



Proyecto de reforma constitucional que habilita la participación de los chilenos y chilenas en el extranjero en las elecciones parlamentarias

Introducción.

“Nadie puede saber lo que es Chile hasta que lo perdió”, escribió desde su exilio italiano Manuel Lacunza, el teólogo más importante que haya nacido en nuestro país. Lo hizo cuando la idea de una patria chilena era aún una lejana utopía de poetas y sacerdotes.. La sangre derramada por miles nos valió el derecho de tener una Nación propia e independiente. Pero no se entiende la libertad de nuestro país sin las gestiones de los Carrera en Estados Unidos u O'Higgins en Inglaterra. Ni mucho menos, sin la concertación de la fuerza de miles que cruzaron desde Argentina en una de las gestas históricas más épicas de la historia universal moderna. Ramón Freire, Francisco Bilbao, Benjamín Vicuña Mackenna, Gabriela Mistral, Roberto Matta, Alberto Hurtado, Pablo Neruda, Violeta Parra y Humberto Maturana son, por nombrar sólo un puñado, grandes chilenos que vivieron en el extranjero y que, su obra lo atestigua, continuaron la obra de los primeros, engrandeciendo al país desde más allá de sus fronteras.

Las personas en el mundo contemporáneo cruzan fronteras por razones tanto voluntarias como forzadas, como lo fue el caso del exilio forzado provocado por la dictadura cívico-militar en Chile. Con ésta, vino el decrecimiento económico y miles salieron a probar suerte en otros lados. Entre las razones voluntarias para migrar destacan: la búsqueda de mejores oportunidades laborales, la búsqueda de un mejor pasar, la búsqueda de estudios y de perfeccionamiento, la necesidad de descubrir y aprender nuevas culturas y la necesidad de reunificación familiar, entre otros motivos. Sólo en casos marginales la migración podrá tener como motivación el quiebre de la relación con el propio Estado y, así, la renuncia, total o parcial, a los derechos y deberes de la ciudadanía.

Lo cierto es que en el mundo globalizado el vínculo social, político y afectivo que une a las personas con la comunidad política a la que pertenecen trasciende el territorio. La globalización, con su correspondiente apertura económica y desarrollo de la economía del conocimiento, acorta distancias y permite una mayor vinculación con el país de origen, gracias a la cual miles de familias chilenas tiene uno o varios integrantes más allá de las fronteras. No hablamos de próceres, pero sí de chilenas y chilenos. De hombres y mujeres que podrían explicar largamente, con sus propias palabras, la añoranza de Chile. Y a los que la pandemia, seguramente, arrojó a las ascuas de una sombría duda: ¿Volveré a pisar mi tierra algún día?



Todos ellos son los que bregan actualmente por un reconocimiento de sus derechos cívicos y políticos en condiciones que se ajusten a los tiempos actuales, en que la territorialidad ha sido puesta en jaque por un concepto aún más inmanente: la presencialidad. El sistema productivo y la vida social se adaptan hacia la prescindencia de este habitar físico y material, para permitir otras formas de convivencia y presencialidad en la que lo remoto no resulta impedimento. En otras palabras, la pertenencia política a una determinada sociedad, en un contexto de globalización, trasciende el elemento de la territorialidad y acompaña a la persona hacia sus nuevos parajes. La diferenciación entre presente y remoto se diluye y no sólo resulta anacrónica, sino que en materia de derechos cívicos e igualdad ante la ley, puede resultar lesiva. Así lo atestiguan los miles de chilenas y chilenos en el extranjero que fueron excluidos de la elección de constituyentes el pasado 15 y 16 de mayo, y con ello, de incidir en la construcción del Chile de este siglo. Por tanto, la movilidad del siglo XXI plantea la necesidad de reformular el añejo anclaje territorial en que se enclaustra la institución de la ciudadanía, mediante la creación de una nueva institucionalidad dinámica, flexible y, en definitiva, apta para un ejercicio efectivo y no discriminatorio de los derechos y deberes ciudadanos.

Para avanzar en dicha dirección, el presente proyecto tiene como objetivo la habilitación constitucional del voto de chilenos y chilenas que residen en el extranjero en las elecciones parlamentarias.

ANTECEDENTES DE LA COMUNIDAD DE CHILENOS EN EL EXTRANJERO

De acuerdo a las cifras publicadas por INE-DICOEX en 2017¹, se estima que los chilenos y chilenas que habitan en el exterior son 1.037.346. De este total, 570.703 habrían nacido en Chile y el resto corresponde a hijas e hijos de madre o padre chilenos, representando un 5.5% de la población total de los chilenos en el mundo.

El número de chilenos y chilenas inscritos en el extranjero para participar de los próximos procesos electorales ha aumentado de manera significativa. En el año 2017, de acuerdo con el padrón publicado por el Servicio Electoral (SERVEL), el número de personas habilitadas para votar correspondía a **39.137** votantes. Sin embargo, el ‘Padrón Electoral Definitivo del Plebiscito 2020’, publicado por el SERVEL con fecha 26 de agosto del año 2020, establece que la cifra alcanza los **59.522** chilenos y chilenas en el extranjero habilitados para votar². Esta situación, da cuenta de un aumento importante de alrededor de **20.000** votantes que se inscribieron para participar en el pasado plebiscito de octubre.

Es importante tener presente que la diferencia que existe entre número de chilenos en el extranjero y número de inscritos en el padrón electoral obedece a diversas dificultades que

¹Ver Informe INE-DICOEX, publicado con fecha diciembre de 2017, disponible en <http://www.registrodechilenos.cl>

² Padrón electoral obtenido en web https://cdn.servel.cl/padron/padron_electoral_extranjero.pdf



experimentan los chilenos en el extranjero para inscribirse en sus respectivos consulados, pues a diferencia de los chilenos y chilenas que habitan en el territorio de la República y resultan automáticamente inscritos en el padrón electoral al alcanzar la mayoría de edad, en el extranjero es necesario concurrir a los Consulados para emitir el voto, y hasta hace algunos meses, era también necesario hacerlo para obtener la clave única, requisito esencial para el cambio de domicilio electoral³.

REGULACIÓN DEL DERECHO A VOTO DE LOS CHILENOS EN EL EXTRANJERO

Desde el año 2017, debido a los cambios efectuados por la ley N° 20.960, la legislación nacional autoriza a las y los chilenos en el extranjero a participar en la votación de elecciones primarias presidenciales, las elecciones de Presidente de la República y los plebiscitos nacionales. En relación a las otras elecciones no se refiere, dando cuenta que no existe una prohibición expresa por parte del legislador que impida que aquellos que se encuentran en el extranjero puedan participar de las restantes elecciones.

FUENTES NORMATIVAS NACIONALES E INTERNACIONALES RELEVANTES

Es importante tener presente que la propuesta de regular plenamente el ejercicio de los derechos políticos para la comunidad de chilenos que habitan en el extranjero no es caprichosa, y responde a una profusa normativa internacional contenida en diversos instrumentos de derechos humanos que ponen el eje en las libertades y la igualdad ante la ley. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 25 que:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) 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;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”*

³ Problema que hoy aparece como resuelto gracias a la nueva modalidad de obtención de clave única completamente online del Registro Civil.



Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en su artículo 23, relativo a los Derechos Políticos, expresa que:

- “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
- b) 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.*
- 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.*

Finalmente, el Convenio Internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, indica expresamente en su artículo 41 que:

- “1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.*
- 2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos”.*

Sumado a lo anterior en nuestro ordenamiento jurídico la Constitución Política de la República en su artículo 13, confiere el derecho a sufragio a todos los ciudadanos, entendiendo por tales: *“los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva”*. Además, precisa en el artículo 15 que en *“las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario”*.

Se reafirma aquello en la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, que dispone en su artículo 66 que: *“Son electores para los efectos de esta ley, los ciudadanos con derecho a sufragio y extranjeros que figuren en los padrones de mesa y que tengan cumplidos dieciocho años de edad el día de la votación”*

Como se puede apreciar ningún requisito para ejercer el derecho a sufragio dice relación con estar en el territorio nacional. La creación de un distrito internacional permitiría por tanto avanzar en la consolidación de un derecho que, de acuerdo a las disposiciones normativas citadas, deberían tener todos los ciudadanos y ciudadanas, independientes de su lugar de residencia.

DERECHO COMPARADO



Existen diversas experiencias Internacionales, tanto en Europa como en América Latina, que regulan de alguna manera la participación política de sus nacionales que habitan en el extranjero en la elección de representantes en el poder legislativo, a través de la creación de distritos o circunscripciones electorales internacionales, cuyos representantes son electos por ciudadanos que habitan fuera del territorio nacional.

Country	Number of seats (percentage of total no. of seats in parliament, total no. of seats)
Algeria	8 (2.0%, 389)
Angola	3 (1.4%, 220). External voting has not yet been implemented.
Cape Verde	6 (8.3%, 72). Two each from the Americas, Africa, and Europe and the rest of the world
Colombia	1 (0.6%, 166)
Croatia	6 (3.9%, 152). A maximum of 6 seats (see below)
Ecuador	6 (4.6%, 130).
France	12 (3.6%, 331). Senate only (elected through the Conseil Supérieur des Français de l'Étranger)
Italy	12 (1.9%, 630). One constituency for Italians abroad representing four geographical groups; (a) Europe, including Russia and Turkey; (b) South America; (c) North and Central America; (d) Africa, Asia, Oceania and Antarctica
Mozambique	2 (0.8%, 250). Two single-member constituencies, for Africa and the rest of the world
Panama	6 (4.6%, 130). External voting has not yet been implemented.
Portugal	4 (1.7%, 230)

4

En ese sentido, resulta pertinente, profundizar en algunos de dichos casos:

a. Ecuador

El art. 63 de la Constitución ecuatoriana del año 2008 establece que las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo.

De acuerdo a lo establecido en el art. 150 del Código de la Democracia ecuatoriana, o también llamado ley orgánica electoral, N° 2, reformada por última vez el 23 de marzo de 2018, la Asamblea Nacional ecuatoriana, órgano unicameral que ejerce el poder legislativo de la nación, se integra por 15 asambleístas elegidos en la circunscripción nacional, dos elegidos

⁴ Tabla extraída de estudio realizado por la Red de Conocimientos electorales, disponible en <https://aceproject.org/ace-es/topics/va/vaa/vaa04>



por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los 150.000 y **seis asambleístas por las circunscripciones especiales del exterior, distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África.**

b. Portugal

La Constitución portuguesa establece en su artículo 121.2 la posibilidad de que las personas en el extranjero puedan votar. La Constitución le entrega a la ley la regulación del ejercicio del derecho a voto de los portugueses en el extranjero estableciendo que: “2. La Ley regulará el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos portugueses residentes en el extranjero, debiendo tener en cuenta la existencia de lazos de vinculación efectiva a la comunidad nacional”⁵.

La Ley N° 14/79 que las elecciones de la Asamblea de la República portuguesa, señala en su artículo 3 que los ciudadanos inscritos en el registro electoral en el extranjero podrán elegir a miembros de la Asamblea de la República. El artículo 12.4 se explica en esto y establece que aquellos que estén en el extranjero serán agrupados en dos circunscripciones, una de las cuales abarca a toda Europa y la otra al resto del mundo y a Macao. El artículo 13 establece que cada circunscripción elegirá a un miembro de la Asamblea⁶.

Los ciudadanos y ciudadanas portugueses que habitan en el extranjero también pueden presentarse como candidatos en las elecciones a la Asamblea de la República Portuguesa, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 14/79. Además, para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan presentarse a las elecciones de la Asamblea de la República Portuguesa, deben estar en el censo electoral y si tienen otra nacionalidad (independientemente de que residan o no en Portugal) no pueden presentarse a las elecciones en dos países.

c. Croacia

De acuerdo con estadísticas oficiales, la diáspora croata está compuesta por alrededor de tres millones de personas⁷. Este grupo, activo políticamente y con una influencia notable en la

⁵República de Portugal. 2005. Constituição da República Portuguesa. Disponible en <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> y en español en https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es

⁶República de Portugal. 1979. Lei Eleitoral para a Assembleia da República. Disponible en https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiEleitoralAR_Simples.pdf y en inglés https://www.legislationline.org/download/id/7748/file/Portugal_Law_elections_to_the_Assembly_1979_am2015_en.pdf

⁷ Véase al respecto el sitio oficial del Gobierno Croata sobre población residiendo en el extranjero. Disponible en línea en: <https://hrvatiizvanrh.gov.hr/hrvati-izvan-rh/hrvatsko-iseljenistvo/86> [Recuperado el 11 de junio de 2021]



historia electoral reciente del país europeo⁸, se ha asentado en Estados Unidos, Bosnia y Herzegovina, y, también, en países como Chile⁹.

Una primera regulación del derecho a voto de la población croata en el extranjero optó por crear un distrito adicional, utilizando un sistema proporcional para determinar la cantidad de escaños que corresponderían a este grupo de electores¹⁰. Luego, a partir de la reforma constitucional del año 2010¹¹, la población viviendo fuera del país cuenta con el derecho a participar en las elecciones presidenciales, parlamentarias y en referéndums nacionales.

Tratándose de la representación parlamentaria, la diáspora cuenta con un distrito propio -el número once-, y tres escaños asegurados por el propio texto constitucional:

En las elecciones al Parlamento croata, los votantes que no tengan domicilio registrado en la República de Croacia *tendrán derecho a elegir tres representantes de acuerdo con la ley*¹².

Con respecto al procedimiento, la propia Constitución asegura a los croatas viviendo en el exterior el derecho a modificar sus datos electorales, garantizando de esta forma su participación política por medio de las sedes diplomáticas de cada país:

En las elecciones al Parlamento croata, al Presidente de la República de Croacia y al Parlamento Europeo, así como en los procedimientos de toma de decisiones por referéndum nacional, la República de Croacia garantizará el ejercicio del sufragio a sus ciudadanos con domicilio registrado en la República de Croacia que se encuentren fuera de sus fronteras durante las elecciones, *de forma que puedan votar en las oficinas diplomáticas-consulares de la República de Croacia en los países extranjeros en los que se encuentren* o de alguna otra forma especificada por la ley¹³

d. Francia

Francia ha sido partidaria de la tradición de permitir el voto de franceses en el exterior respecto a elecciones presidenciales, plebiscitos e incluso elección de miembros del Senado

⁸ Garding, S. (2013). *Courting the Nation Abroad: Diaspora Political Incorporation Policies After Communism* (Disertación doctoral, UC Berkeley).

⁹ Martinic Beros, M. (1992). La inmigración croata en Magallanes. Apellidos y origen regional. En *Anales del Instituto de la Patagonia*.

¹⁰ Para una crítica a este sistema, véase Human Rights Watch, *Croatia's Democracy Deficit: A Pre-Electoral Assessment*, 1 December 1999, D111, en línea: <https://www.refworld.org/docid/3ae6a8490.html> [Recuperado el 11 de junio de 2021]

¹¹ La versión actualizada del texto constitucional puede revisarse en: https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2010.pdf?lang=en

¹² Idem.

¹³ Idem.



de forma indirecta, creando una Asamblea de franceses residentes en el extranjero como órgano especializado¹⁴.

De este modo, el art. 24 de la Constitución francesa establece que: “los franceses que viven fuera de Francia están representados en la Asamblea Nacional y en el Senado”¹⁵.

A través de la Ley N° 2010-165¹⁶ se ratificó la Ordenanza N° 2009-935¹⁷, la cual formula la distribución de escaños y delimitación de circunscripciones para la elección de diputados en el extranjero. La distribución incluye la creación de 11 circunscripciones en el extranjero, estableciendo la elección de un diputado por cada circunscripción. El proceso de delimitación de circunscripciones incluyó la reformulación de circunscripciones a nivel nacional, con el fin de no aumentar el número de circunscripciones.

La Ley N° 2011-411¹⁸ ratificó la Ordenanza N° 2009-936¹⁹, y reguló en el Código Electoral francés las consideraciones prácticas para permitir la elección de diputados en el extranjero. El artículo L330-1 establece la actualización anual de un padrón electoral de residentes en el extranjero, con asistencia del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos y el artículo L330-13 facilita la votación de personas en el extranjero, habilitando la votación en persona como también por correspondencia, por delegación, en sobres cerrados o por medios electrónicos, para estos fines²⁰.

e. Colombia

Desde el año 1961 Colombia reconoce a sus nacionales el derecho a la participación en las elecciones presidenciales. Posteriormente, mediante la Constitución de 1991, dicha posibilidad de participación se amplió para quienes habitaban fuera del territorio nacional permitiéndoles escoger representantes sea para el Senado como para la Cámara, consagrando así en los artículos 171 y 176.

Art. 176: “Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformarán una

¹⁴Senado Francés. *Representation des francais etablis hors de france*. Disponible en https://www.senat.fr/expatries/documentation/representation_des_francais_etablis_hors_de_france.html#c579732 (Acceso 16 Septiembre 2020)

¹⁵República de Francia. *Constitution du 4 octobre 1958*. 1958. Disponible en <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> y en español en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf

¹⁶ República de Francia. *LOI n° 2010-165 du 23 février 2010 ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (1)*. 2010. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000021865202/2020-09-16/>

¹⁷ República de Francia. *Ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des deputes*. 2009. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000020950783/2009-08-01>

¹⁸ República de Francia. *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France*. 2009, disponible en: <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl10-210.html>

¹⁹ República de Francia. *Ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France*. 2009, disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020915533/2020-09-16/>

²⁰Idem.



circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.

Las circunscripciones especiales asegurará la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior”.

f. Italia

La constitución italiana dispone en su artículo 48 que la ley establecerá los requisitos y las formas para el ejercicio del derecho a voto por parte de **los ciudadanos residentes en el extranjero**, y garantizará la efectividad del mismo. Con este fin se instituirá una circunscripción del Extranjero para las elecciones de las Cámaras, a la que se asignará un número de escaños establecido por norma de rango constitucional y con arreglo a los criterios que disponga la ley.

Adicionalmente, la ley 459 del 2002 regula más específicamente esto indicando que los italianos que habitan en el extranjero votarán en la Circunscripción Exterior por voto postal.

Art. 1: “Los ciudadanos italianos residentes en el extranjero, inscritos en las listas electorales descritas en el artículo 5, apartado 1, votan en la circunscripción Exterior, contemplada por el artículo 48 de la Constitución, para la elección de las Cámaras y para los referendos previstos por los artículos 75 y 138 de la Constitución, dentro de los límites y en las formas indicados por la presente ley”.

El artículo 6 de la ley crea las diferentes zonas geográficas internacionales que forman parte de la Circunscripción Exterior, incluyendo: “a) Europa, incluso los territorios asiáticos de la Federación Rusa y de Turquía; b) América meridional; c) América septentrional y central; d) África, Asia, Oceanía y Antártida”, estableciendo que “En cada una de las reparticiones indicadas en el apartado 1, se elegirá un diputado y un senador, mientras que los demás escaños se distribuirán entre las mismas reparticiones proporcionalmente al número de ciudadanos italianos que allí residan...”²¹. Lo anterior, se lleva a cabo de acuerdo con la creación de un padrón internacional regulado en el artículo 5 de la ley, el cual ya se encuentra disponible en Chile.

Por todo lo anterior, es evidente la imperiosa necesidad de regular la participación de los chilenos y las chilenas que residen en el extranjero en las elecciones parlamentarias.

Es por los motivos antes presentados que venimos en presentar el siguiente proyecto de reforma constitucional:

²¹ República de Italia, *Constitución de la República Italiana*. 1947. Disponible en: <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST-SPAGNOLO.pdf>



PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Reemplácese el inciso tercero del artículo 13 por el siguiente:

“Los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren fuera del país podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República, **en las elecciones parlamentarias** y en los plebiscitos nacionales. Una ley orgánica constitucional establecerá el procedimiento para materializar la inscripción en el registro electoral y regulará la manera en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero, en conformidad con lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 18.”




FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. DIEGO IBÁÑEZ C.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GABRIEL BORIC F.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CATALINA PÉREZ S.

