro de sus significados define la voz voto como: *“ruego o deprecación con que se pide a Dios una gracia”* u *“ofrenda dedicada a Dios o a un santo por un beneficio recibido”*.<sup>99</sup>

En tanto, la palabra sufragio, que proviene del latín *“suffragium”*, puede traducirse inicialmente como ayuda, favor o socorro.

Con el tiempo, al sufragio se le va dando el significado del voto, tanto así que tratadistas como Nicolás Pérez Serrano, en su Tratado de Derecho Político, lo definen como:

*“...una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, en donde se manifiesta el criterio del cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento con respecto a la política nacional”*.<sup>100</sup>

De esta manera, podemos decir que el sufragio expresa una acción propia de quienes tienen la calidad de ciudadanos, en donde estos coadyuvan, en cuanto miembros de una comunidad política, a su conexión con la organización del Estado y por ende, a la integración funcional de toda la sociedad política.

En cambio, la acción de votar corresponde a una manifestación de voluntad que comprende otras especies además del sufragio político. Se vota en una asamblea, en los tribunales colegiados, en las organizaciones empresariales, y en general, en cualquier cuerpo organizacional que requiera de una deliberación colegiada de sus integrantes.

Así entonces, el sufragio constituye una especie dentro del concepto genérico voto. Este último es una acción consistente en la manifestación de una voluntad; el sufragio

---

<sup>99</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición, [en línea]. <<http://lema.rae.es/drae/?val=voto>> [consulta 28 de marzo de 2013].

<sup>100</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Diccionario Electoral”. Editado por Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electora -CAPEL-, Primera Edición, Costa Rica 1989. Pág. 682.

en tanto, tiene una clara connotación jurídico - política, cuya naturaleza jurídica a generado importantes divergencias, como veremos más adelante.

En definitiva, la actividad que desarrolla el ciudadano elector cuando vota, la acción de emitir el voto, el sufragio, configura un acto de manifestación de la voluntad política que deriva de un derecho subjetivo previo, reconocido como facultad por la Constitución, mediante el cual, sin necesidad de una fundamentación explícita, expresa su respaldo hacia una determinada opción o manifiesta el deseo a que determinados candidatos ocupen ciertos puestos de autoridad, formalizando la propia voluntad en orden a una decisión colectiva.<sup>101</sup>

## **5.2. Sufragio activo y pasivo.**

Hecha la aclaración respecto a la diferencia semántica entre voto y sufragio, es necesario distinguir lo que la doctrina entiende por las categorías de sufragio activo y pasivo.

El sufragio activo se define como:

*“...el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección o, más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren”.*<sup>102</sup>

Esta es la definición que comprende lo que comúnmente se entiende como sufragio, en el sentido de manifestación de una voluntad política que formalmente se manifiesta

---

<sup>101</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Diccionario Electoral”. Editado por Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electora -CAPEL-, Primera Edición, Costa Rica 1989. Pág. 683.

<sup>102</sup> Aragón Reyes, Manuel. “Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo”. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto. Editado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica; Instituto de Ciencia Política Universidad de Heidelberg, Heidelberg, Alemania; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F., México ; Instituto Federal Electoral, México D.F., México ; Fondo de Cultura Económica, México D.F., México; 1998. Pág. 106.

en la emisión del voto. La coreografía del voto puede variar según el tipo de legislación y las diferentes épocas en que se estudie, pero como elemento insustituible, propio de su esencia, está el hecho de que el sufragio es un derecho subjetivo, personal, cuyo ejercicio depende de una serie de requisitos exigidos por la ley para gozar de la calidad de ciudadano habilitado para votar, requisitos que con la evolución democrática hacia el sufragio universal, han ido disminuyendo cada vez más.

Para ser titular del derecho a sufragio activo, en la mayoría de las legislaciones se exige tener una serie de cualidades positivas y negativas. Dentro de las primeras, por lo general se exige el ser ciudadano, el tener una edad mínima e integrar los registros electorales. Como requisitos negativos, la mayoría de las legislaciones describen inhabilidades o impedimentos que imposibilitan el ejercicio del sufragio, las que por lo general se relacionan con algún tipo de alteración en la capacidad volitiva del elector. Entre las inhabilidades más comunes, se encuentran: la demencia, la sordomudez que impida por completo expresarse por escrito y, en general, toda incapacidad civil declarada en forma judicial. También es común que las legislaciones contemplen como inhabilidad el estar condenado judicialmente a alguna pena que imponga la interdicción, la suspensión o la privación de los derechos ciudadanos. A su vez, se debe establecer que dependiendo de los países, existen otras incapacidades o inhabilidades específicas.

En tanto, el derecho a sufragio pasivo se entiende como el derecho individual a presentarse como candidato y a ser elegido para ocupar un cargo público de representación popular. En esta segunda sub clasificación también encontramos requisitos de los cuales depende la elegibilidad para un cargo, tales como: poseer la calidad de elector, ser ciudadano, tener cierta edad, tener un vínculo con el distrito electoral por el que se postula (por ejemplo, años de residencia), grado de instrucción, poseer determinados medios económicos, vida honesta, estado seglar y afiliación a un partido político. En términos negativos, encontramos también inelegibilidades e incompatibilidades. Las primeras, impiden la proclamación de candidatos y de elegidos,



mientras que las segundas afectan la permanencia en un cargo para el cual ya se ha sido electo.<sup>103</sup>

### **5.3. Naturaleza jurídica del sufragio**

La naturaleza jurídica del sufragio no es una cuestión pacífica en la literatura jurídica. Este debate ha sido permanente a partir de la Revolución Francesa y desde ahí se han desarrollado diversas doctrinas pudiéndose agrupar éstas en dos grandes vertientes: aquellas que entienden el sufragio exclusivamente como un derecho, y las que lo conciben también como un deber o función pública. Ambas teorías se engarzan a su vez, con la dicotomía entre derechos subjetivos y objetivos, que por un lado considera el sufragio como una manifestación de poder de la voluntad dirigido hacia un bien o interés reconocido y protegido por el orden jurídico,<sup>104</sup> previo a la vida en comunidad, y por el otro, lo concibe como una construcción jurídica emanada del poder político, reconocido y garantizado por el Estado.

#### **5.3.1. El sufragio como derecho**

El sufragio como derecho subjetivo emana de la concepción rousseauiana de la soberanía popular entendida como la suma de las fracciones de soberanía que corresponden individualmente a cada ciudadano. En virtud de esta noción, se subentiende al sufragio como un derecho natural, pre estatal e inherente a cada individuo, que en directa relación con la concepción de libertad, entendida como libertad negativa de no injerencia, se estructura como un derecho cuyo núcleo fundamental el Estado no puede perturbar bajo ninguna circunstancia. De esta forma, al Estado le corresponde resguardar el pleno ejercicio del derecho a sufragio,

---

<sup>103</sup> Op. Cit. Págs. 112-117.

<sup>104</sup> Jellinek, Georg. "Teoría General del Estado". Prólogo y traducción de Fernando de los Ríos. Editado por Fondo de Cultura Económica, México D.F.; 2000. Pág.42.

garantizando su libertad, lo que comprende el poder privativo de concurrir a votar, sin que ninguna autoridad pueda restringir o imponer su ejercicio.

De esta concepción del sufragio como derecho procede el artículo 6° de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, en cuanto a que: *“La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes...”*.

Otra corriente que justifica el sufragio como un derecho, lo hace bajo el argumento de que al ser este un derecho fundamental, su dimensión subjetiva no puede ser desnaturalizada por el carácter objetivo del mismo. Las doctrinas que describen el sufragio como una combinación entre derecho subjetivo fundamental y función Estatal, entendiendo esta segunda categoría como un principio básico de la democracia o del ordenamiento jurídico, dan al sufragio un carácter complejo, en donde en las democracias representativas el cuerpo electoral ejerce una función principal para el funcionamiento del Estado, pasando a ser el voto la manifestación de un poder político entendido como órgano del aparato estatal.

Bajo esta concepción, Manuel Aragón Reyes nos alerta respecto del sufragio entendido como función, que:

*“...esa dimensión objetiva no debe prevalecer de tal manera sobre la consideración subjetiva hasta el punto de anularla o desvirtuarla. Ése es el riesgo de la llamada “Institucionalización” o entendimiento “Utilitario” de los derechos fundamentales, que puede conducir, paradójicamente, a la excesiva limitación o incluso en algunos casos a la desaparición del derecho en casos particulares con el argumento de que de esa manera se garantiza mejor la función que el propio derecho realiza”*.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Aragón Reyes, Manuel. “Derecho de Sufragio: Principio y Función”. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto. Editado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica; Instituto de Ciencia Política Universidad de Heidelberg, Heidelberg, Alemania; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F., México; Instituto Federal Electoral, México D.F., México; Fondo de Cultura Económica, México D.F., México; 1998. Pág. 98.

Y de esta excesiva funcionalización del sufragio derivaría como consecuencia:

*“...la negación de la soberanía popular, en cuanto a que introduce al propio pueblo en el seno de la persona jurídica estatal, pasando de ser el titular del poder a un mero órgano que ejerce, mediante el sufragio, una función pública y que, por ello, sólo actúa con las competencias, el modo y la forma que el poder (el Estado) le tiene atribuidos. En tal supuesto no hay distinción, pues, entre sociedad y Estado, entre pueblo y poder político. Son, en fin, muy bien conocidas las implicancias (no queridas quizá en la mayoría de los casos, pero inevitables) entre esta concepción iuspositivista y las teorías políticas de la democracia “no liberal” (“popular”, “orgánica”, etc.)”.*<sup>106</sup>

Así entonces, aún cuando existen autores que justifican la obligatoriedad del sufragio señalando que con ello no se estaría afectando la decisión personal del elector, por cuanto éste tiene la libertad de votar por quien quiera, incluso pudiendo anular o dejar en blanco su voto, quienes contradicen dicho argumento, sostiene que la acción de votar para elegir representantes dentro de una sociedad democrática, no puede en caso alguno concebirse como una obligación susceptible de ser exigida por el Estado, ya que con ello se estaría afectando lo más esencial del derecho a voto, que consiste en la autonomía personal para concurrir a votar.

Por último, existe también el razonamiento liberal del sufragio que lo entiende exclusivamente como un derecho, propia de una vertiente más economicista, que de acuerdo a la descripción del profesor Francisco Zúñiga concibe la democracia como:

*“...un mecanismo para que los ciudadanos escojan entre las elites en competencia por el voto popular, análogo al mercado, en que el derecho de sufragio es ejercido libremente (sin coacción o presión) por el ciudadano consumidor.”*<sup>107</sup>

De este modo, el voto no es más que la exteriorización de una preferencia dentro del sistema político democrático, cuyo ejercicio depende de la voluntad individual, no

---

<sup>106</sup> Óp. Cit. Pág. 99.

<sup>107</sup> Zúñiga Urbina, Francisco. “Derecho de Sufragio: La Debatida Cuestión de su Obligatoriedad”. En Estudios Constitucionales, Centro Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Año 7, N.º 1, 2009. Pág. 363.

confiriéndosele ninguna cualidad dentro de la institucionalidad democrática que vaya más allá de la de derecho subjetivo disponible por su titular, conducta homologable al comportamiento de los consumidores en el mercado de bienes y servicios.

### 5.3.2. Sufragio como deber.

Las primeras elaboraciones teóricas respecto al sufragio como deber, surgen a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Dentro de los académicos del derecho público más destacados que abogan por el sufragio - deber, se encuentra Paul Laband, quien como exponente de la escuela alemana señalaba a propósito de la formación del Reichstag o cámara baja del Imperio Alemán de la era Guillermina,<sup>108</sup> lo siguiente:

*“...el derecho de sufragio no es un derecho subjetivo basado en el interés del individuo, es sólo el reflejo del derecho de la Constitución, y las garantías del ejercicio del derecho de sufragio tienden a asegurar la organización constitucional del Imperio y de sus órganos supremos, entre los cuales está la mencionada cámara. En esta perspectiva de máxima funcionalización el Estado no es titular de derechos subjetivos, sino de potestades y competencias, por lo que el sufragio es una función de potestad pública, es decir, un fragmento de la potestad del Estado, cuyo único titular es el Estado mismo”.*<sup>109</sup>

Otra definición del sufragio como obligación, nos la entrega el jurista francés León Duguit, quien haciéndose parte de la categorización teórica del sufragio como derecho - función, señalaba que:

---

<sup>108</sup> N. del A. El imperio Alemán comprende el periodo que va entre 1871 y 1918. Alemania fue unificada como un moderno estado-nación en 1871, cuando se forjó el Imperio Alemán, con el Reino de Prusia como su principal constituyente. Después de la derrota francesa en la Guerra franco-prusiana, el Imperio Alemán (*Deutsches Kaiserreich*) fue proclamado en Versalles el 18 de enero de 1871. La dinastía Hohenzollern de Prusia lideró el nuevo imperio, cuya capital se estableció en Berlín.

<sup>109</sup> Laband Paul. Le Droit Public de L Empire Allemand. En: ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO. “Derecho de Sufragio: La Debatida Cuestión de su Obligatoriedad”. En Estudios Constitucionales, Centro Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Año 7, N.º 1, 2009. Pág. 365.

“...el elector es, a la vez, titular de un derecho y sujeto investido de una función; el electorado es, a un mismo tiempo, un derecho y una función. El derecho consiste en el reconocimiento de la cualidad de ciudadano, derecho que entraña la facultad de votar si la cualidad de ciudadano se halla acompañada de otras cualidades exigidas por la ley positiva para ejercer el derecho a voto. La función consiste en el poder conferido a un individuo, investido de la cualidad de ciudadano, para ejercer determinada función pública llamada sufragio. La consecuencia principal que se deduce de ser el electorado una función es que el elector se encuentra obligado a votar, de la misma manera que todo funcionario está obligado a desempeñar la función de que se halla investido”.<sup>110</sup>

Esta doctrina *funcional* del sufragio, tiene una estrecha conexión con la teoría *sieyesiana*<sup>111</sup> de la soberanía nacional, en la cual la nación como ente distinto de cada uno de los ciudadanos que la componen, es la única soberana, de donde se deriva la categorización de dos derechos relacionados pero al mismo tiempo distintos entre sí, el derecho a ser ciudadano (*ius civitatis*) y el derecho a ser elector (*ius suffragii*). Si bien ambos derechos se entremezclan, ya que la ciudadanía confiere la capacidad para sufragar, el derecho a ser elector se manifiesta cuando a determinados ciudadanos la ley los faculta para ejercer el derecho a sufragio, lo que no sucede siempre; aptitud que una vez conferida, obliga como contrapartida a participar en la generación de la voluntad general de la nación. De esta forma quienes gozan del *ius suffragii* no ejercen un derecho subjetivo, personal, sino que ejercen una función política actuando en nombre y por cuenta del Estado.<sup>112</sup>

Esta teoría del sufragio como función Estatal, es abordada también por el jurista Francés Raymond Carré de Malberg, quien a partir de una crítica a las elaboraciones doctrinales relativas al voto tanto de Laband como de Duguit, señala que la naturaleza

---

<sup>110</sup> Duguit León. *Traité de Droit Constitutionnel*. En: ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO. “Derecho de Sufragio: La Debatida Cuestión de su Obligatoriedad”. En *Estudios Constitucionales*, Centro Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Año 7, N.º 1, 2009. Pág. 365 – 366.

<sup>111</sup> N. del A. Emmanuel-Joseph Sieyès, Conde Sieyès. Nació el 3 de mayo de 1748 en París, Francia, y falleció el 20 de junio de 1836. Fue un político, eclesiástico, ensayista y académico francés, uno de los teóricos de las constituciones de la Revolución Francesa y de la era Napoleónica.

<sup>112</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Diccionario Electoral”. Editado por Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electora -CAPEL-, Primera Edición, Costa Rica 1989. Pág. 683.

del voto es de una composición compleja, en donde el elector ejerce dos tipos de derechos, dependiendo del momento del acto. Antes de emitir el sufragio, despliega su personalidad a través de un derecho subjetivo; al perfeccionar el acto de votar, actúa como parte de un todo integrante de una función del sistema político, transmutándose el derecho a sufragio de subjetivo en función del Estado.<sup>113</sup>

Al respecto, Carré de Malberg nos indica que:

*“En suma, el individuo órgano actúa, pues, con una doble condición: Como individuo tiene el poder de emitir, sobre los asuntos del Estado, su propia voluntad, que se halla destinada a constituir el contenido de las decisiones estatales; a este respecto tiene el derecho subjetivo de cooperar a la formación de la voluntad política dentro del Estado. Además, como órgano tiene el poder de hablar en nombre del Estado, en el sentido de que las decisiones que enuncia, según la Constitución, valen directamente como decisiones del Estado y toman de la potestad estatal su fuerza especial. Y ahora ya no puede tratarse de un derecho subjetivo del individuo, sino únicamente de una competencia del órgano y de un poder ajeno a la función.*

*Por delicada que pueda parecer esa distinción, en esta materia hay que separar lo que constituye el hecho personal o el derecho subjetivo del individuo y lo que, por el contrario, depende de la competencia del órgano. El individuo que, fundándose en la Constitución, pretende realizar determinados actos por cuenta del Estado, invoca así su poder personal, su derecho subjetivo, del mismo modo que la actividad que se prepara a ejercer presenta un carácter individual. Pero a medida que esta actividad se desarrolla, y en cuanto se trata de los efectos que va a producir, las cosas cambian de aspecto. Considerada posteriormente y en cuanto a sus efectos, aparece dicha actividad como emanando, no ya de tal o cual individuo, sino del Estado mismo. El autor del acto no lo cumplió como persona distinta, sino como órgano.*

---

<sup>113</sup> Zúñiga Urbina, Francisco. “Derecho de Sufragio: La Debatida Cuestión de su Obligatoriedad”. En Estudios Constitucionales, Centro Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Año 7, N.º 1, 2009. Pág. 366.

*El poder que con anterioridad al acto invocaba como un derecho subjetivo ya no puede considerarse sino como una función. En una palabra, una vez realizado el acto, la personalidad del individuo órgano desaparece y se muestra planamente la del Estado”.*<sup>114</sup>

Esta doble dimensión del sufragio de la que nos habla Carré de Malberg se ha constituido en la doctrina dominante en nuestros días. Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, se reconoce en el sufragio una doble condición, de naturaleza compleja, que combina su calidad de derecho subjetivo y función pública.

De este modo, como expresa Francisco Zúñiga: *“un sector dominante de la doctrina define el derecho de sufragio como un derecho - deber o función, de doble naturaleza asociada a la participación política del ciudadano en la comunidad política y a la virtud cívica que es el soporte espiritual en el sentido de Montesquieu, del orden republicano democrático. Desde esta perspectiva, la ciudadanía o cuerpo electoral es un cuasi órgano del Estado (poder electoral) en que reside la soberanía, y por ende, la fuente de legitimidad del poder político”.*<sup>115</sup>

Entendido así, el sufragio tiene una cualidad que hace a los ciudadanos ser parte de la estructura funcional del Estado, sin el cual éste pierde su legitimidad. El sufragio es parte del poder político como manifestación de la soberanía popular, y en cuanto tal, su cariz institucional objetiva sostiene la democracia transformándolo, desde la perspectiva del individuo, de un derecho subjetivo a un deber político, incluso susceptible de ser exigido coercitivamente por el propio ente del cual depende su legitimidad, precisamente el Estado.

De esta concepción funcional del sufragio, se desprende la cuestión relativa a la facultad coercitiva del Estado, en donde algunos autores esgrimen el carácter de

---

<sup>114</sup> .Carre de Malberg, Raymond. “Teoría General Del Estado” En: ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO. “Derecho de Sufragio: La Debatida Cuestión de su Obligatoriedad”. En Estudios Constitucionales, Centro Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Año 7, N.º 1, 2009. Pág. 365 – 366.

<sup>115</sup> Zúñiga Urbina, Francisco. “Derecho de Sufragio: La Debatida Cuestión de su Obligatoriedad”. En Estudios Constitucionales, Centro Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Año 7, N.º 1, 2009. Pág. 368.

obligación ciudadana de éste para explicar el hecho de que si bien en muchas legislaciones el sufragio se define como un deber, no es exigido ni penalizado, constituyendo finalmente un deber más moral que jurídico. Quienes sostienen esta doctrina, conceptualizan al sufragio como un deber público, el cual, fundado en un beneficio del todo colectivo, persigue un interés general. El deber jurídico, en cambio, persigue un interés personal concreto, de donde emana su coercitividad.<sup>116</sup>

Por último, la vertiente que concibe el sufragio como deber jurídico lo conceptualiza como un soporte ético a la obligación política de contribuir al establecimiento de la institucionalidad democrática, entendido como virtud cívica del cual depende el ordenamiento institucional del Estado. Como indica Mario Fernández: *“el objetivo del cumplimiento de deber cívico de votar consiste en formar la voluntad política de una sociedad: “La justificación 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” (Braunias, 1932; cit. en Nohlen, 1978:75). En palabras de Luhman (1970), existe una “función social de los derechos subjetivos”, cuya obligatoriedad puede ser dispuesta por el Estado en la medida en que el interés social que en él se manifieste así lo indique”*.<sup>117</sup>

Así entonces, el sufragio es una obligación jurídica que se justifica en que la construcción y resguardo del sistema democrático de gobierno, indispensable para garantizar el mejor desenvolvimiento de los derechos fundamentales del individuo, requiere de la participación activa de los ciudadanos.

---

<sup>116</sup> Fernández Baeza, Mario. “El Voto Obligatorio”. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto. Editado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica; Instituto de Ciencia Política Universidad de Heidelberg, Heidelberg, Alemania; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F., México; Instituto Federal Electoral, México D.F., México; Fondo de Cultura Económica, México D.F., México; 1998. Pág. 125.

<sup>117</sup> Ibídem.



## 5.4. Sufragio como derecho u obligación; debate filosófico.

### 5.4.1. Sufragio entendido como obligación

Desde la óptica de las libertades, uno de los argumentos más consistentes relativo a la conceptualización del sufragio como deber, es aquel que se remite al esquema conceptual de libertad de los antiguos y libertad de los modernos de Benjamin Constant, como fundamento de la tensión entre Liberalismo y Democracia. En su célebre discurso, *“De la libertad de los antiguos comprada con la de los modernos”*, Constant entiende la libertad de los antiguos como la participación de cada individuo en su calidad de ciudadano en la autodeterminación política colectiva; en cambio, en la libertad de los modernos se delimita la existencia de un espacio de elecciones y acciones individuales y privadas, protegido contra la interferencia de la voluntad colectiva. La primera tipología se corresponde con la tradición democrática, mientras que la segunda lo hace con la liberal clásica.<sup>118</sup>

De acuerdo con la definición de Norberto Bobbio, *“liberal” es aquel que persigue la finalidad de ampliar crecientemente las acciones que no están prohibidas, mientras que se llama “demócrata” a aquel que se inclina a acrecentar el número de las acciones normadas mediante unos procesos de autorregulación. De ello deriva que el Estado “liberal” es aquel en el cual la injerencia del poder público es restringida en todo lo posible; “democrático” en cambio, es aquel en que son más numerosos los órganos de autogobierno”*.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Bovero, Michelangelo. “La Libertad y Los derechos de Libertad”. ¿Cuál Libertad? Diccionario mínimo contra los falsos liberales. Editado por Océano, México D.F. 2010. Pág. 29.

<sup>119</sup> Bobbio, Norberto. “Teoría General de la Política”. En: BOVERO MICHELANGELO. “La Libertad y Los derechos de Libertad”. ¿Cuál Libertad? Diccionario mínimo contra los falsos liberales. Editado por Océano, México D.F. 2010. Pág. 29.

En base a esta dicotomía, el sufragio como obligación pertenece a la tradición Democrática, ya que por sobre la valoración del derecho individual predomina la funcionalidad del sufragio como elemento de autogobierno, fundamento de autoridad del poder estatal.

Esta tradición Democrática reconoce en el Estado un ordenamiento jurídico del cual emanan derechos y deberes para los ciudadanos. La ciudadanía confiere a la persona un estatus jurídico frente al poder político, el cual impone obligaciones, las que no pueden ser dejadas al arbitrio de sus titulares sin que con ello no se produzca un perjuicio directo a la institución política, cuyo fin principal es justamente promover el bienestar social general. Así entonces, y desde esta perspectiva Democrática, la pregunta fundamental es: *¿Debe el Estado, y más específicamente el gobierno, otorgar una libertad individual (voto voluntario) que pueda poner en peligro, a la larga, el ejercicio de la voluntad general y el pleno despliegue de las libertades en sociedad?*<sup>120</sup>

Con esta interrogante, la teoría Democrática busca dar vuelta el principio liberal en virtud del cual la libertad de sufragio se concibe como un derecho indisponible por el soberano, planteando la cuestión de la preeminencia del bien común por sobre ciertas libertades individuales, como concepto orientador de la convivencia en sociedad, sin la cual, se corre el serio riesgo de que la arquitectura social se derrumbe víctima de sus propias exenciones.

De acuerdo a Manuel Antonio Garretón: *“podemos señalar que el Estad - principal garante de la voluntad general - tiene el deber de restringir ciertas libertades individuales con el fin de garantizar, en el corto y mediano plazo, las libertades colectivas”*.<sup>121</sup>

De esta forma, la teoría descrita refuta la tesis que concibe al sufragio como un derecho fundamental, entendido como un derecho de la misma entidad jurídica que los restantes derechos humanos universales, tales como la libertad de conciencia o la

---

<sup>120</sup> Garretón, Manuel Antonio. “Inscripción Automática y Obligatoriedad del Voto”. En Programa de Estudios Políticos de Corporación Tiempo 2 Mil. Papel de Trabajo N.º 84. Mayo 2005. Pág. 8.

<sup>121</sup> *Ibíd.*

libertad individual. El derecho a voto nace a la vida jurídica en base al reconocimiento que la Constitución hace de la condición de ciudadano de cada persona, calidad jurídica de la que se es poseedor por derecho propio y en cuanto miembro de una comunidad política o polis, que a partir de la modernidad se ha dado en llamar Estado. Este reconocimiento, junto con garantizar el respeto al ejercicio de ciertos derechos, importa el cumplimiento de deberes, tales como el pago de impuestos, el servicio militar o el voto obligatorio.<sup>122</sup>

Ahora bien, desde la vertiente liberal, también hay quienes bogan por la obligatoriedad del sufragio, pero en base a la defensa de la misma libertad. Aquí no se concibe al Estado como una institución de la cual emanan derechos y obligaciones, sino que como una en que ciertos derechos son previstos como deberes, por cuanto son necesarios para el respeto de las otras libertades individuales. Como sostiene Tomás Chauqui, el argumento más persuasivo en defensa del sufragio obligatorio *“...tiene que ver no tan sólo con la igualdad, sino que con la libertad, y se refiere a la vieja preocupación de Tocqueville, de Constant y de otros, en cuanto a que uno de los peligros que viven las democracias es que los individuos se preocupan preferentemente del goce de su libertad individual, descuidando así los aportes institucionales y colectivos que protegen esa misma libertad. Uno de los fines principales del régimen democrático es la protección de la libertad individual, y uno de los mecanismos a través de los cuales se sostiene un régimen democrático es la expansión de la soberanía popular en la participación en elecciones de representantes. En este sentido, la obligatoriedad de la participación electoral contribuye a una más efectiva protección de la libertad individual; o, si se quiere, la libertad compartida de la comunidad política que se expresa en la participación electoral es un soporte para la libertad individual. El ejercicio de la participación electoral es la declaración más elemental y posiblemente la menos onerosa, del esfuerzo por proteger la libertad, y por lo tanto, en una república democrática la libertad compartida de la comunidad política, y la libertad individual, se*

---

<sup>122</sup> En este mismo sentido, ver la intervención del Diputado Eduardo Saffirio en la discusión en particular de la Reforma Constitucional Sobre Inscripción Electoral Automática. Págs.89 - 103.

*imbrican. Bajo este prisma, la inscripción automática y la obligatoriedad de la participación electoral se justifican en nombre de la defensa de la libertad”.*<sup>123</sup>

Este argumento que propugna limitantes a ciertos derechos sustentado en la defensa de otras libertades más esenciales, también lo encontramos en Rawls, cuando a propósito del principio de participación, sostiene que: *“Uno de los dogmas del liberalismo clásico es que las libertades políticas tienen menos valor intrínseco que la libertad de conciencia y la libertad de la persona. Si tuviésemos que elegir entre las libertades políticas y todas las demás, sería preferible, sin duda, el gobierno de un buen soberano que reconociese estas últimas y que mantuviese el imperio de la ley. Según esta opinión el mérito principal del principio de participación consiste en asegurar que el gobierno respete los derechos y el bienestar de los gobernados. Afortunadamente, sin embargo, a menudo no tenemos que valorar la importancia relativa de las diferentes libertades. Generalmente, el modo de proceder es aplicar el principio de posibilidades iguales para equilibrar el sistema completo de libertad. No hemos de abandonar el principio de participación en su totalidad, ni tolerarle una influencia ilimitada, sino que hemos de ampliar o restringir su alcance hasta el punto en que el peligro para la libertad o causa de la pérdida marginal de control sobre los que ostentan el poder político, equilibre la seguridad de la libertad obtenida mediante el uso de los mecanismos constitucionales. La decisión no es de todo o nada. Es un problema de sopesar las pequeñas variaciones en la extensión y definición de las diferentes libertades. La prioridad de la libertad no excluye cambios marginales al sistema de libertad. Más aún, permite aunque no exige, que algunas libertades, como las protegidas por el principio de participación, sean menos esenciales ya que su papel principal es el de proteger las libertades restantes. Diferentes opiniones acerca del valor de las libertades afectarán el modo de pensar de distintas personas acerca de*

---

<sup>123</sup> Chuaqui, Tomás. “Participación Electoral Obligatoria: Una Defensa”. En Modernización del Régimen Electoral Chileno. Editado por Arturo Fontaine, Centro de Estudios Públicos; Cristián Larroulet, Instituto Libertad y Desarrollo; José Antonio Viera Gallo, Proyectamérica; Ignacio Walker, Corporación de Estudios para Latinoamérica, y; Programa Naciones Unidas Para El Desarrollo, PNUD. Mayo 2007. Págs. 191 y 192.

*cómo debe estructurarse el esquema total de libertad. Aquellos que le den un valor mayor al principio de participación estarán dispuestos a correr mayores riesgos con las libertades de la persona, es decir, para darle a la libertad política una mayor extensión. Idealmente, estos conflictos no ocurrirán, y sería posible, en condiciones favorables, encontrar un procedimiento constitucional que permitiera un alcance suficiente al valor de la participación sin arriesgar otras libertades”.*<sup>124</sup>

De este modo, Rawls justifica las restricciones a las libertades políticas, si bien no siempre y tampoco idealmente, en base a un sistema en que para el correcto funcionamiento del principio de participación, la Constitución debe establecer los mismos derechos para participar en las cuestiones públicas y adoptar las medidas necesarias para mantener el valor de estas libertades.

Continuando con la defensa de la obligatoriedad del voto, Chuaqui justifica la obligatoriedad del voto en base a otro argumento de Rawls, en virtud del cual, es dable exigir por parte del sistema político el cumplimiento de ciertas obligaciones, cuando éste se sostiene en principios e instituciones justas, o razonablemente justas dadas las circunstancias y los contextos particulares. *“Desde el punto de vista de la teoría de la justicia, el deber natural más importante es el de apoyar y fomentar las instituciones justas. Este deber tiene dos partes: en primer lugar, hemos de obedecer y cumplir nuestro cometido en las instituciones justas cuando éstas existan y se nos apliquen; y en segundo lugar, hemos de facilitar el establecimiento de acuerdos justos cuando estos no existan, al menos cuando pueda hacerse con poco sacrificio de nuestra parte. De ello se sigue que, si la estructura básica de la sociedad es justa, o todo lo justo que es razonable esperar dadas las circunstancias, todos tienen un deber natural de hacer lo que se les exige. Todos están obligados, independientemente de sus actos voluntarios de ejecución o cualesquiera otros”.*<sup>125</sup> De esto se concluye que, dentro de una sociedad como la nuestra, en donde la democracia y el sistema institucional es, a pesar de sus deficiencias, razonablemente justo, el sufragio constituye un deber, cuya justificación

---

<sup>124</sup> Rawls, John. “Teoría de la Justicia”. Editado por Fondo de Cultura Económica, 1979. Págs. 217-218.

<sup>125</sup> Op. Cit. Págs. 306 y 307.

se encuentra en que mediante la participación electoral se legitima un sistema democrático que resguarda las libertades y derechos personales más esenciales. Es tan mínimo el sacrificio, que el obligar a una persona a concurrir a emitir su voto se justifica plenamente si es que con ello se mantiene una estructura social que permita el mejor desenvolvimiento de las libertades personales.

#### **5.4.2. Sufragio entendido como derecho.**

En contrapartida, desde la vertiente filosófica Liberal encontramos posturas a favor de la voluntariedad del sufragio de quienes como Lucas Sierra, sostienen que:

*“El voto es un derecho que se tiene frente al poder políticamente organizado en el Estado e incluso, como todo derecho básico, se puede llegar a tener contra el Estado. No discuto que el votar pueda ser un deber moral o cívico, pero esto no debe llevarnos a convertirlo en un deber jurídico”*.<sup>126</sup>

Este argumento de carácter principista, otorga a los derechos una valoración fundamental, anterior al Estado e indisponible por el soberano. Para Sierra:

*“Los derechos siempre tienen un núcleo incombustible e intangible ante el cual el Estado debe detenerse. Si, en cambio, el voto se define como un deber jurídico (satisfaciendo así nuestro puritanismo cívico), ese núcleo desaparece. A diferencia de los derechos, los deberes pertenecen por completo al Estado, el que puede agravarlos y manipularlos con bastante discrecionalidad. Por esto, siendo fieles al origen e historia del voto, debemos concebirlo como un derecho. Y como todo derecho, su ejercicio debe ser voluntario”*.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Sierra, Lucas. “El Voto como Derecho: Una Cuestión de Principios”. En Modernización del Régimen Electoral Chileno. Editado por Arturo Fontaine, Centro de Estudios Públicos; Cristián Larroulet, Instituto Libertad y Desarrollo; José Antonio Viera Gallo, Proyectamérica; Ignacio Walker, Corporación de Estudios para Latinoamérica, y; Programa Naciones Unidas Para El Desarrollo, PNUD. Mayo 2007. Pág. 168.

<sup>127</sup> *Ibíd.*

De esta manera, el Estado puede transgredir ciertos contornos de un derecho, pero en ningún caso subvertir su esencia. Cualquiera sea la fuente de los derechos del hombre, ellos son considerados como derechos que el hombre tiene en cuanto tal, independientemente de su reconocimiento por el poder político.

Esta visión de los derechos fundamentales, corresponde a la teoría del constitucionalismo liberal, en donde el Estado tiene un rol no tan sólo de reconocimiento de los derechos, sino que también de protección. En palabras de Bobbio:

*“Se suele llamar “constitucionalismo” a la teoría y práctica de los límites del poder; el constitucionalismo encuentra su completa expresión en las constituciones que establecen límites no solamente formales sino que también materiales al poder político, bien representados por la barrera que los derechos fundamentales una vez reconocidos y protegidos jurídicamente elevan contra el intento y presunción del detentador del poder soberano de someter a reglamentación cualquier acción que los individuos o los grupos intenten emprender”.*<sup>128</sup>

De esta forma, la libertad para ejercer los derechos está concebida en un sentido negativo, cuyo principal fin es proteger al individuo del poder político, estableciéndose una clara diferenciación con los deberes, los cuales son disponibles por el soberano.

*“... los deberes expresan una forma de relacionarse entre el Estado y los individuos muy distinta a la que expresan los derechos. Hay una diferencia radical entre ambas: los deberes están a merced del soberano. Los derechos, en cambio, no lo están, pues tiene un núcleo duro, intangible al soberano. El hecho de que los deberes estén a merced del soberano queda en evidencia al pensar que ellos pueden ser impuestos, agravados, aligerados e, incluso, pueden ser eximidos por una decisión soberana”.*<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Bobbio, Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad”. Editado por Fondo de Cultura Económica, México D.F., México, 1989. Pág. 139.

<sup>129</sup> Sierra, Luca. “El Voto como Derecho: Una Cuestión de Principios”. En Modernización del Régimen Electoral Chileno. Editado por Arturo Fontaine, Centro de Estudios Públicos; Cristián Larroulet, Instituto

Esta concepción del sufragio como derecho fundamental indisponible por el poder soberano, encuentra a su vez reconocimiento jurídico en la Constitución Política, que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 N.º 26, consagra la intangibilidad de los derechos fundamentales:

*“Art. 19. La Constitución asegura a todas las personas.*

*26. La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”.*<sup>130</sup>

Por último, y en defensa también del sufragio voluntario, Pablo Ruiz-Tagle postula que lo público no es necesariamente lo político. En concordancia con el concepto de poliarquía, desarrollado por Robert Dahl, y de la teoría de democracia dualista, concebida por Bruce Ackerman, considera que la escasa participación electoral no constituye un problema en sí mismo, ya que los sistemas democráticos se desarrollan satisfactoriamente por intermedio de formas alternativas de participación ciudadana, tales como los grupos religiosos, artísticos, deportivos, comunitarios, etc., los cuales como integrantes de la sociedad civil son alternativos al Estado y compiten precisamente con dicha forma de participación. En razón de este argumento, la voluntariedad del sufragio y la consiguiente disminución en la participación electoral, no constituyen un defecto del sistema político ni un menoscabo para la democracia, ya que la ciudadanía se expresa a través de mecanismos alternativos de participación igualmente legítimos.<sup>131</sup>

---

Libertad y Desarrollo; José Antonio Viera Gallo, Proyectamérica; Ignacio Walker, Corporación de Estudios para Latinoamérica, y; Programa Naciones Unidas Para El Desarrollo, PNUD. Mayo 2007. Pág. 158

<sup>130</sup> Constitución Política de la República de Chile, Octava Edición Oficial. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2000. Pág. 31.

<sup>131</sup> Cristi, Renato; Ruiz-Tagle, Pablo. “La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano. Editado por LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2006. Pág. 202.



## **5.5. Sufragio como derecho u obligación; argumentos empíricos.**

Por argumentos empíricos se entienden aquellas posturas que buscan establecer la pertinencia de un modelo institucional, en función de las consecuencias que su introducción provoca en el comportamiento de la ciudadanía y el efecto que de ello se genera para la democracia. A diferencia de los títulos anteriores, en donde se revisaron las principales posiciones jurídicas y teóricas en torno al sufragio voluntario u obligatorio, desde la perspectiva consecuencialista se atiende a los posibles efectos de la aplicación de un modelo normativo, sin importar los argumentos axiológicos o las consideraciones ideológicas que se tengan respecto del voto.

### **5.5.1. Argumentos favorables al voto obligatorio**

Dentro de las principales tesis empíricas favorables al sufragio obligatorio, destaca la desarrollada por el cientista político norteamericano de la Universidad de California, Arend Lijphart, en un artículo titulado “*Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma*”, publicado en la revista “*The American Political Science Review*” en el año 1997. En esta publicación, este politólogo sustentó la tesis de que el voto voluntario contribuye a la sub representación de los estratos sociales bajos de la sociedad, al tener éstos menor educación y por ende menos interés en participar de los procesos electorales.

A partir del análisis de la experiencia democrática comparada, Lijphart concluye que la participación política disminuye con el voto voluntario principalmente entre los estratos socio económico bajos, lo que generaría un efecto de elitización de la política, ya que al no procesar sus demandas, el sistema institucional termina reproduciendo las desigualdades sociales naturales. En definitiva, el voto voluntario promueve la desigualdad.

*"La igualdad política y la participación política son dos ideales democráticos básicos. En principio, son perfectamente compatibles. En la práctica, sin embargo, como los científicos políticos saben desde hace mucho tiempo, la participación es muy desigual. Y la participación desigual explica la influencia desigual - un gran dilema para la democracia representativa en la que la "respuesta democrática (de los representantes electos) depende de la participación de los ciudadanos ...". Además, como los científicos políticos también saben desde hace ya mucho tiempo, la desigualdad de la representación y la influencia no se distribuyen aleatoriamente, sino que sistemáticamente sesgada en favor de los ciudadanos más privilegiados - los que tienen mayores ingresos, mayor riqueza y mejor educación - y en contra de los ciudadanos menos favorecidos.*

*Este sistemático sesgo de clase se aplica con especial fuerza a las formas de participación más intensas y demandantes de tiempo. Steven J. Rosenstone y John Mark Hansen (1993, 238) encontraron que, en los Estados Unidos, entre más pequeño es el número de participantes en la actividad política, mayor es la desigualdad en la participación. En otros países, los ciudadanos más favorecidos son también quienes se involucran en estos modos más intensos de participación... ".<sup>132</sup>*

De acuerdo a esta teoría, la cual es avalada de manera contundente con análisis comparativos de distintas experiencias electorales de varias democracias del mundo, el sesgo generado por la voluntariedad del voto es claramente favorable a los sectores de

---

<sup>132</sup> Lijphart, Arend. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma". Publicado en *American Political Science Review*, Vol. 91, No.1. Marzo de 1997. Pág. 1. Trad. Autor. *"Political equality and political participation are both basic democratic ideals. In principle, they are perfectly compatible. In practice, however, as political scientists have known for a long time, participation is highly unequal. And unequal participation spells unequal influence – a major dilemma for representative democracy in which the "democratic responsiveness (of elected officials) depends on citizen participation..."*. Moreover, as political scientist have also knows for a long time, the inequality of representation and influence are not randomly distributed but systematically biased in favor of more privileged citizens – those with higher incomes, greater wealth, and better education – and against less advantaged citizens". *This systematic class bias applies with special force to the more intensive and time consuming forms of participation. Steven J. Rosenstone and John Mark Hansen (1993, 238) found that, in the United States, the smaller the number of participants in political activity, the greater the inequality in participation. In other countries, too, it is especially the more advantage citizens who engage in these intensive modes of participation.*

mayor nivel educacional, los que tienen mayor preocupación cívica, traduciéndose esto en una mayor participación electoral. A su vez, este tipo de sesgo va acompañado por un patrón de apoyo político a las ideologías más conservadoras.

*"La segunda razón por la que la baja y desigual participación de voto debe ser una seria preocupación, es que quién vota, y quién no lo hace, tiene importantes consecuencias para quien resulta electo así como para los contenidos de las políticas públicas"*.<sup>133</sup> Y de esto se deriva el que las políticas públicas de los Gobiernos tiendan a incorporar las demandas de los grupos que participan dentro del sistema, subrepresentando aquellos grupos cuya participación se sabe más baja.

*"Además de la clara relación entre el nivel socioeconómico y la participación, hay dos vínculos importantes. Uno de ellos es el claro nexo entre el nivel socioeconómico, por un lado, y la elección del partido y el resultado de las elecciones, por el otro [...] El segundo vínculo crucial es el que existe entre tipos de partidos, especialmente partidos progresistas frente a conservadores, y la política que estos partidos persiguen cuando están en el poder. Hay una extensa literatura comparada relativa al bienestar, la redistribución, el pleno empleo, la seguridad social y las políticas de gasto público global, la cual es unánime en concluir que los partidos políticos son importantes"*.<sup>134</sup>

Lijphart incorpora así, desde la óptica consecuencialista, una importante relación entre libertad de sufragio y calidad de la democracia. Al hacer este vínculo entre voluntariedad, participación y sesgo de clase, configura un sistema que atiende principalmente a la capacidad que tienen las democracias de procesar y sintetizar

---

<sup>133</sup> Op. Cit. Págs. 3 y 4. Trad. Autor. *"The second reason why low and unequal voting turnout should be a serious concern is that who votes, and who doesn't, has important consequences for who gets elected and for the content of public policies."*

<sup>134</sup> Op. Cit. Pág. 4. Trad. Autor. *"In addition to the clear connection between socioeconomic status and turnout, there are two further important links. One is the clear nexus between socioeconomic status on the one hand and party choice and the outcome of elections on the other [...] The second crucial link is that between types of parties, especially progressive versus conservative parties, and the policy that these parties pursue when they are in power. There is an extensive comparative literature about welfare, redistribution, full employment, social security, and overall government spending policies that is unanimous in its conclusion that political parties do matter"*.

adecuadamente las demandas sociales, lo que sin lugar a dudas es muy relevante para la estabilidad de los regímenes políticos.

Otro aporte relevante, también relacionado con la intensidad en la participación electoral, es el realizado por los científicos políticos australianos Lisa Hill y Jonathon Louth. También a partir de estadísticas de distintas democracias del mundo, pero centrándose principalmente en el caso Australiano, presentaron la tesis de que el voto obligatorio es el único mecanismo institucional que por sí mismo produce el incremento en la participación electoral: *"Tras estudiar una serie de métodos alternativos para aumentar la participación electoral se sugiere que, siempre que se acompañe de un apropiado nivel de ejecución y de apoyo institucional, la obligatoriedad del voto es el único mecanismo institucional que es capaz, por sí solo, de elevar la participación electoral en el rango de un 90%. Utilizando el enfoque de las normas sociales, también sugerimos que los problemas de participación se resuelven mejor mediante medios obligatorios"*.<sup>135</sup>

De acuerdo a este estudio, y separando previamente las particularidades institucionales de cada sistema político con el propósito de que las estadísticas comparadas excluyan lo que se denomina como *"falacia ecológica"*,<sup>136</sup> se sostiene que el voto obligatorio incrementa la participación electoral contribuyendo a una mayor representatividad del sistema. Hill y Louth establecen que en las democracias con un alto nivel de desarrollo institucional y de cultura política, el voto obligatorio incrementa la participación en un porcentaje importante.

---

<sup>135</sup> Hill, Lisa; Louth, Jonathon. "Compulsory Voting Laws and Turnout: Efficacy and Appropriateness". Paper presentado en Australian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 2004. Pág 2. Trad. Autor. *"After canvassing a number of alternatives methods for raising turnout we suggest that, provided it is accompanied by appropriate level of enforcement and institutional support, compulsory voting is the only institutional mechanism that is able, on its own, to raise turnout into to the 90% range. Using a social norms approach we also suggest that turnout problems are best solved by mandatory means."*

<sup>136</sup> N. del A. La falacia ecológica consiste en tratar todos los sistemas en que existe voto obligatorio como un grupo sintético y homogéneo, sin advertir las peculiaridades legales e institucionales de cada democracia, como por ejemplo, sistema electoral, universalidad del sufragio, procedimiento de inscripción en los registros electorales, etc. Este tipo de error, puede llevar a obtener conclusiones equivocadas, las que por lo general son utilizadas por los defensores del voto voluntario para sostener que entre un sistema con sufragio obligatorio y uno con sufragio voluntario, la participación electoral no tiene mayores diferencias, incluso favoreciendo al segundo.

Ejemplo de ello es el caso de Bélgica, en donde tras la introducción del sufragio obligatorio en 1893, la participación electoral aumentó del 48% en 1892 al 94,6% en 1894. Para el periodo que va entre 1946 y 2003, Bélgica tuvo una participación constante en torno al 93%. En Australia también aumentó la participación electoral desde un 59% en 1922 a más del 91% en 1925.<sup>137</sup> Situación similar fue la experimentada por Holanda, en sus 53 años en que estuvo vigente el sistema de voto obligatorio, entre 1917 y 1970. En dicho periodo, los niveles de participación electoral de ese país se mantuvieron consistentemente en el 90%.<sup>138</sup>

Esta teoría comprende como factor determinante en el aumento de la participación electoral, la existencia de un sistema de sanciones que la ciudadanía asuma como lo suficientemente compulsiva para inducir a votar. Al respecto, la organización Sueca *IDEA Internacional* realizó un estudio comparativo con 26 países, analizando sus porcentajes de participación, dependiendo de si la sanción por no votar era fuerte, débil o inexistente. En el mismo estudio, se comparó también el porcentaje promedio de participación en democracias en donde el voto es voluntario. Los resultados fueron categóricos; en aquellos países con voto obligatorio y sanciones fuertes, el porcentaje de participación, medido en relación a la población total habilitada para votar y no entre los inscritos solamente, es de un 92,2%; en las democracias en que las sanciones son débiles, la participación alcanza 74,4%; y en los países en donde no existe sanción, ésta disminuye a un 65,4%. Este último porcentaje se acerca bastante al de aquellas democracias en que el voto es voluntario, en donde la participación electoral es de tan sólo un 63,4%.<sup>139</sup>

En el mismo sentido, el cientista político Claudio Fuentes destaca la importancia de que en los sistemas con sufragio obligatorio, las sanciones sean efectivas y contribuyan a que ciertamente la ciudadanía concurra a sufragar.

---

<sup>137</sup> Zúñiga Urbina, Francisco. "Derecho de Sufragio: La Debatida Cuestión de su Obligatoriedad". En Estudios Constitucionales, Centro Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Año 7, N. ° 1, 2009. Pág. 376.

<sup>138</sup> Hill, Lisa; Louth, Jonathon. "Compulsory Voting Laws and Turnout: Efficacy and Appropriateness". Paper presentado en Australian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 2004. Pág. 6.

<sup>139</sup> Valenzuela, Samuel. "¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia?" Asuntos Públicos, Informe núm. 399. 2004. Pág. 3.

*“Quizás, la mayor certeza de la experiencia comparada es que la participación electoral se incrementa cuando existe el voto obligatorio con sanciones efectivas o fuertes. Los casos de Austria, Bélgica, Uruguay y Chipre demuestran que existen altos niveles de participación (sobre el 90%) cuando las penas son fuertes. De esta forma, si el objetivo del legislador es incrementar la participación electoral, la medida más efectiva para hacerlo sería generar un sistema donde las penalidades efectivamente se apliquen, al menos a un porcentaje del electorado. La amenaza cierta de una sanción aumenta la participación electoral”.*<sup>140</sup>

Así entonces, para que efectivamente se incremente la participación electoral en una democracia, además del voto obligatorio se deben establecer sanciones fuertes que impulsen a la ciudadanía a votar. No obstante ello, de acuerdo a lo señalado por Fuentes, el voto obligatorio requiere de otras herramientas para incrementar los niveles de participación. Coincidiendo con el estudio de Hill y Louth, para ponderar lo resultados de la obligatoriedad del sufragio, necesariamente se deben incorporar otros factores.

*“La participación electoral depende, entonces, de un conjunto de factores políticos, sociales, históricos e institucionales que en conjunto determinan patrones de participación. Entre otros factores institucionales, son relevantes:*

*- El sistema electoral, dado que determina la percepción que un ciudadano tenga de la importancia de su voto. Un sistema electoral binominal como el chileno reduce los incentivos de participar en elecciones de diputados y senadores, pues existe una baja competencia entre los candidatos.*

*- La simultaneidad de las elecciones, pues si se combinan elecciones nacionales con locales, se incrementa la participación electoral significativamente.*

*- El ya mencionado carácter del voto y del tipo de registro.*

---

<sup>140</sup> Historia de la Ley. Constitución Política de la República. Artículo 15, Derecho a Sufragio. .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. Pág. 98. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 19 de noviembre de 2012].

- *El hecho que sea feriado el día de la elección, ya que crea un clima propicio para participar del proceso electoral. Mayor participación se obtiene si el día escogido es un feriado en medio de la semana.*

- *La existencia de una cultura cívica entre los ciudadanos. Al respecto, es necesario favorecer prácticas democráticas desde el inicio de la edad escolar y educar a los niños y jóvenes en la importancia de un sistema de toma de decisiones democrático, transparente y representativo.*

- *La existencia de otras prácticas democráticas de carácter deliberativo que favorezcan la participación ciudadana a través de plebiscitos comunales o iniciativas de ley ciudadana ” .<sup>141</sup>*

### **5.5.2. Argumentos favorables al voto voluntario**

Quienes adhieren al mecanismo de la voluntariedad del sufragio, además de los argumentos de tipo normativos, esgrimen que en este tipo de sistemas el voto voluntario incentiva a mejorar la oferta que los actores políticos hacen al electorado. Esto, por cuanto en un sistema voluntario el trabajo debe dirigirse a que los electores participen en el sistema, lo que significa incorporar ofertas programáticas atractivas para los distintos tipos de votantes, no pudiéndose menospreciar a ningún grupo socioeconómico o etario.

Otro argumento reiterado en favor del sufragio voluntario, es el que se relaciona con la intensidad del voto. La cientista política Ena Von Baer sostiene al respecto que: *“En un escenario de voluntariedad el sufragio es más intenso y se producen menos votos accidentales. Por otra parte, está estudiado que en los países que tienen voto voluntario se producen menos votos nulos y blancos, porque las personas que concurren a sufragar*

---

<sup>141</sup> Op. Cit. 99.

*están convencidas de querer hacerlo. Esto se relaciona con el 34% de los que en Chile votan nulo o en blanco solamente para que no les cobren la multa*<sup>142</sup>.

## **5.6. Resumen**

En este capítulo hemos abordado el sufragio desde los puntos de vista jurídico, teórico y empírico. Comenzando con su origen etimológico y aclarando las diferencias entre voto y sufragio, estudiamos las tipologías del sufragio para pasar luego a las diferentes posiciones jurídicas, doctrinarias y consecuencialistas que esgrimen quienes abogan por el voto obligatorio o voluntario.

Como argumentos jurídicos, vimos la dicotomía entre aquellas posiciones que consideran el sufragio como un derecho subjetivo, propiedad del individuo e indisponible por el Estado, y quienes dan al sufragio el carácter complejo de un derecho - deber o función pública, haciendo un repaso a los principales debates que se generaron respecto a la naturaleza jurídica del sufragio desde el siglo XIX hasta nuestros días, para concluir con la descripción de los elementos de la teoría más aceptada hoy en día, que considera al sufragio como un derecho y al mismo tiempo una función del Estado.

Luego, se analizaron las diferentes elaboraciones doctrinarias que se han planteado referente al tema, en base a la ya clásica disputa entre quienes conciben al sufragio desde la óptica del Liberalismo y quienes lo engarzan dentro de la tradición Democrático - Republicana, dentro de la cual el sufragio es un deber inexcusable para el correcto funcionamiento de la institucionalidad democrática.

También revisamos la justificación filosófica del sufragio como obligación, en base a la perspectiva Liberal, que tomando elementos de Rawls, entiende el voto obligatorio como necesario para garantizar el desenvolvimiento de los restantes derechos fundamentales del individuo, principalmente la libertad individual.

---

<sup>142</sup> Op. Cit. 91.



En contraposición a su defensa, se analizó el planteamiento de quienes se oponen al sufragio como obligación, en razón del carácter de derecho natural del voto, cuyo núcleo fundamental sería indisponible por el soberano. Desde esta óptica, al Estado le está prohibido disponer de los derechos al punto de transformarlos en obligación. De acuerdo a esta doctrina, el sufragio como derecho consustancial a la personalidad del individuo comprende el que éste pueda ser ejercido indistintamente, y su no ejercicio constituye justamente una manifestación de libertad, la cual no puede ser coartada por el poder soberano bajo ningún argumento. También se repasa el argumento de quienes consideran que lo público no se reduce a lo político, existiendo otras formas de participación alternativas a la participación electoral que compiten con ésta.

Se concluye este capítulo, recapitulando las tesis consecuencialistas más importantes que se esgrimen a favor y en contra del sufragio obligatorio. Partiendo por la teoría del sesgo social, planteada por el profesor Arend Lijphart, que identifica la voluntariedad del voto con menor participación política de los sectores más vulnerables de la sociedad, lo que generaría un sesgo social de clase, y continuando con los estudios empíricos en virtud de los cuales algunos autores le dan a la obligatoriedad del sufragio la cualidad de incrementar los niveles de participación electoral en forma determinante.

En contra del voto obligatorio y a favor del sufragio voluntario, se repasan a su vez los principales argumentos. Aquel que concluye que este mecanismo permitiría un voto más intenso, expresando así más genuinamente las reales preferencias de los electores y disminuyendo con ello los votos nulos y blancos, y la tesis que plantea que el voto voluntario generaría el efecto de que los partidos políticos mejorarían su oferta programática y la calidad de sus candidatos, para efectos de persuadir a los electores a concurrir a votar, lo que finalmente hace más atractiva la actividad política y en consecuencia, más participativa.

## VI. CONCLUSIONES

El sistema de inscripción automática y voto voluntario, incorporado tras la reforma constitucional que modificó los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental, tuvo su estreno en la elección municipal de octubre de 2012.

Esta elección arrojó como resultado la más alta abstención en nuestra historia republicana. Si bien aún no se han entregado cifras oficiales por el Servicio Electoral, las estimaciones entregadas por este organismo hablan de una abstención del orden de un 60%.

Para esta elección municipal, con la ampliación del padrón producto de la inscripción obligatoria - automática, estaban habilitados para sufragar más de 13 millones 388 mil personas, de las cuales votaron tan sólo 5 millones 428 mil electores en la elección de alcaldes,<sup>143</sup> lo que significa una disminución considerable respecto de la elección municipal anterior de 2008, en donde votaron 6 millones 224 mil electores,<sup>144</sup>

Esta merma en la participación electoral tiene el ingrediente adicional de que se produce bajo un sistema en donde la universalización del sufragio había alcanzado los niveles más altos de nuestra historia. Como se estudió en el párrafo 2.5 del Capítulo II., tras la reforma constitucional de 1970 se incorporaron los mayores de 18 años y los analfabetos, que sumado a la inclusión con plenos derechos de la mujer ocurrida en 1949, expandió el padrón electoral a prácticamente toda la población adulta. Esta universalización plena tuvo un corto periodo de aplicación producto del golpe militar de 1973. Con el retorno a la democracia, tras el plebiscito de 1988 se vuelve a generar un proceso de gran participación política, el cual va declinando con el transcurso de los

---

<sup>143</sup> Una abstención del 60% marca la primera elección con voto voluntario. [en línea] El Mercurio en Internet. 29 de octubre, 2012. <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/10/28/566961/la-abstencion-de-un-60-es-la-gran-ganadora-de-las-elecciones-municipales.html>> [consulta: 20 de mayo de 2013]

<sup>144</sup> Osorio, Rodrigo. Observatorio Electoral. "Elecciones municipales 2008. ¿Quiénes fueron los Ganadores?". ICSO Universidad Diego Portales. Documento de trabajo Año 2-N. ° 33- Enero 2009. Pág. 2. [en línea]Santiago de Chile. <[http://www.icso.cl\\_html](http://www.icso.cl_html)> [consulta 11 de julio de 2013].

años producto de la no inscripción en los registros electorales de personas habilitadas para votar, principalmente jóvenes menores de 30 años. Si se comparan los votantes con las personas habilitadas para votar, en 1989 votó un 88% de la población, cifra que se redujo a un 68,4% en el año 2001. De igual forma, en 1988, un 36% de las personas que conformaban el padrón electoral eran jóvenes, porcentaje que para las elecciones parlamentarias de 2001 había disminuido a un 13%.<sup>145</sup>

Como se estudió en el Capítulo IV, este paulatino descenso en los inscritos habilitados para votar constituyó el principal argumento para sostener la conveniencia de la modificación del sistema, transitando a la inscripción automática y al voto voluntario como contrapartida a la obligatoriedad de la inscripción.

A lo largo de este trabajo se ha estudiado la evolución histórica del sufragio, los fundamentos que inspiraron la instauración del sistema vigente hasta la reforma constitucional de 2009, la discusión que antecedió dicha reforma y las diferentes posiciones jurídicas, doctrinarias y empíricas referidas al sufragio como derecho u obligación. Todo esto, con el propósito de sustentar la hipótesis de que el voto obligatorio es el principal instrumento para el fortalecimiento de la democracia.

Para ello, se plantean las siguientes premisas a partir de las cuales se estructura el fundamento que justifica el sistema de sufragio obligatorio, en base a la relevancia de la participación electoral para la democracia:

1°. El sistema de democracia representativa, o si se quiere, la democracia de los modernos de Benjamin Constant, a diferencia de la democracia directa, consiste en que sean terceros, electos por la propia ciudadanía, quienes actúen en nombre de ésta, conformando así la voluntad popular. *“La democracia representativa, también llamada constitucional, es un sistema político en el que gobierna la mayoría, asegurando al mismo tiempo el respeto de los derechos de las minorías, en el que el*

---

<sup>145</sup> Historia de la Ley. Constitución Política de la República. Artículo 15, Derecho a Sufragio. .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. Pág. 90. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>[consulta 19 de mayo de 2013].

*pueblo elige a sus representantes en procesos electorales, y en el que se promueve la participación”.*<sup>146</sup>

2°. A partir de esta definición, la democracia representativa, como forma de gobierno, requiere indefectiblemente de la participación del pueblo. Como se prescribe en nuestra Constitución, es por medio del pueblo que la nación ejerce su soberanía.

3°. La legitimidad política, entendida como el grado de representatividad de una autoridad electa, se vincula en un sistema de sufragio universal, con el nivel de respaldo electoral. A mayor respaldo popular, más representativa es la autoridad, ya que ésta actúa en nombre de un mayor número de personas.

4°. De ello se sigue que es importante la cantidad de ciudadanos que concurren a elegir a sus representantes. El ideal democrático aspira a un sistema de representación con alta participación ciudadana.

5°. Para incrementar la participación electoral de la ciudadanía, el sufragio obligatorio constituye un instrumento institucional efectivo.

No comparto la tesis de que un sistema democrático representativo puede coexistir con bajos niveles de participación, sin que esto constituya a la larga, un perjuicio para su democracia.<sup>147</sup> Si bien es legítima la existencia de otras formas de participación dentro de una sociedad, así como también es válida la afirmación de que la participación ciudadana no se circunscribe tan sólo a la participación política, no creo que una forma de participación compita con la otra, siendo ambas necesarias para el desarrollo de una cultura cívica rica en espacios comunes de deliberación. Las sociedades modernas deben aspirar a ampliar la participación democrática a ámbitos propios de la sociedad civil, conformando lo que se ha denominado como democracia social.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Correa Sutil, Sofía; Ruiz-Tagle, Pablo. “Ciudadanos en Democracia. Fundamentos del sistema político chileno”. Editado por Random House Mondadori S.A. Santiago de Chile, 2010. Pág. 82.

<sup>147</sup> Cristi, Renato; Ruiz-Tagle, Pablo. “La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano. Editado por LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2006. Pág. 202.

<sup>148</sup> Bobbio, Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad”. Editado por Fondo de Cultura Económica, México D.F., México, 1989. Págs.218-219.

Si bien pueden existir casos en donde coexista una democracia avanzada con bajos índices de participación, como por ejemplo, Estados Unidos, ello no es deseable y en ningún caso puede ser considerado como un ejemplo a imitar. La democracia Norteamericana funciona a pesar de la baja intensidad en su participación electoral, no gracias a ella. Cuando se convive con baja participación electoral, tarde o temprano la ciudadanía pierde vínculo y correlato con la institucionalidad política, percibiendo que el devenir de su país le es ajeno; y cuando ello sucede, surgen crisis y estallan conflictos institucionales.

Además, cuando disminuye la participación electoral, las democracias quedan expuestas a prácticas políticas que van paulatinamente deslegitimando el sistema institucional.

Por de pronto, adquieren protagonismo grupos de interés organizados en torno a causa específicas que se movilizan en pro o en contra de ciertos temas, los cuales ejercen importante presión en función de sus propios intereses,<sup>149</sup> los que no necesariamente representan las necesidades y demandas de la población. A su vez, al ser menor la suma de quienes votan respecto de los que no lo hacen, aparecen también liderazgos populistas y radicalizados que, atribuyéndose la representatividad de los que no participan en el sistema, nutren su discurso en base al desprestigio de la democracia y de la política en general, generando la sensación de que se vive en una institucionalidad política descompuesta, lo que a su vez, incrementa la apatía.

Otra consecuencia de la baja participación electoral, es que con el propósito de captar al electorado militante, los candidatos tienden a extremar sus discursos, radicalizando sus propuestas y empobreciendo la calidad y el contenido de éstas.

Por otro lado, el voto voluntario también incrementa la importancia del dinero en las campañas políticas, fomentándose prácticas clientelares con el objeto de movilizar electores. De esta manera, se retorna a las prácticas de compra de voto y cohecho propias de los siglos XIX y XX.

---

<sup>149</sup> Valenzuela, Samuel. “¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia?” Asuntos Públicos, Informe núm. 399. 2004. Pág. 6.

Como explica el ex Diputado Eduardo Saffirio: *“El establecimiento del voto voluntario [...] ayuda a construir un escenario electoral propicio a quién tenga mayor capacidad de recaudar dinero para las campañas. Desde este ángulo, un primer impacto significativo se puede producir al momento de asegurar la concurrencia a las urnas de votantes o clientelas electorales, proveyéndolos de transporte gratuito a los locales de votación. Es el denominado “acarreo”, que ya hemos visto utilizar a propósito de algunas elecciones primarias, pero que ahora seguramente se practicará a otra escala en elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales”*.<sup>150</sup>

A su vez, como señala Samuel Valenzuela, una de las determinantes de la participación electoral se refiere a cuan crítica o normal es la situación del país. Mientras la población percibe que hay más en juego en una determinada elección, más se incrementa el nivel de participación (tal es el caso del plebiscito de 1988 en donde se jugaba la continuidad o el cambio de un régimen dictatorial). Por el contrario, cuando las democracias adquieren ciertos niveles de estabilidad y las elecciones decrecen en intensidad, siendo percibidas por la ciudadanía como poco determinantes en el futuro inmediato, los niveles de participación disminuyen, generándose situaciones como la ocurrida en las últimas elecciones municipales.

De esta forma, de mantenerse el sistema de voto voluntario, lo más probable es que la baja participación electoral se transforme en una constante, como ocurre en la mayoría de las democracias en que se ha adoptado este sistema, y si se coincide en que aquello no es deseable, el cambio hacia un sistema de sufragio obligatorio se hace imprescindible.

A partir de las premisas enunciadas y describiendo algunas de las consecuencias que podría generar la baja participación político - electoral, suscribo la hipótesis empírica de Hill y Louth que sostiene que, salvada la *falacia ecológica*, el voto obligatorio constituye un mecanismo que por sí mismo incrementa la concurrencia a votar.

---

<sup>150</sup> Saffirio, Eduardo. “Algunos Riesgos del Voto Voluntario”. Asuntos Públicos, Informe núm. 999. 2012. Pág. 3.

Ejemplo de ello es la evidencia de la experiencia comparada corroborada por estudios internacionales, que como se vio en el estudio de *IDEA Internacional*, analizan comparativamente experiencias de distintos países, concluyendo que el voto obligatorio es el que tiene el mayor impacto en el aumento de la participación electoral, siempre y cuando vaya acompañado de sanciones que la población perciba como efectivas.

Así entonces, la democracia goza de mejor salud si sus niveles de participación son altos.

Por otro lado, desde una óptica conceptual, la participación electoral también constituye una característica propia de la tradición democrática - republicana, tradición la cual considero acorde a nuestra historia como nación independiente.

La historia del sufragio en Chile es la historia de las reivindicaciones de diversos sectores de nuestra sociedad y de sus luchas por ser protagonistas del desarrollo institucional del país. Desde la disputa por eliminar los sesgos sociales, pasando por el sufragio femenino hasta la incorporación de los jóvenes, la madurez de nuestra institucionalidad republicana estuvo fuertemente vinculada con la participación electoral y el fin de los privilegios basados en el patrimonio, la cuna o el género.

De esta forma, y en el entendido de que en una república democrática convive una comunidad de personas con derechos y obligaciones, en donde el todo es más que la suma de sus partes, la participación adquiere una importancia de carácter ético. El cuerpo social alcanza la convicción que la participación es un valor en sí mismo, el cual debe promoverse y cuidarse con el fin de preservar el sistema de libertades y derechos, propio de la democracia.

El argumento contrario, vale decir, el que considera que la participación electoral es un derecho individual, parte de la premisa neoliberal de que la democracia es un espacio de negociación permanente, en que el concepto de interés general es sustituido por el de intereses individuales en permanente estado de intercambio. De acuerdo a esta visión de la democracia, la exigencia de concurrir a votar, es un acto de imposición paternalista.

Como lúcidamente lo exponen los académicos Fernando Atria, José Miguel Benavente, Javier Couso, Alfredo Joignant y Guillermo Larraín: *“si se considera que lo político es la esfera de identificación, defensa y promoción del interés general, ¿qué explicación le daríamos al régimen del voto? Tendríamos que decir que el voto es una de las maneras (no la única, desde luego) en la que cada ciudadano participa del proceso deliberativo, un proceso cuyo resultado nos interesa a todos, porque mientras más participativo sea, más probable será que, tomando todos los intereses en cuenta, identifiquemos correctamente lo que va en el interés de todos. Por consiguiente, mi derecho a votar no es un derecho que va en mi sólo beneficio, sino que nos favorece a todos que todos podamos votar, y que todos votemos. Y por consiguiente el que no vota es un free - rider, o sea un aprovechador que quiere recibir los beneficios de una práctica sin estar dispuesto a hacer su contribución para mantenerla”*.<sup>151</sup>

Empero, es un error considerar que el ímpetu democrático se reduce a la mera participación electoral. No cabe duda de que en Chile, la obligatoriedad del sufragio debe ir acompañada de otras medidas conducentes al fortalecimiento de su democracia, tales como: i) sanciones efectivas para los que no voten; ii) mayor proporcionalidad del sistema electoral; iii) el derecho a voto de los ciudadanos que viven en el extranjero; iv) la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias; v) la existencia de educación cívica obligatoria en los colegios; vi) el fortalecimiento de la institucionalidad de los partidos políticos vía financiamiento público permanente y efectiva democracia interna e; vii) institucionalización de mecanismos de participación como referéndums y plebiscitos; por nombrar sólo los más importantes.

En una sociedad cada vez más individualista, en donde la legitimidad de la democracia se ha debilitado producto de la desvalorización de las diversas formas de asociatividad, la participación electoral adquiere gran relevancia. Tras la experiencia de la elección municipal de 2012, quienes sostenían que el voto voluntario generaría mayor intensidad en la participación ciudadana y que con el propósito de captar

---

<sup>151</sup> Atria, Fernando; Benavente, José Miguel; Couso, Javier; Joignant, Alfredo; Larraín, Guillermo. “El Otro Modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público”. Editado por Editorial Debate, Santiago de Chile. 2013. Pág. 49.



electorado, las propuestas políticas mejorarían sustancialmente, quedaron en entredicho. La baja votación en dicha elección ratificó lo que algunos autores advertían desde hace tiempo, en cuanto a que a lo largo de nuestra historia, la inscripción y sufragio obligatorios constituyeron una contención al abstencionismo electoral, y no la causa de su declive.<sup>152</sup>

De esta forma, las sociedades deben ponerse de acuerdo en cuanto a qué tipo de democracia desean, o si se prefiere, en cuanto a qué entienden por democracia. Si por democracia representativa se comprende un espacio de deliberación ciudadana en donde la participación es un requisito esencial y deseable, el cual debe ser promovido por el Estado, la obligatoriedad del sufragio, idealmente con sanciones efectivas, constituye una herramienta fundamental para el fortalecimiento de la democracia.

---

<sup>152</sup>. Valenzuela, Samuel. “¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia?” Asuntos Públicos, Informe núm. 399. 2004. Pág. 5 y 6.

## VII.REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### AUTORES:

**ABRAHAM**, Henry J. "Compulsory Voting". Washington DC, Estados Unidos de Norteamérica. Editado por Public Affairs Press. 1995.

**ACKERMAN**, Bruce A. "We The People". Vol. 1 and 2. Harvard, Estados Unidos de Norteamérica. Editado por Harvard University Press. 1991.

**ALDRICH**, Jhon H. "Rational Choice and Tournout". Estados Unidos de Norteamérica. En American Journal of Political Science, 37, 1993.

**AMUNATEGUI**, Gabriel. "Partidos Políticos". Santiago de Chile. Editado por Editorial Jurídica de Chile. 1952.

**ARAGÓN**, Reyes, Manuel. "Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo". Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto. México D.F., México. Editado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica; Instituto de Ciencia Política Universidad de Heidelberg , Heidelberg, Alemania; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F., México ; Instituto Federal Electoral, México D.F., México ; Fondo de Cultura Económica. 1998.

**ATRIA**, Fernando; **BENAVENTE**, José Miguel; **COUSO**, Javier; **JOIGNANT**, Alfredo; **LARRAÍN**, Guillermo. "El Otro Modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público". Santiago de Chile. Editado por Debate. 2013.

**BLAINEY, G.** "The infantile custom of compulsory voting". En G. Blainey, Blainey: Eye on Australia. Melbourne, Australia. Schwartz & Wilkinson. 1991.

**BOBBIO**, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad". México D.F, México. Editado por Fondo de Cultura Económica.1989.

**BOVERO**, Michelangelo. “La Libertad y Los derechos de Libertad”. ¿Cuál Libertad? Diccionario mínimo contra los falsos liberales. México D.F, México. Editado por Océano. 2010.

**CARRÉ DE MALBERG**, Raymond. “Teoría General del Estado”. México D. F, México. Fondo de Cultura Económica. 1998.

**CHUAQUI**, Tomás. “Participación Electoral Obligatoria y Protección de la Libertad Personal”. En Claudio Fuentes y Andrés Villar (eds.). Voto Ciudadano. Debate Sobre la Inscripción Electoral. Santiago de Chile. Editado por Flacso. 2005.

“Participación Electoral Obligatoria: Una Defensa”. En Modernización del Régimen Electoral Chileno. Santiago de Chile. Editado por: Arturo Fontaine, Centro de Estudios Públicos; Cristián Larroulet, Instituto Libertad y Desarrollo; José Antonio Viera Gallo, Proyectamérica; Ignacio Walker, Corporación de Estudios para Latinoamérica, y; Programa Naciones Unidas Para El Desarrollo, PNUD. 2007.

**CORREA Sutil**, Sofía. “Con las Rendas del Poder, la derecha chilena en el siglo XX”. Santiago de Chile. Editado por De Bolsillo. 2011.

**CORREA Sutil**, Sofía; **RUIZ-TAGLE**, Pablo. “Ciudadanos en Democracia. Fundamentos del sistema político chileno”. Santiago de Chile. Editado por Random House Mondadori S.A. 2010.

**CRISTI**, Renato. “El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía intelectual”. Santiago de Chile. Editado por LOM Ediciones. 2011

**CRISTI**, Renato; **RUIZ-TAGLE**, Pablo. “La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano”. Santiago de Chile. Editado por LOM Ediciones. 2006.

**CRUZ COKE**, Ricardo. “Geografía Electoral de Chile”. Santiago de Chile. Editado por Editorial del Pacifico S.A. 1952

**DALTON**, Russell J. “Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies”. Tercera edición. Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica. Chatham House Publishers. 2002.

**DONOSO**, Ricardo. "Las Ideas políticas en Chile". México. Editado por Fondo de Cultura Económica. 1946.

**ECHAIZ**, René León. "Evolución Histórica de los Partidos Políticos Chilenos". Buenos Aires, Argentina. Editado por Editorial Francisco de Aguirre. 1971.

**ELTIT**, Diamela. "Crónicas del Sufragio Femenino en Chile". Santiago de Chile. Editado por Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM. 1994.

**ETCHEPARE** Jensen, Jaime. "Surgimiento y evolución de los partidos políticos en Chile, 1857-2003". Concepción, Chile. Editado por Universidad Católica de la Santísima Concepción. 2006.

**FERNÁNDEZ** Baeza, Mario. "El Voto Obligatorio". Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto. México D.F., México. Editado por: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica; Instituto de Ciencia Política Universidad de Heidelberg , Heidelberg, Alemania; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F., México ; Instituto Federal Electoral, México D.F., México ; Fondo de Cultura Económica. 1998.

**FUENTES**, Claudio y **VILLAR**, Andrés (eds.). "Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral". Santiago de Chile. Editado por Flacso. 2005.

**GARRETÓN**, Manuel Antonio. "Inscripción Automática y Obligatoriedad del Voto". Santiago de Chile. En Programa de Estudios Políticos de Corporación Tiempo 2 Mil. Papel de Trabajo N.º 84. Mayo 2005.

**HARDY**, Clarisa. "Inscripción automática y voto obligatorio". En Claudio Fuentes y Andrés Villar (eds.). Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral. Santiago de Chile. Editado por Flacso. 2005.

**HILL**, Lisa y **LOUTH**, Jonathon. "Compulsory Voting Laws and Turnout: Efficacy and Appropriateness". Adelaide, Australia. Paper presentado en Australian Political Studies Association Conference. 2004.

**HILL**, Lisa. "Compulsory voting, political shyness and welfare outcomes". Australia. En *Journal of Sociology*, 36 (1), 2000.

"Democratic Assistance: A compulsory voting template". Paper presentado en la Jubilee conference of the Australasian Political Studies Association. Australian National University, Canberra, Octubre 2002.

Compulsory voting: residual problems and potential solutions". Australia. En *Australian Journal of Political Science*, 37 (3). [s.a].

**HIRCZY**, Wolfgang. "The impact of mandatory voting laws on turnout: A quasi-experimental approach". *Electoral Studies*, 13 (1). 1994.

**HUNEEUS**, Carlos. "La necesidad de la reforma electoral". En Carlos Huneeus (compilador), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago de Chile. Editado por Fundación Konrad Adenauer. 2006.

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHO HUMANOS**. "Diccionario Electoral". Primera Edición. Costa Rica. Editado por Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electora -CAPEL-.1989.

**JAKEE**, Keith y **SUN**, Guang-Zhen. "Is compulsory voting more democratic". *Public Choice*, 129: 61-75. 2006.

**JELLINEK**, Georg. "Teoría General del Estado". Prólogo y traducción de Fernando de los Ríos. México D.F, México. Editado por Fondo de Cultura Económica. 2000.

**JOIGNANT**, Alfredo. "El Lugar del Voto. La ley electoral de 1874 y la invención del ciudadano-elector en Chile". Santiago de Chile. Editado por Centro de Estudios Públicos. N.º 81. 2001.

**KELSEN**, Hans. "Esencia y Valor de la Democracia". Traducción de R. Luengo T y L. Legaz L., nota de I. de Otto. Barcelona, España. Editado por Labor. 1977.

**LARDY**, Heather. "Is there a right not to vote?" *Oxford Journal of Legal Studies*, 24 (2) .2004.

**LEHMANN**, Carla. "La voz de los que no votaron". Puntos de Referencia. Santiago de Chile. Centro de Estudios Públicos.1998.

**LIJPHART**, Arend. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma". En American Political Science Review, Vol. 91, No.1. 1997.

**LIPSET**, Seymour Martin. "Political Man: The Social Bases of Politics". Garden City: Doubleday. 1960.

**LOMASKY**, Loren E. y **BRENNAN**, Geoffrey. "Is there a duty to vote?" Social Philosophy and Policy, 17 (1). 2000.

**MAZA**, Valenzuela, Erika. "Catolicismo, Anticlericalismo y la Extensión del Sufragio a la Mujer en Chile". Santiago de Chile. Editado por Centro de Estudios Públicos, V., N.º 58. 1995.

**NAVIA**, Patricio. "Participación Electoral en Chile". Santiago de Chile. Revista de Ciencia Política, 24 (1). 2004.

**NAZER**, Ricardo y **ROSEMBLIT**, Jaime. "Electores, Sufragio y Democracia en Chile: Una Mirada Histórica". Santiago de Chile. En Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, N° 48. 2000.

**OLSON**, Mancur. "The logic of collective action". Cambridge: Harvard University Press. 1965

**PETTIT**, Philip. "Republicanism. A theory of freedom and government". Oxford. Editado por Oxford University Press.1997.

**RAWLS**, John. "Teoría de la Justicia". México D. F, México. Editado por Fondo de Cultura Económica. 1979.

"Liberalismo Político". México D. F, México. Fondo de Cultura Económica. 1995.

"Legal obligation and the duty of fair play". En Collected papers. Cambridge. Editado por Harvard University Press. 1999.

“Justice as fairness. A restatement”. Cambridge. Editado por Harvard University Press. 2001.

**SAFFIRIO**, Eduardo. “Algunos Riesgos del Voto Voluntario”. Santiago de Chile. Asuntos Públicos, Centro de Estudios del Desarrollo, CED. Informe núm. 999. 2012.

**SIERRA**, Lucas. El voto: derecho y no deber”. Santiago de Chile. En Fuentes y Villar (eds.), Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral (pp. 127-30). Editado por Flacso. 2005.

“El Voto como Derecho: Una Cuestión de Principios”. En Modernización del Régimen Electoral Chileno. Santiago de Chile. Editado por: Arturo Fontaine, Centro de Estudios Públicos; Cristián Larroulet, Instituto Libertad y Desarrollo; José Antonio Viera Gallo, Proyectamérica; Ignacio Walker, Corporación de Estudios para Latinoamérica, y; Programa Naciones Unidas Para El Desarrollo, PNUD. Mayo 2007.

**TORO**, Sergio. “Participación electoral de los jóvenes en Chile: Factores de incidencia en la inscripción juvenil”. Santiago de Chile. Documento de Trabajo. Cieplan. 2006.

**URZUA**, Valenzuela, Germán. Historia Política de Chile y su Evolución Electoral. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1992.

**VALENZUELA**, Samuel. “Democratización Vía Reforma”. Buenos Aires, Argentina. Editado por Ediciones del IDES. 1985.

“La Ley Electoral de 1890 y La Democratización del Régimen Político Chileno”. Santiago de Chile. Editado por Centro de Estudios Públicos. 1998.

“¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia?”. Santiago de Chile. Asuntos Públicos, Centro de Estudios del Desarrollo, CED. Informe núm. 399. 2004.

“¿Cómo reformar el sistema electoral? Reflexiones en torno a un desafío pendiente del retorno a la democracia en Chile”. En Carlos Huneeus (compilador), La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate. Santiago de Chile. Editado por Fundación Konrad Adenauer. 2006.

**WERTHEIMER**, Alan. "In defense of compulsory voting". En J. Roland Pennock y John W. Chapman (eds.), Participation in politics: Nomos xvi. Nueva York. Editado por Lieber-Atherton. 1975.

**ZÚÑIGA** Urbina, Francisco. "Derecho de Sufragio: La Debatida Cuestión de su Obligatoriedad". Santiago de Chile. En Estudios Constitucionales, Centro Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Año 7, N.º 1. 2009.

### **DOCUMENTOS EN LÍNEA**

**ALBERDI**, Juan Bautista. "Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina". Biblioteca de la Libertad [en línea] <<http://www.elcato.org.html>>.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHILE de 1823.**Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html) >.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE de 1833.** Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, de 1925.** Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.

**DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.** Real Academia Española. Vigésima segunda edición, [en línea]. < <http://lema.rae.es/drae/?val=voto>>.

**HISTORIA DE LA LEY N.º 17.284** que Modifica la Constitución Política del Estado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.



**HISTORIA DE LA LEY.** Constitución Política de la República. Artículo 15, Derecho a Sufragio. .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.

**HISTORIA DE LA LEY.** Constitución Política de la República. Artículo 18, sistema Electoral Público. .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.

**HISTORIA DE LA LEY N.º 18.556,** Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de Inscripción Electorales y Servicio Electoral. .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>

**INTERNATIONAL IDEA.** (s/f). “Turnout in the world: country by country performance”. Documento editado por International Institute for Democracy and Electoral Assistance, disponible en <[http://www.idea.int/vt/survey/voter\\_turnout\\_pop2.cfm\\_html](http://www.idea.int/vt/survey/voter_turnout_pop2.cfm_html)>.

**LEY DE ELECCIONES de 1874.** Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.

**LEY N.º 2.883 de 1914,** Reforma Ley de Elecciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.

**LEY N.º 12.889 de 31 de mayo de 1958,** Modifica Ley General de Elecciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.

**LEY 14.853, de 14 de Mayo de 1962,** que Fija el Texto Definitivo de la Ley General Sobre Inscripciones Electorales .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.

**LEY 14.852, de 16 de Mayo de 1962,** que Fija el Texto Definitivo de la Ley General Sobre Inscripciones Electorales .Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index\\_html](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html)>.

**LIBERTAD y DESARROLLO.** “Voto e inscripción: ambos voluntarios”. Temas Públicos, 676. Disponible <[http://www.lyd.cl\\_html](http://www.lyd.cl_html)>

**MEMORIA CHILENA.** “Elecciones, sufragio y democracia en Chile (1810-20120. Ley de Comuna Autónoma”. Biblioteca Nacional de Chile [en línea]. Santiago de Chile. <[http://www.memoriachilena.cl\\_html](http://www.memoriachilena.cl_html)>.

**OSORIO, Rodrigo.** Observatorio Electoral. “Elecciones municipales 2008. ¿Quiénes fueron los Ganadores?”. ICSO Universidad Diego Portales. Documento de trabajo Año 2-N. ° 33- Enero 2009. [en línea] Santiago de Chile. <[http://www.icso.cl\\_html](http://www.icso.cl_html)>.

**WILHELM, Ricardo.** “Inscripción automática y votación voluntaria, un cambio a la Carta Constitucional”. Disponible en <[http://www.electoral.cl\\_html](http://www.electoral.cl_html)>.

### **LEYES:**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE,** Octava Edición Oficial. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2000.

**LEY N.° 18.700, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS,** Octava Edición Oficial. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2000.

**LEY N° 18.556, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE SISTEMA DE INSCRIPCIONES ELECTORALES Y SERVICIO ELECTORAL.** Octava Edición Oficial. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2000.

### **SENTENCIAS**

**SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,** Rol N.° 38-86, de 8 de septiembre de 1986. Caratulado: “Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley orgánica constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral”. Tribunal

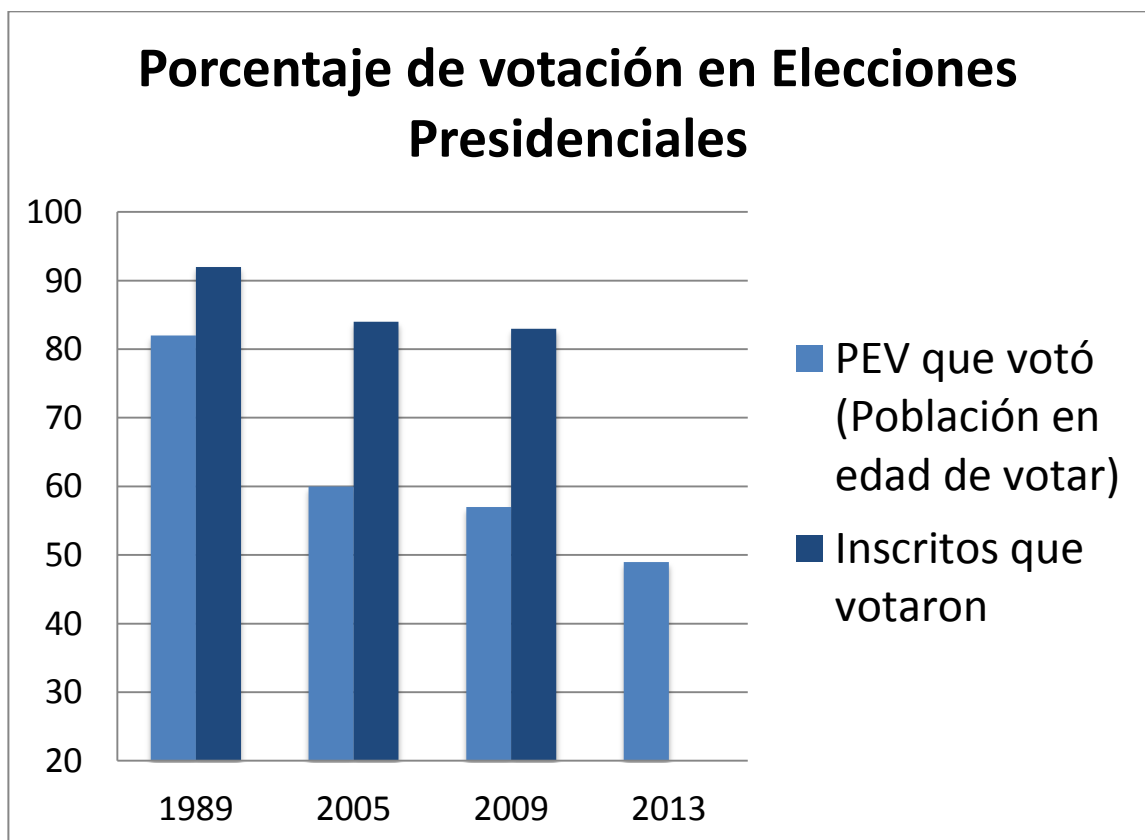
Constitucional de Chile [en línea]. Santiago de Chile.  
<<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/sentencias/busqueda-basica>>.

**SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, Rol N.º 2152-2011, de 19 de enero de 1912. Caratulado: “Control de constitucionalidad de proyecto de ley obre inscripción automática, Servicio Electoral, y sistema de votaciones”. Tribunal Constitucional de Chile [en línea]. Santiago de Chile.  
<<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/sentencias/busqueda-basica>>.

## VIII ANEXOS: CUADROS COMPARATIVOS DE RESULTADOS ELECTORALES EN CHILE

### Anexo 1: Porcentaje de votación en elecciones presidenciales

A continuación se presentan los resultados electorales de algunas de las elecciones presidenciales celebradas desde la primera elección presidencial, tras el retorno a la democracia en 1989, hasta nuestros días.



153

<sup>153</sup> N. del A. Datos extraídos de las páginas web del Servicio Electoral, SERVEL: <http://www.servel.cl>; y del Instituto Nacional de Estadísticas, INE: <http://www.ine.cl/>.

En la elección presidencial de 1989, hubo un total de 6.979.859 votos válidamente emitidos. Los inscritos en los registros electorales alcanzaban la cifra de 7.539.222, y Chile poseía una Población en Edad de Votar (PEV), de 8.499.972. Votó un 82% de la PEV y un 92% de los inscritos.

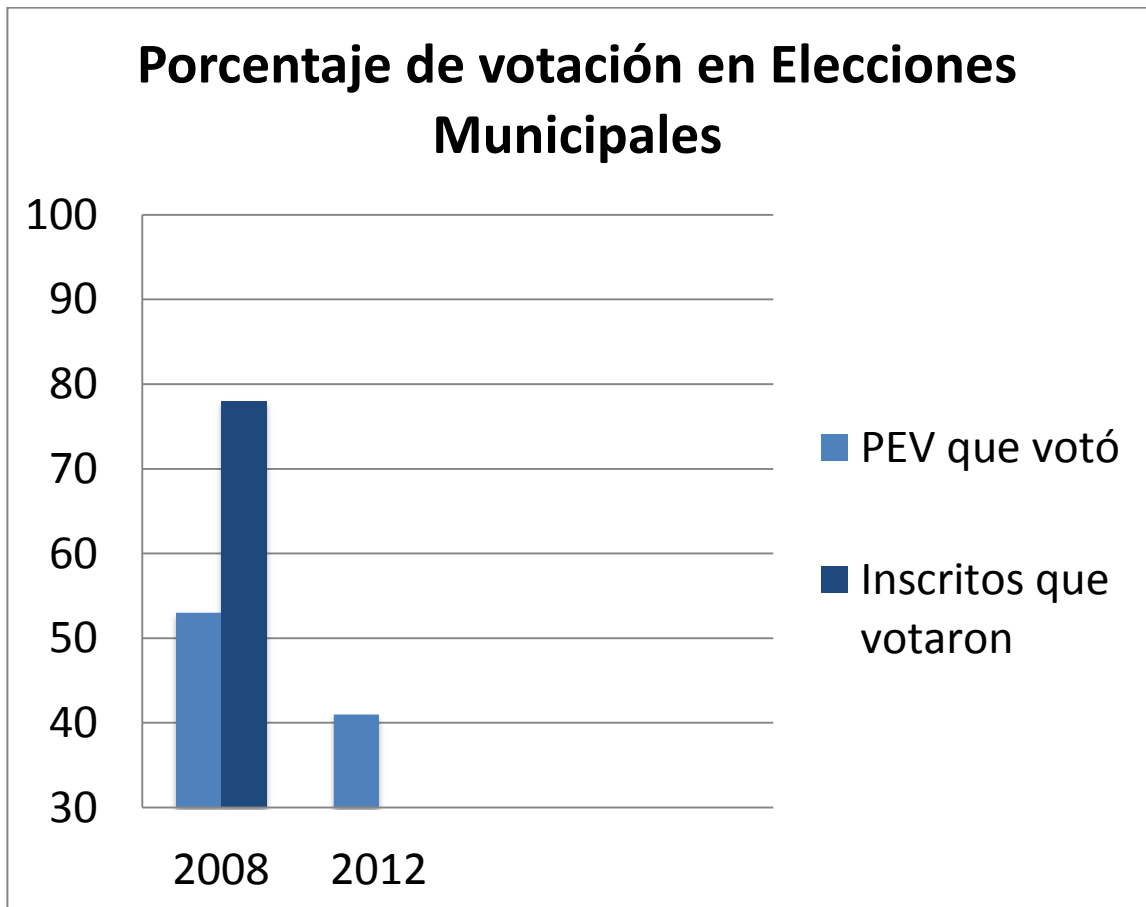
En la segunda vuelta de la elección presidencial de 2005, hubo un total de 6.959.413 votos válidamente emitidos. El total de inscritos en el registro electoral alcanzaba a 8.220.897. La PEV era aprox. de 11.700.000. Votó un 60% de la PEV y un 84% de los inscritos.

En la segunda vuelta presidencial de 2009, hubo un total de 6.958.972 votos válidamente emitidos. El total de inscritos en los registros electorales era de 8.285.186. La PEV era de 12.200.000 electores, aproximadamente. Votó un 57% de la PEV y un 83% de los inscritos.

En la primera vuelta presidencial del año 2013, hubo un total de 6.691.840 votos válidamente emitidos, de una PEV, de 13.573.143 electores. Voto un 49% de la PEV.

## Anexo 2: Porcentaje de votación en elecciones municipales

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los resultados electorales entre la elección municipal de 2008, con el sistema anterior de inscripción voluntaria y voto obligatorio, y la primera elección en que se implementó la inscripción automática y el voto voluntario.



154

<sup>154</sup> N. del A. Datos extraídos de las páginas web del Servicio Electoral, SERVEL: <http://www.servel.cl>; y del Instituto Nacional de Estadísticas, INE: <http://www.ine.cl/>.

En la elección municipal de 2008, en la elección de Alcaldes, con inscripción voluntaria y voto obligatorio hubo un total de 6.362.130 votos válidamente emitidos. El total de inscritos en los registros electorales era de 8.110.265. La PEV era de 11.965.990 aprox. Votó un 53% de la PEV y un 78% de los inscritos.

En la elección Municipal de 2012, en la elección de Alcaldes, con el sistema de inscripción automática y voto voluntario, hubo un total de 5.542.069 de votos, de una PEV de 13.404.000 aprox. Votó un 41 % de la PEV. El 60 % de PEV se abstuvo.