

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO QUE MODIFICA LA LEY N°18.700, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS, PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE SUFRAGAR, CON LAS EXCEPCIONES QUE INDICA

BOLETÍN N° 13.105-06

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, que cumple su primer trámite constitucional y reglamentario, y de origen en una moción de las diputadas señoras Catalina Pérez y Joanna Pérez (A); del diputado señor Jaime Mulet; de las exdiputadas señoras Natalia Castillo, Cristina Girardi, Marcela Hernando, Karin Luck y Andrea Parra; y de los exdiputados señores Manuel Matta y Andrés Molina.

Durante la tramitación del proyecto, la Comisión contó con la asistencia y participación de las siguientes personas, en orden cronológico: 1) Autora del proyecto, diputada señora Joanna Pérez; 2) Subdirectora de Registros, Inscripción y Acto Electoral del SERVEL, señora Elizabeth Cabrera; y jefa de la Unidad Internacional de dicho organismo, señora Andrea González; 3) Jefe de Zona Seguridad Privada, Control de Armas y Explosivos, y Jefe Suplente de la Vta. Zona Valparaíso de Carabineros, general Raúl Agurto; 4) Representante del PNUD en Chile, señor Francisco Sánchez; e) Presidente del Instituto Nacional de Jueces y Secretarios Abogados de los Juzgados de Policía Local, señor Andrés Celedón; y Director Nacional de esa entidad, señor Patricio Pereira; 5) Analista de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Gabriela Dazarola; 6) Oficial del Programa para Chile y países del cono sur, Idea Internacional, señora María Jaraquemada; 7) Analista de Espacio Público, señor Javier Sajuria; 8) Académica de la Universidad Alberto Hurtado, señora Federica Sánchez; 9) Exjefe de la División General de Educación del Ministerio de Educación, señor Raimundo Larraín; 10) Expresidente del Consejo Directivo del Servel, señor Andrés Tagle.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios pertinentes, se deja constancia de lo siguiente:

1) La idea matriz del proyecto es aplicar una multa a quienes no voten en las elecciones populares; sin perjuicio de establecer algunas excepciones en la materia.

2) Normas de quórum especial

El proyecto es de rango orgánico constitucional, conforme al artículo 18 de la Carta Fundamental, y al tenor de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en varias sentencias, entre ellas las contenidas en los roles N°38, de 1986; N°745, de 2007; y N°1237, de 2008, donde ha destacado que el constituyente, en términos amplios, ha entregado a la regulación de una ley orgánica constitucional lo concerniente a la organización y funcionamiento del



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: 71E544CEF5A82603

sistema electoral público y a la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la propia Constitución.

3) Trámite de Hacienda

No requiere trámite de Hacienda.

4) La idea de legislar fue aprobada por unanimidad.

Participaron en la votación la diputada señora Joanna Pérez y los diputados señores Bernardo Berger y Andrés Longton; las exdiputadas señoras Marcela Hernando, Karin Luck y Andrea Parra; y los exdiputados señores Celso Morales, Luis Rocafull y Raúl Saldívar.

5) Se designó Diputada Informante a la señora JOANNA PÉREZ.

6) Reservas de constitucionalidad

No se presentaron.

II.- ANTECEDENTES

a) La moción

Los autores (as) del proyecto en informe sostienen que la presente crisis política por la que atraviesa el país ha permitido comprobar que fue un error eliminar el voto obligatorio, medida que se materializó a través de la ley N°20.568, del año 2012, publicada durante el primer mandato del Presidente Sebastián Piñera, dada la escasa participación ciudadana en los asuntos de interés nacional que se ha registrado desde entonces, en el contexto de una cultura que prefiere la abstención al compromiso que se requiere para resolver los conflictos.

Por lo tanto, parece prudente mantener la inscripción obligatoria de los ciudadanos en los registros electorales, estableciendo que sea responsabilidad de cada persona participar en los procesos democráticos que se desarrollen en nuestro país.

Sin perjuicio de ello, es pertinente garantizar la obligatoriedad en la participación en los comicios, mediante el sistema que regulaba dicho deber ciudadano, previo a la aprobación de la aludida ley N° 20.568.

A este respecto, cabe recordar que el anterior texto del artículo 139 de la ley N°18.700 señalaba que “el ciudadano que no votare será penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales”; sanción que se propone restablecer mediante esta iniciativa legal.

b) Estudio de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)

A solicitud de la Comisión, la BCN elaboró un estudio sobre legislación comparada de los países donde el sufragio es voluntario y aquellos donde es obligatorio; y las sanciones asociadas al incumplimiento del deber de votar, en los casos que corresponde.

1) Voto Obligatorio en América y Europa

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

Al contrario, se destaca el caso de Uruguay, donde el proceso fue inverso, ya que hasta 1971 hubo voto voluntario, pero a partir de ese año pasó a ser obligatorio, que se mantiene hasta el día de hoy. (Hernández, 2019)

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

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

Tabla 1. Países de América Latina con voto obligatorio

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

Uruguay	Si	94,88% (2019)
---------	----	---------------

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

2) Sanciones asociadas al voto obligatorio en países de América Latina

En la Tabla 2 se señalan las disposiciones constitucionales o legales que determinan el deber u obligatoriedad de votar en los casos de los países donde no hay una sanción por no sufragar.

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

Fuente: elaboración propia en base a normas consultadas

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

Un caso peculiar es el de Perú, ya que el monto de las multas por no votar es diferente. Según el distrito que aparece en la respectiva identificación del elector, se hace una diferenciación entre No Pobre, Pobre o Pobre Extremo.

En la Tabla 3 se presenta una síntesis de las sanciones establecidas por cada país.

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

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

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

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

Como se puede apreciar en la Tabla 3, en el caso de **Argentina** su Código Electoral establece que “Todo elector tiene el deber de votar en la elección nacional que se realice en su distrito” (art.12). Se impondrá una multa de cincuenta a quinientos pesos al elector mayor de dieciocho (18) años y menor de setenta (70) años de edad que dejare de emitir su voto (art.125).

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

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

En el caso de **Bolivia**, la Constitución Política establece el derecho a la participación a través de sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos (art. 26).

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

- Acceder a cargos públicos.
- Efectuar trámites bancarios.

- Obtener pasaporte.

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

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

Hay sanciones adicionales si no existe prueba de que el infractor participó en las últimas elecciones, o si no pagó la multa respectiva:

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, existen sanciones asociadas al no pago de la respectiva multa, que se traducen en las siguientes prohibiciones:

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

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

3) Causales de exención de obligación de votar en América Latina

Las causales de exención de la obligación de votar suelen ser similares entre los países. Es común encontrar la exención por edad (entre 65 y 70 años), así como se da el caso de países que permiten votar a menores de 18 años, pero con carácter facultativo y, por ende, si no sufragan no reciben sanción. Hay otras causales, como enfermedad, la situación de los funcionarios civiles y del personal de las fuerzas armadas que se encuentran en servicio el día de las elecciones; personas que estén fuera del territorio nacional o a una distancia determinada de su lugar de votación; fallecimiento de un familiar directo; encontrarse en período de lactancia, etc.

En el caso de **Argentina y Uruguay**, se detallan en la legislación los medios de verificación exigidos para cada una de los casos de exención; así como las sanciones en el evento de falsificación de los certificados que deben acompañarse.

En **Perú** existe una plataforma que permite presentar la justificación por no votar en línea.

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

Tabla 4 Causales de excepción de obligación de votar

País	Eximidos de la obligación de votar	Plazo Justificación
Argentina	-Los jueces y sus auxiliares que por imperio de esta ley deban asistir a sus oficinas y mantenerlas abiertas mientras dure el acto comicial; -Los que el día de la elección se encuentren a más de quinientos (500) kilómetros del lugar donde deban votar y justifiquen que el alejamiento obedece a motivos razonables. -Los enfermos o imposibilitados por fuerza mayor, suficientemente comprobada, que les impida asistir al acto. -El personal de organismos y empresas de servicios públicos que por razones atinentes a su cumplimiento deban realizar tareas que le impidan asistir al comicio durante su desarrollo.	Justificación hasta 60 días de la respectiva elección Ante la Justicia Nacional Electoral

País	Eximidos de la obligación de votar	Plazo Justificación
Bolivia	-Las personas que no pudieron votar por caso fortuito o fuerza mayor comprobada documentalmente. -Las personas mayores de setenta (70) años. -Las personas que acrediten haber estado ausentes del territorio nacional al momento de la votación.	Las sanciones por faltas electorales serán establecidas por el Tribunal Supremo Electoral en Reglamento y aplicadas por los Jueces Electorales. 30 días siguientes al día de la votación, podrán tramitar el Certificado de Exención ante los Tribunales Electorales Departamentales.
Brasil	-Los analfabetos; -Los mayores de setenta años; -Los mayores de dieciséis años y menores de dieciocho años. De acuerdo a Resolución del Tribunal Supremo Electoral, se determinó que una persona con discapacidad que le sea imposible o demasiado costoso cumplir con las obligaciones electorales no está sujeta a sanción.	Justificación hasta 30 días después de la elección ante el Juez Electoral.
Ecuador	-personas entre 17 y 18 años de edad, -las mayores de sesenta y cinco años, -personas que habitan en el exterior, -los integrantes de las FFAA y Policía Nacional en servicio activo, -las personas con discapacidad y las personas analfabetas. - Lo será también para las extranjeras y extranjeros desde los dieciséis años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral. -Quienes no pueden votar por mandato legal; -Quienes no pudieren votar por motivo de salud o por impedimento físico comprobados con el certificado de un facultativo médico del Sistema Nacional de Salud Público o Privado; -Quienes hayan sufrido calamidad doméstica grave ocurrida en el día de las elecciones o hasta ocho días antes; -Quienes, en el día de las elecciones, se ausenten o lleguen al país, así como aquellos que se encuentren fuera del territorio nacional; y,	Las personas incurso en estas faltas podrán presentar los documentos que justifiquen su omisión en el organismo electoral desconcentrado del Consejo Nacional Electoral de la circunscripción electoral respectiva.

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

4) Incentivos para la participación electoral: caso de Colombia

La participación electoral depende de varios factores, tales como: la concurrencia de elecciones, el sistema electoral, la inscripción electoral y la obligatoriedad del voto, por lo que las acciones orientadas a lograr una mayor participación ofrecen múltiples alternativas, entre ellas algunos incentivos específicos.

En la experiencia comparada, los incentivos se justifican en aquellos países donde el sufragio es voluntario. Sin embargo, la aplicación de este tipo de medidas no es muy frecuente. En América Latina, predomina la obligatoriedad del sufragio. Colombia es el único país de la región que cuenta con una legislación electoral que contempla incentivos para los votantes que

ejerzan ese derecho. En efecto, en 1997 se dictó la ley N° 403, que establece estímulos para sufragar. Los beneficios para los ciudadanos que ejerzan su derecho a voto en las elecciones inmediatamente anteriores son, entre otros, los siguientes:

- Derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no hayan votado, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.
- Derecho a una rebaja de un mes en el tiempo de prestación del Servicio Militar, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.
- Ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.
- Derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones en concurso abierto.
- El estudiante de institución oficial de educación superior tiene derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos.

Además, la norma colombiana dispone que el ciudadano tiene derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para votar. El descanso complementario aludido se ejercerá en el mes siguiente de la votación que corresponda, de común acuerdo con el empleador.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO

A) En General

En este trámite la Comisión escuchó a las siguientes autoridades y dirigentes de organizaciones:

1) Diputada señora Joanna Pérez, autora del proyecto

La iniciativa legal que impulsó junto con otros parlamentarios tiene relación con el proyecto que fue despachado por esta Comisión, que busca restablecer el voto obligatorio (boletines refundidos N° 13.028-06 y 13.028-06).

Agregó que el voto obligatorio obtuvo un respaldo mayoritario en el contexto de la consulta ciudadana municipal celebrada a principios de

diciembre de 2019. Desde la perspectiva de fortalecer la democracia, los referidos proyectos de ley apuntan en el sentido correcto, pero se requiere de medidas complementarias, ya que la obligatoriedad del voto debe ir acompañada de alguna fórmula que garantice su cumplimiento.

De ahí la necesidad del presente proyecto, que repone una sanción que ya existía para quienes no sufragaban, de acuerdo al sistema imperante hasta la reforma constitucional que instauró el voto voluntario.

2) Subdirectora de Registros, Inscripción y Acto Electoral del SERVEL, señora Elizabeth Cabrera

La **señora Cabrera** explicó que nuestro país contó con voto obligatorio hasta 2009 y al SERVEL le competía hasta entonces la acción de denunciar a los infractores, a través del procedimiento que la ley establecía. El padrón electoral ascendía a aproximadamente 7 millones de personas, y las denuncias por no votar alcanzaban aproximadamente las 800 mil, repartidas en todos los juzgados de policía local del país. Sin perjuicio de ello, en los años 1988 y 1989 se dictaron leyes de amnistía por la impracticabilidad de la sanción frente a esta infracción.

Agregó que el SERVEL proporcionaba a Carabineros de Chile el material necesario para efectos de las excusas que se presentaban, en atención a las causales legales que se podían esgrimir a fin de evitar la aplicación de la sanción (encontrarse fuera del país, a más de 200 kilómetros del lugar de votación, estar enfermo, etc.). Lo que ocurría era que se formaban filas para excusarse de votar en las comisarías. Por su parte, se generaba otra dificultad en materia de la persecución de la infracción, sobre todo después que la labor de notificación dejó de corresponder a Carabineros de Chile.

Ese escenario cambió cuando irrumpió el sistema de inscripción automática y voto voluntario, ya que no pesaba sobre ninguna institución la enorme carga de trabajo y de recursos que suponía el antiguo sistema en cuanto a la persecución de la infracción.

En otro orden de ideas, y pronunciándose respecto del proyecto de ley, se refirió a algunas consideraciones prácticas y otras jurídicas.

En el primer campo, sostuvo que si el sistema de voto obligatorio se instaura nuevamente, haciendo un cálculo conservador podría estimarse que de todas formas un 20% del padrón, a lo menos, no va a sufragar. De un padrón de 14 millones 500 mil personas, aproximadamente, ello se traduciría en alrededor de 2.900.000 denuncias, con las implicancias antes relatadas.

En el campo jurídico, planteó las siguientes observaciones:

1.- Los proyectos de ley refundidos que restablecen el voto obligatorio solo modifican el artículo 15 de la Constitución Política de la República, sustituyendo la palabra “voluntario” por “obligatorio”, sin hacerse cargo de las regulaciones que competen a los dos artículos anteriores (artículo 13, referido a la ciudadanía; y artículo 14, relativo a los extranjeros). Asimismo, el proyecto de modificación a la ley N°18.700, actualmente en estudio, y que en la práctica repone el mismo artículo que contenía la misma, pero ahora con el número 139 bis, es insuficiente, toda vez que no se hace cargo de determinadas circunstancias a considerar, como son:

a) Debe quedar establecido que para los extranjeros el sufragio no es obligatorio. Al respecto, observó que cuando imperaba en

Chile el sistema de voto obligatorio, hasta el año 2009, no se denunciaba a los extranjeros, toda vez que para ellos el sufragar constituía una facultad.

b) Debe quedar establecido también que para los chilenos en el exterior el voto no es obligatorio.

c) En el caso de las elecciones primarias, reguladas en la ley N°20.640 (Establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes), considerando que los convocantes son los partidos políticos, para quienes también es voluntario hacer uso de esa herramienta legal, tampoco debiera ser obligatorio el sufragio para los electores que participen de esos procesos.

2.- Por otro lado, el proyecto es insuficiente, puesto que no contempla un articulado que regule el procedimiento judicial específico a seguir para sancionar las eventuales infracciones. En efecto, no se indica quién denuncia (¿el SERVEL?); ante quién se denuncia (¿los juzgados de policía local?); el plazo para efectuar las denuncias; cuál es la forma de acreditar las excusas (¿el mismo sistema que operaba antes de 2009?); cuál es el plazo de prescripción (¿se aplica la regla general de la ley N°18.700, que fija el plazo de un año, u otro distinto?); entre otros aspectos procedimentales.

3.- Cabe considerar los costos asociados a este proceso, tanto en materia de recursos humanos o personal necesario, como en lo que se refiere a los sistemas de captura de datos que permitan la elaboración de listados de infractores.

4.- También se advierte una dificultad práctica en lo que respecta al procedimiento de notificación de los eventuales infractores, en atención a la carencia de domicilios electorales vigentes y la obtención de casillas de correos electrónicos.

A título de consideración final, señaló que para el SERVEL es frustrante preparar una elección para el 100% del electorado, en la que finalmente solo vota el 40%. Sin embargo, debe reflexionarse sobre si esta es la vía adecuada para el objetivo que se persigue.

En su intervención, la **jefa de la Unidad Internacional del SERVEL, señora Andrea González**, reiteró algunos puntos abordados por la señora Cabrera, a la vez que tocó otros tópicos.

En cuanto a lo primero, hizo hincapié en la reforma que aprobó esta Comisión al artículo 15 de la Constitución Política, reponiendo el voto obligatorio. Hay que cumplir con algunos ajustes para hacer efectiva la obligatoriedad del sufragio. Específicamente, hay que establecer con claridad quiénes son los sujetos obligados a votar, recordando que en la legislación que regía antes de implantarse la inscripción automática se especificaba que eran los ciudadanos chilenos y no los extranjeros quienes estaban obligados a sufragar. Desde esa perspectiva, la postura del SERVEL sigue siendo que los extranjeros no estén afectos a dicha obligatoriedad, lo que supone consagrar en el mencionado artículo 15 una referencia sobre el punto, tal como lo hace el artículo 142 de la Constitución, relativo al plebiscito constitucional, que señala expresamente que el sufragio será obligatorio para quienes tengan domicilio electoral en Chile.

Otro tema relevante para el Servicio es que el sufragio no sea obligatorio para los chilenos residentes en el exterior, y que a su juicio también debe plasmarse en forma expresa en el texto constitucional, replicando, al igual

que en el caso anterior, el texto que fue aprobado al modificarse el Capítulo XV de la Constitución, específicamente el mencionado artículo 142, inciso segundo.

Acerca, también, de los sujetos obligados a votar, es importante que se defina lo que va suceder con las elecciones primarias. Hay que recordar que tanto la Carta Fundamental como la ley N°20.640 conciben este sistema como voluntario para los partidos políticos y para quienes participen en los respectivos procesos, aspecto que debiese explicitarse en la reforma del artículo 15 de la Constitución.

En otro plano, y desde una perspectiva de técnica legislativa, sugirió trasladar el nuevo artículo 139 bis propuesto, asignándole el número 151 bis, por ser más pertinente esa ubicación, dada la materia, dentro de la ley N°18.700.

Por otro lado, manifestó que sería necesario modificar algunos aspectos relacionados con el procedimiento de la denuncia por no sufragar. Ello no implica necesariamente innovar en relación al texto que contenía la ley N°18.700 antes del establecimiento del voto voluntario e inscripción automática (antiguo artículo 153 de la ley), sino modificar el actual artículo 162 de la ley, de manera de introducir, respecto del procedimiento de la denuncia, a los ciudadanos que no hubieren sufragado. En el mismo tópico, sugirió establecer en la ley que la denuncia debe indicar los nombres y apellidos, el domicilio electoral y la cédula nacional de identidad del infractor, y que sea acompañada del padrón de mesa respectivo.

Finalmente, enfatizó que esta propuesta legislativa debe considerar los costos asociados en materia de recursos humanos y tecnológicos que se requieran para su implementación. Tampoco pueden soslayarse las dificultades relacionadas con los datos actuales de los domicilios electorales, que se requieren para poder materializar las notificaciones por parte de los juzgados de policía local.

3) Jefe de Zona Seguridad Privada, Control de Armas y Explosivos, y Jefe Suplente de la Vta. Zona Valparaíso de Carabineros, general Raúl Agurto

Recordó que cuando imperaba el sistema de voto obligatorio correspondía a Carabineros de Chile recibir las excusas de los ciudadanos que por algún motivo no podían cumplir con su obligación de votar. Se presentaban miles de excusas, lo cual implicaba destinar diversos medios y recursos, sobre todo humanos, para cumplir esa labor.

Agregó que si se le asignara nuevamente a Carabineros esa tarea, como institución se encuentran preparados para enfrentarla. Sin embargo, sugirió hacer un distingo entre las causales que facultan a una persona para no votar, estableciendo según la causal invocada distintos medios e instituciones ante quien acreditarla. Por ejemplo, si se trata de una enfermedad, la causal podría perfectamente comprobarse a través de un certificado médico, sin que sea necesario concurrir a Carabineros. Con la tecnología actual, también es fácil demostrar las ausencias de una persona del país. Si el motivo es la pérdida de la cédula de identidad, podría dejarse constancia vía internet en la página web del Registro Civil, y luego hacerlo presencialmente en el mismo organismo. A su juicio, la causal que sería más compleja acreditar por otros medios es encontrarse a más de 200 kilómetros de distancia del lugar de votación.

En síntesis, la idea es no entregar esta responsabilidad solamente a Carabineros de Chile, sino ampliarla a otras instituciones, policiales o comunales, que puedan acoger estas denuncias. Agregó que las actividades administrativas que Carabineros desarrolla permanentemente, y que de alguna manera distrae a la institución de las tareas preventivas, sumadas a las mayores exigencias para el control del orden público que se están generando actualmente, en atención al momento que vive el país, hacen que este proyecto de ley sea una buena oportunidad para extender a otros organismos las responsabilidades inherentes a la justificación de no ejercer el derecho de sufragio.

4) Representante del PNUD en Chile, señor Francisco Sánchez

Expuso las siguientes consideraciones sobre el proyecto de ley:

1.- La iniciativa busca restablecer la misma sanción existente antes de la introducción del voto voluntario en Chile. Sobre este punto, hizo un llamado a reflexionar si se impone la misma sanción que existía, o bien se innova al respecto.

2.- Dado que la Constitución Política establece actualmente que el voto es voluntario (artículo 15), se requiere previamente avanzar en tal reforma, actualmente en tramitación (boletines 13.028-06 y 13.029-06, refundidos).

3.- Una norma verdaderamente obligatoria es aquella cuya infracción realmente acarrea una consecuencia.

Luego, comentó que en la gran mayoría de los países del mundo el voto no es obligatorio. En efecto, solo lo es en un 27% de ellos. Agregó que el voto obligatorio es una tendencia más bien nueva y, evidentemente, tiende a aumentar la participación electoral.

Refiriéndose a la situación de Latinoamérica, destacó que los países que cuentan con voto voluntario son Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Los países que tienen voto obligatorio pero sin sanción, son Costa Rica, Honduras, México y Paraguay (este último tiene sanción pero no está reglamentado quién debe aplicarla). Por último, los países que tienen voto obligatorio con sanción son Argentina, Bolivia, Brasil, Perú, Ecuador y Uruguay.

En cuanto a los mecanismos de sanción en América Latina, entregó el siguiente gráfico:



PRESENTACIÓN CORPORATIVA

5

MECANISMOS DE SANCIÓN EN AMÉRICA LATINA

País	Sanción	Excepciones/limitaciones
Argentina	Multa de 50 a 500 pesos. Si no se paga la multa, no se pueden realizar trámites por un año ante organismos estatales.	Límite 70 años de edad, posibilidad de justificarse hasta 60 días de la respectiva elección.
Bolivia	Multa fijada por Corte Nacional Electoral. En caso de incumplimiento, se convierte en arresto.	
Brasil	Multa de 3 a 10% del salario mínimo de la zona de residencia.	Posibilidad de justificarse antes de 30 días de realizadas las elecciones
Perú	Multas escalonadas de acuerdo con el nivel de pobreza del distrito del DNI del elector.	Las multas pueden ser ajustadas por el Jurado Nacional de Elecciones.
Ecuador	Multa del 10% de la remuneración mensual unificada.	
Uruguay	Multa de una Unidad Reajutable por primera vez y tres Unidades Reajustables por cada una de las siguientes.	

Existe una clara correlación entre el voto obligatorio con sanción y la participación electoral, destacando los siguientes promedios de participación entre 2000 y 2016: sistema de voto voluntario: 64,5%; sistema de voto obligatorio sin sanción: 65,1%; y sistema de voto obligatorio con sanción: 81,4%:



PRESENTACIÓN CORPORATIVA

CORRELACIÓN ENTRE OBLIGACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Existe clara correlación entre voto obligatorio con sanción y participación.
(Promedio %)
Voluntario: 64,5
Obligatorio sin sanción: 65,1
Obligatorio con sanción: 81,4

	País	Tipo de sistema	Participación 2000-2016
1	Colombia	Voluntario	46
2	El Salvador	Voluntario	62,8
3	Guatemala	Voluntario	53
4	Nicaragua	Voluntario	70,9
5	Panamá	Voluntario	74,1
6	República Dominicana	Voluntario	72
7	Venezuela	Voluntario	72,7
8	Costa Rica	Obligatorio sin sanción	62,5
9	Honduras	Obligatorio sin sanción	71,7
10	México	Obligatorio sin sanción	61,9
11	Paraguay	Obligatorio sin sanción	64,2
12	Argentina	Obligatorio con sanción	77,2
13	Bolivia	Obligatorio con sanción	85,8
14	Brasil	Obligatorio con sanción	80,1
15	Ecuador	Obligatorio con sanción	73,8
16	Perú	Obligatorio con sanción	82,9
17	Uruguay	Obligatorio con sanción	88,7

Precisó que la correlación no necesariamente implica una relación causa-efecto, ya que muchas veces las diferencias culturales, el tiempo de vigencia de la institucionalidad, entre otros factores, pueden incidir en una mayor o menor participación electoral.

En otro plano, indicó que si las personas sienten el acto de votar como una imposición de la autoridad, bien podría ocurrir que concurren físicamente a votar, pero no estén verdaderamente participando del acto electoral. Lo anterior debe vincularse con las razones por las cuales las personas no concurren a votar, sobre todo si el fin último de este proyecto es realmente aumentar la participación electoral. Acerca del tópico, el Estudio de

Auditoría de la Democracia que realiza el PNUD, arrojó las siguientes constataciones:



A título de recomendaciones, el representante del PNUD destacó lo siguiente:

- 1.- Lo que se debe evitar:
 - a) Que se adopten sanciones para aumentar la participación que, por ser demasiado severas, puedan tener un efecto adverso; o bien un efecto regresivo, afectando desproporcionadamente a las personas de menores recursos.
 - b) No solo la multa puede tener un efecto regresivo; también lo tienen posibles restricciones para realizar trámites, o la imposición de mayores cargas (como podría ser la obligación de ser vocal en la próxima elección); y en mucho mayor medida la posibilidad de privación de libertad (arresto) por el no pago de la multa.
 - 2.- Lo que se puede hacer:
 - a) Las sanciones por la infracción de la obligación de votar deben ser razonables y proporcionales, pudiendo contemplarse alternativas menos gravosas para personas que lo necesiten.
 - b) Se debe mirar el fortalecimiento de la participación electoral en su conjunto, tanto desde el punto de vista de incentivos y facilidades para la participación, como desde lo punitivo.
 - c) Se deben tener en consideración aspectos operativos, como la actualización del domicilio en el registro electoral y la forma de aplicar una sanción (situación de domicilios desactualizados).
- Finalmente, el invitado destacó otras medidas para mejorar la participación electoral, tales como las se detallan en el cuadro siguiente.

Otras medidas

FORMACIÓN CIUDADANA

- ☐ Campañas comunicacionales como políticas de estado.
- ☐ Formación ciudadana desde los ciclos iniciales.
- ☐ Formación a docentes y estudiantes pedagogía.
- ☐ Simulaciones electorales prácticas
- ☐ Otras instancias democráticas y deliberativas en escuelas.

ACCESIBILIDAD DEL VOTO

- ☐ Facilitar transporte y movilidad
- ☐ Locales de votación: para grupo familiar
- ☐ Considerar formas de accesibilidad para personas en situación de discapacidad y personas mayores.
- ☐ Aumentar el tiempo legal de votación de las personas que trabajan durante el día de la elección.
- ☐ Evaluar determinación del día de la elección.
- ☐ Votación anticipada.



5) Presidente del Instituto Nacional de Jueces y Secretarios Abogados de los Juzgados de Policía Local (INJPL), señor Andrés Celedón

El señor Celedón expuso las siguientes observaciones en torno a la redacción del artículo único del proyecto:

a) El inciso primero señala: “El ciudadano que no votare será penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales”.

La descripción típica de la conducta contravencional debiera hacer referencia a “los electores” (siguiendo la terminología del artículo 66 de la ley N°18.700) y luego al hecho de “no concurrir a sufragar”, ya que al utilizar la expresión “al ciudadano que no votare”, podría entenderse que incluiría como conducta típica a quienes no obstante concurrir al local de votación, no emitieren un voto, o éste no fuere válido, lo que claramente se aleja del espíritu de la norma.

b) Por su parte, el inciso segundo dice: “No incurrirá en esta sanción”. Si se ha incorporado la idea de un procedimiento racional y justo para quien sea denunciado por no concurrir a emitir su voto, la decisión sobre la aplicación o no de una pena o sanción, o la exención de responsabilidad, corresponderá al Juez de Policía Local al dictar sentencia, por lo que la norma debiera referirse más bien a una eximente de responsabilidad, aplicando principios del derecho contravencional y concordando este inciso con lo que señala el inciso tercero del mismo artículo.

Por ende, a juicio del Instituto la norma debiera señalar lo siguiente: “Están exentos de responsabilidad infraccional, los electores que hayan dejado de cumplir su obligación de concurrir a sufragar por enfermedad, ausencia del país, encontrarse el día de la elección o plebiscito en un lugar situado a más de doscientos kilómetros de aquél en que se encontrare inscrito o por otro impedimento grave debidamente calificado por el juez competente, quien apreciará la prueba, de acuerdo a las reglas de la sana crítica.”

c) En el inciso tercero, y de acuerdo con lo dicho precedentemente, su redacción debiera tener presente la necesidad de que tal

declaración sea efectuada por el juez en una sentencia. Sugieren, al respecto, la siguiente redacción: “Estarán también exentos de responsabilidad infraccional, los electores que hayan dejado de cumplir su obligación de concurrir a sufragar, por desempeñar durante la realización de una elección o plebiscito funciones encomendadas por esta ley. Para acreditar tal circunstancia, bastará la presentación de un certificado emitido por autoridad competente que lo acredite.”.

Recapitulando, propuso el siguiente texto alternativo del artículo único del proyecto:

“Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios:

1) Agrégase en el artículo 66 el siguiente inciso segundo, pasando el actual segundo a ser tercero: “Es obligatorio, para los electores que tengan domicilio electoral en Chile, concurrir a emitir el sufragio. Exceptuase de esta norma el Plebiscito Nacional a que se refiere el artículo 130 de la Constitución Política de la República”.

2) Agrégase el siguiente artículo 151 bis:

"Artículo 151 Bis.- El elector que estando obligado a concurrir a emitir el sufragio no lo hiciere, será penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales.

No incurrirá en esta sanción el elector que haya dejado de cumplir su obligación por enfermedad, ausencia del país, encontrarse el día de la elección o plebiscito en un lugar situado a más de doscientos kilómetros de aquél en que se encontrare inscrito o por otro impedimento grave debidamente comprobado ante el juez competente, quien apreciará la prueba, de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

El elector que durante la realización de una elección o plebiscito desempeñen funciones que encomienda esta ley, se eximirán de la sanción establecida en el presente artículo remitiendo al juez competente un certificado que acredite esta circunstancia. "

3) Sustitúyese el inciso primero del artículo 157 por el siguiente:

“Artículo 157.- El conocimiento de las infracciones sancionadas en los artículos 151 y 151 Bis, corresponderá al juez de Policía Local de la comuna donde se cometieron tales infracciones y siempre que este fuere abogado. En caso contrario deberá ocurrirse al juez de Policía Local abogado de la comuna más cercana, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley N°18.287.”.

El señor Celedón aclaró que no les incumbe como organización discutir si el voto debe o no ser obligatorio, sino solo hacer presente que, en el evento que sea obligatorio, habrá un aumento de la carga de trabajo para los juzgados de policía local, lo que implica mejorar la infraestructura de los tribunales para una mejor atención de los ciudadanos.

El Presidente del INJPL abordó también otros temas, señalando que es necesario innovar en materia de justicia electoral y de justicia de policía local. Una propuesta podría ser la de establecer un procedimiento monitorio en virtud del cual, a través de un sistema electrónico, se permita lo siguiente: a) Al SERVEL, denunciar ante el juzgado de policía local que corresponda; b) A este último dictar la sentencia; c) Que la persona afectada pueda consultar la

sentencia en un registro público al que se tenga acceso con la clave única, y que pueda por la misma vía formular sus descargos; y d) Que el tribunal pueda absolver a la persona, si así lo amerita, o sustituir la sanción impuesta por otra forma de cumplimiento.

Sostuvo que uno de los mayores problemas en materia de justicia de policía local es la notificación, tanto de la denuncia del SERVEL como de la sentencia del tribunal, por el alto costo que implica el sistema de carta certificada (\$2.800 por persona, que es una suma elevada, si se estima en un 20%, aproximadamente, el porcentaje de quienes no concurren a votar). Por ende, una propuesta como la descrita significaría un enorme avance, permitiendo instalar la tramitación digital en sede de policía local.

Las intervenciones de la señora González, del SERVEL, y del presidente del Instituto Nacional de Jueces de Policía Local, señor Celedón, motivaron algunas consultas e intercambio de opiniones, según pasa a exponerse.

El **diputado señor Longton** expresó sus dudas en torno a la necesidad de explicitar en la reforma al artículo 15 de la Carta Magna que el sufragio es voluntario para los chilenos en el extranjero, si la Constitución ya lo establece en términos facultativos. Por otra parte, coincidió con la señora González acerca de hacer una mención expresa de que el voto es voluntario tratándose de las elecciones primarias, pues sería un exceso obligar a los ciudadanos a votar en ese tipo de procesos electorales.

Respecto de lo expresado por el Presidente del INJPL, planteó que el SERVEL podría hacerse cargo de las justificaciones o excusas por no sufragar, pudiendo presentarse aquellas en un período determinado, con posterioridad a la elección, a fin de no sobrecargar a los juzgados de policía local. En definitiva, es atendible que la aceptación o rechazo de las causales se resuelva en sede administrativa, y en los juzgados de policía local se radique solo lo concerniente a aquellas personas que no se excusen a tiempo y, por consiguiente, van a ser sancionadas. La idea es que el juzgado de policía local no tenga que tramitar causas donde las personas, inevitablemente, serán absueltas.

Finalmente, recordó que el proyecto de ley sobre tramitación digital que tramitó esta Comisión, y que actualmente se encuentra radicado en el Senado, contempla las notificaciones electrónicas, pero para ello se exige la autorización previa de la persona, razón por la cual la primera notificación, de igual manera, será siempre por carta certificada. En razón de ello, una buena alternativa sería estudiar la factibilidad de una notificación masiva, por medio del Diario Oficial, a través del respectivo municipio, etc.

Respecto de la propuesta del diputado señor Longton, el **señor Celedón (Presidente del INJPL)** recordó que, en el sistema antiguo de voto obligatorio, cuando el elector se encontraba a más de 200 kilómetros del lugar de votación, él debía formular sus descargos en Carabineros, y de esa constancia no quedaba registro en ninguna base de datos. Por lo tanto, sería importante que, a través de la ley de tramitación digital, existiese una interconexión entre Carabineros y el SERVEL, para efectos de excluir a quienes ya se excusaron invocando la mencionada causal. Este mismo sistema podría operar entre los consulados -por ejemplo- y el SERVEL, tratándose de personas

que se encuentren fuera del país. La causal relativa a enfermedad, a su juicio, debería acreditarse ante el juez de policía local correspondiente.

Respecto a la notificación electrónica, tema que se está analizando actualmente en el Senado, el mayor problema es que no se ha avanzado en el concepto de domicilio electrónico, que es aquel que debiera fijar el Registro Civil para los efectos de una notificación válida. El segundo problema es que no todos los juzgados de policía local tienen conexión con la municipalidad, por lo que no cuentan con un correo electrónico institucional, aspecto que es importante considerar.

La **representante del SERVEL, señora González**, dijo que en su opinión tratándose del procedimiento para la notificación y su relación con los juzgados de policía local, la idea sería replicar el mismo procedimiento que existía cuando imperaba el sistema de voto obligatorio. Acotó que es complejo imponer una carga al SERVEL en esta materia, más allá de la obligación de denuncia, debiendo ser otra la instancia que conozca de las excusas y aprecie su mérito, para que pueda resolver de acuerdo a la sana crítica. A su juicio, operativizar procedimientos entre el SERVEL y Carabineros no necesariamente redundará en una menor carga de trabajo para los juzgados de policía local. Por último, sobre este punto, sí se manifestó a favor de automatizar procesos para hacer la comunicación más fluida entre las instituciones.

En otro orden de ideas, precisó que es importante que se cuente con una norma expresa que libere de la obligatoriedad de votar a los chilenos residentes en el extranjero, ya que si bien el artículo 13 inciso tercero de la Constitución dispone que “Los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren fuera del país podrán sufragar...”, se trata de una norma dictada en el contexto del voto voluntario. Por lo tanto, si se modifica la regla general, pasando ésta a ser el voto obligatorio, la referida norma también debe modificarse, más aun si ya el artículo 142, que regula el plebiscito ratificatorio, establece que el voto será obligatorio para los ciudadanos con domicilio electoral en Chile. Esta última propuesta también da garantías al SERVEL, en cuanto a establecer con certeza los padrones de mesa que se utilicen en cada elección, no dando lugar a cuestionamientos respecto de quiénes deben o no ser excluidos, y quiénes deben o no ser denunciados posteriormente, en caso de infringir la obligación de votar.

Sin perjuicio de la explicación precedente, el **diputado señor Longton** insistió en que no es necesaria tal precisión, porque mientras el artículo 13 se mantenga en términos facultativos, debe entenderse que los chilenos en el extranjero no están obligados a votar, atendiendo al tenor literal de la norma. Complementó su argumento aduciendo que el artículo 142 de la Constitución es excepcional, pues se refiere a un caso particular, cual es el plebiscito ratificatorio.

La **representante del SERVEL** insistió en su argumento, invocando la necesidad de legislar más allá de los tiempos actuales. Agregó, en abono de su opinión, que las precisiones en la redacción del texto normativo son fundamentales para la certeza jurídica y para que el SERVEL tenga convicción respecto de quiénes son los sujetos obligados.

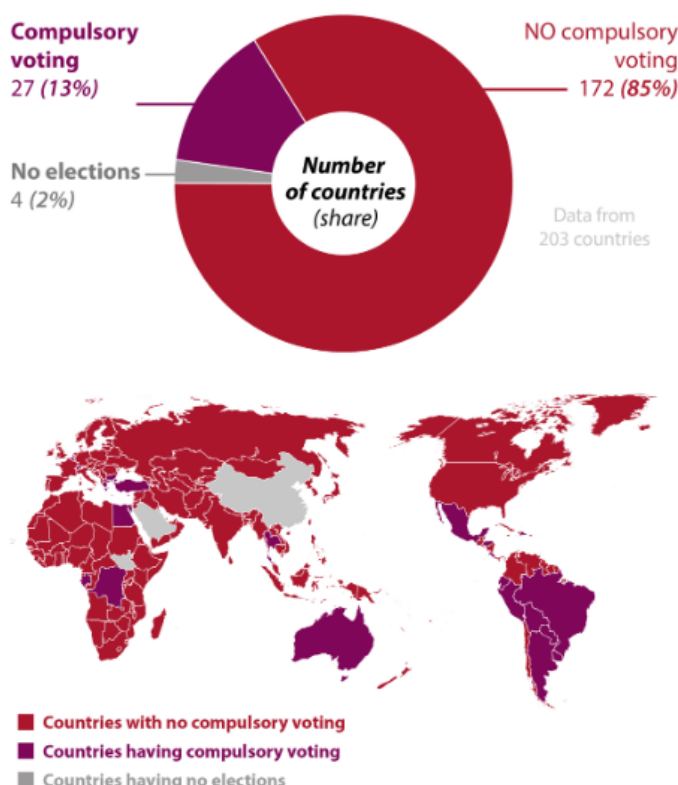
Finalmente, se deja constancia que también participó como invitada la analista de la BCN, señora Gabriela Dazarola, quien se refirió a los aspectos principales del trabajo que preparó a solicitud de la Comisión, y que aborda las sanciones asociadas al incumplimiento de la obligación de sufragar en el derecho comparado. Debido a que la versión in extenso de dicho estudio se incluye en el capítulo II de este informe, se omite aquí su intervención.

6) Oficial del Programa para Chile y el Cono Sur, IDEA Internacional, señora María Jaraquemada

Explicó que la tendencia mundial es a que el voto sea considerado un derecho, o sea voluntario, tal como actualmente ocurre en Chile. Sin embargo, si se observa la región donde nuestro país está situado, el voto es más bien un deber (voto obligatorio), el que puede o no ir acompañado de sanciones. En efecto, en algunos países se establece el voto obligatorio en las constituciones o leyes respectivas, pero este no tiene sanciones aparejadas (se le considera más un deber). En otros países de la región, en cambio, tiene sanciones asociadas bastante fuertes, y la fiscalización es efectiva.

Añadió que algunos de los primeros países que establecieron el voto obligatorio fueron Bélgica (en 1892), Argentina (en 1914) y Australia (en 1924).

COMPULSORY VOTING IN THE WORLD



Si se analiza la literatura a este respecto, hay argumentos a favor y en contra del voto obligatorio.

Dentro de los argumentos a favor del voto obligatorio, se consideran los siguientes:

1.- Ayuda a otorgarle legitimidad a las instituciones, al haber una mayor participación electoral.

2.- Contribuye con la formación o educación cívica de la ciudadanía.

3.- Fomenta la responsabilidad cívica.

4.- Algunos sostienen que podría implicar ciertos beneficios económicos (ahorros) para los partidos políticos, al no tener que ser ellos los principales responsables de “ir a buscar” el voto de las personas.

5.- Podría ayudar a disminuir el clientelismo, dado que todas las personas están obligadas a votar, y no solo aquellas respecto de las cuales se genera una relación de clientelismo.

Dentro de los argumentos en contra del voto obligatorio, se consideran los siguientes:

1.- Atentaría contra la libertad y autonomía de las personas para ejercer su derecho a voto.

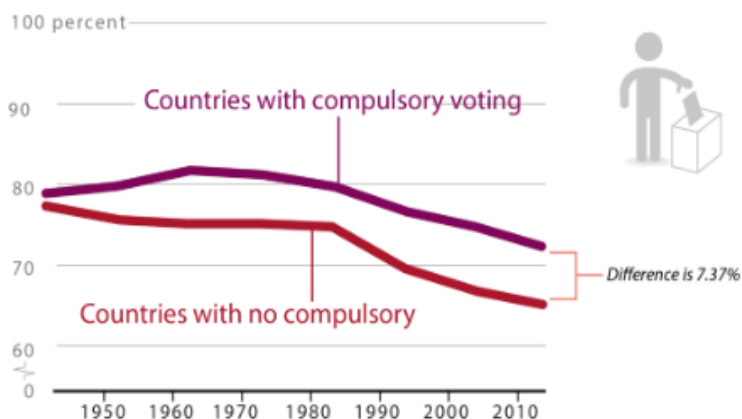
2.- Tiende a aumentar los votos nulos o blancos.

3.- Puede favorecer el populismo, porque cuando no hay liderazgos claros, las personas, al verse obligadas a votar, lo harían por figuras con esa característica.

4.- Desde la perspectiva de la institucionalidad y la capacidad fiscalizadora, tener voto obligatorio implica contar con mayores recursos estatales, a menos que se opte por establecer el voto obligatorio como un deber, pero sin sanciones aparejadas.

Por otra parte, señaló que las cifras indican que, en promedio, los países que tienen voto obligatorio tienen una diferencia de alrededor de un 7% de participación electoral respecto de aquellos países que no tienen voto obligatorio, lo que también es uno de los argumentos a favor para instaurarlo.

VOTER TURNOUT TRENDS



Explicó que lo que se ha hecho muchas veces, especialmente en países de la región, es establecer el voto obligatorio, pero sin sanciones reales, con la idea de dar una señal desde la institucionalidad de que es relevante que el voto sea visto como un deber o una responsabilidad, y no solo como un derecho. Otras veces, lo que ocurre es que simplemente hay falta de capacidad de las instituciones para fiscalizar y sancionar a aquellos que no cumplen con esta obligación, lo que puede ser percibido como una debilidad del Estado, que puede afectar también la confianza que tienen las personas en las instituciones.

En otros países –que era lo que ocurría en Chile desde el retorno a la democracia- el voto obligatorio es solo para quienes se registran. En cuanto a las sanciones, la más común es la multa. Algunos países

También hay dos modalidades que se discuten: incentivos v/s sanciones. En el caso de los incentivos, se dan los siguientes: descuento para la obtención de documentos personales (cédula de identidad, licencia de conducir, pasaporte); descuento para la matrícula en universidades; medio día laboral libre pagado por el Estado (Colombia); subsidio a las personas que están fuera del país para que vayan a votar (Malta), etc. Se ha discutido, pero no hay ejemplos documentados, de que pudiera existir la opción de deducción de ciertos impuestos. También podría pensarse en mecanismos o incentivos para grupos más desaventajados pues, generalmente, los grupos socioeconómicos más aventajados tienen una participación electoral más alta que los grupos socioeconómicos con menos recursos, como ocurre en Chile, por ejemplo. Por lo tanto, hay que procurar que los incentivos no beneficien solo a los grupos que ya votan más. Por otra parte, la idea es que estos incentivos no tengan relación con la participación política en determinados partidos o grupos: en definitiva, que de ellos no se desprenda una finalidad político-partidista.

Lo anterior debe complementarse con otras medidas, tales como: a) más participación ciudadana en las decisiones públicas, a través de diversos mecanismos (tema en el que Chile está bastante atrasado, a pesar del plebiscito y el proceso constituyente); b) más campañas comunicativas en torno a los temas electorales; c) escucha activa (descifrar por qué hay personas que no están yendo a votar para saber qué medidas, políticas o incentivos se pueden implementar para revertir esa situación), y; d) facilitar el voto (si el ir a votar se transforma en un acto engorroso, se hace más complejo para las personas cumplir con esta obligación).

Lo ideal es contar con mecanismos alternativos de votación. Chile y, en general, América Latina están bastante atrasados en este tema, en comparación con otros países del mundo. Estos mecanismos pueden facilitar a las personas el voto y, eventualmente, podrían aumentar la participación electoral, si van de la mano con el voto obligatorio.

Frente a la interrogante de cuándo establecer el voto obligatorio, explicó que debe plantearse si se instaura de inmediato, o bien con cierta gradualidad. Por ejemplo, solo para algunas elecciones y no para todas (como el caso del voto en el extranjero).

Enfatizó que lo que hará nuestro país será reinstaurar el voto obligatorio. Por lo tanto, para obtener los objetivos deseados hay que pensar cómo hacer para que esta medida no genere rechazo en la ciudadanía, considerando la muy alta desconfianza que existe en las instituciones políticas y el grave problema de participación electoral que quedó de manifiesto en las últimas elecciones.

La mayoría de los países contemplan excepciones para no votar, como la distancia, la salud (personas cumpliendo con pre y post natal, hospitalizadas, etc.), la edad (que no sea obligatorio para personas sobre cierta edad), etc. También hay varios países de la región que permiten votar voluntariamente a personas mayores de 16 años y menores de 18. Para las personas con problemas de salud sería bueno pensar en mecanismos alternativos de votación, de modo que puedan participar, si quieren hacerlo, sin necesidad de acercarse a votar el día de la elección.

A modo de síntesis, la señora Jaraquemada expuso las siguientes consideraciones:

1.- En el caso de Chile se estaría reinstaurando el voto obligatorio después de 10 años. Al respecto, valoró que se esté dando esta discusión, la que probablemente también se dará en el proceso constituyente cuando se discuta el sistema electoral. Añadió que la toma de decisión debe

ser informada, ponderándose adecuadamente los pros y contras del contexto chileno. Si bien es algo costoso en términos de recursos y de tiempo, sería ideal, por ejemplo, centrar la atención en los distintos grupos que efectivamente no están votando, para entender cuáles son las causas directas de esa abstención y así saber cómo hacerse cargo del problema.

2.- Para el contexto chileno, quizás sería mejor empezar con una suerte de derecho-deber, como lo hacen otros países de la región. Es decir, con sanciones más bien simbólicas o leves, y no tan intensas, porque la idea es que al final no se genere el efecto contrario: un desapego aun mayor con la institucionalidad y el sistema democrático.

3.- Se debe facilitar el voto: transporte gratuito; acercar las urnas a las personas; establecer mecanismos alternativos de votación, etc.

4.- Debe haber una campaña comunicacional intensa y no asociada a los partidos políticos, involucrando ojalá a la sociedad civil, a los organismos internacionales y al Estado en general. La idea es que no se interprete que son los partidos políticos los que están obligando a la ciudadanía a votar pues, aunque estos son clave en un sistema democrático fuerte, de acuerdo a las dos últimas encuestas CEP estos tienen actualmente en Chile solo un 2% de la confianza ciudadana.

5.- Al reinstaurar el voto obligatorio se debe tener en cuenta el calendario electoral. En un país con una muy baja participación electoral, se debe considerar que el 2021 es muy intenso desde el punto de vista electoral, lo que, a su vez, genera fatiga electoral.

6.- En poco más de un año habrá un plebiscito de “salida” con voto obligatorio, por lo que quizá podrían obtenerse aprendizajes de ese primer ejercicio, e implementar este sistema gradualmente en el país y con posterioridad a dicho evento eleccionario.

7.- Es muy importante que esta discusión se dé a través de una Mesa amplia: sociedad civil, organizaciones internacionales, focus, etc., pues esto le puede dar mayor legitimidad a la decisión de reinstaurar el voto obligatorio. De acuerdo a las pocas encuestas que se han hecho a este respecto, hay un importante número de personas que todavía se manifiesta en contra de esta medida.

8.- Esta debe ser evaluada de forma constante, para ir perfeccionándose.

9.- La medida debe necesariamente “conversar” con el sistema electoral y de partidos, cuestión que quizá estará más presente en la discusión constituyente.

10.- Lo anteriormente señalado debe ir de la mano con la legitimación de la política en Chile. Se debe analizar cómo fortalecer y dotar de más confianza a los partidos políticos y a las autoridades políticas en general.

11.- Se debe otorgar más capacidades al SERVEL y a la entidad fiscalizadora que se determine, en caso de establecerse sanciones.

7) Analista de Espacio Público, señor Javier Sajuria

El proyecto no se hace cargo del sistema de cobro y ejecución de las sanciones, lo que las puede volver ineficientes. Al respecto, recordó que cuando existía en Chile la sanción aparejada al voto obligatorio, muchas veces

esa multa no era cobrada, traspasando el costo al votante de tener que justificar su proceso.

En otro plano, el proyecto no resuelve la interrogante respecto del objetivo final de la sanción, en términos de si logra o no aumentar la participación. Cuando se observan diferencias, es difícil establecer, desde el punto de vista metodológico, si esas diferencias obedecen precisamente a la existencia de las sanciones y a su costo. Por tanto, el voto obligatorio puede existir en un régimen sin sanciones (derecho-deber), y la evidencia muestra que igual puede tener un efecto de aumento en la participación.

Las sanciones pecuniarias pueden tener consecuencias desiguales por niveles de ingreso. En cambio, otras sanciones no pecuniarias pueden ser más igualitarias. También existe el mecanismo de ofrecer algunos beneficios o incentivos asociados al voto, que permita fomentar la participación y que, en definitiva, puede producir el mismo efecto.

Cabe agregar que el proyecto de ley contempla una serie de exenciones en la materia, lo que haría menos necesario un eventual mecanismo de desinscripción electoral.

Otras consideraciones:

a) Fomento a la participación

- Las sanciones pecuniarias no son la única opción. Hay otros mecanismos para fomentar la participación electoral y para hacer extensiva la obligatoriedad del voto, si eso es lo que se determina finalmente.

- La participación es desigual y sesgada (territorialmente, por clase y por otras variables). Por lo tanto, las herramientas legales y reglamentarias que traten de fomentar la participación debiesen considerar esa dimensión, aun cuando ello sea complejo. Por ejemplo, una sanción pecuniaria que sea baja para un porcentaje de la población de altos ingresos, en el fondo, discrimina a aquellas personas de bajos ingresos que no tienen la capacidad de “pagar por no votar”.

- Quedan pendientes mecanismos de facilitación del voto, como transporte público gratuito, voto anticipado y/o postal en casos excepcionales, voto para personas privadas de libertad, entre otros. La pandemia ha demostrado que se hace relevante establecer mecanismos anticipados y mecanismos adicionales. Respecto del voto de las personas privadas de libertad, sostuvo que en esta materia hay una violación sistemática a los derechos humanos, y afirmó que esta es una deuda pendiente que el sistema político chileno ha tenido por años, y la Corte Suprema así lo ha reiterado en variadas oportunidades.

b) Legitimidad del sistema político

- En Chile, a diferencia de otros países (Centro de Investigaciones Sociales, en España; Estudio Electoral Británico; Estudio Electoral Norteamericano de EE.UU., etc.), no existen recursos públicos permanentes destinados a efectuar estudios electorales. Para comprender cómo la ciudadanía piensa respecto al sistema democrático, a su participación política, quiénes votan y quiénes no votan y por qué razones, otros países invierten y entregan recursos a consorcios universitarios, organizaciones de la sociedad civil, etc., existiendo gastos permanentes para hacer este tipo de investigaciones. En Chile esto solo se da en la medida que haya investigadores interesados en postular a fondos concursables, o en la medida que fondos privados, ya sea de empresas o de ciertas ONG, sean capaces de hacerlo.

Pero el nivel de investigación que se requiere para poder comprender este tipo de tendencias es mucho más caro y más sofisticado que el que se puede hacer hoy. Por tanto, hay una tarea pendiente en cuanto a crear un sistema que con financiamiento público y permanente pueda, a su vez, generar mayor investigación, que permita mejorar los mecanismos a través de los cuales se fomenta la participación.

- Mejora en la oferta política. Uno de los problemas que se observa en el voto obligatorio no tiene tanto que ver con el proceso en sí mismo, sino con las siguientes preguntas: ¿por qué la gente no participa? ¿por qué la gente no vota? ¿acaso porque no están obligados a votar, o porque la oferta política no es lo suficientemente atractiva? El problema de este tipo de proyectos, desde el punto de vista normativo o ético, radica en que traspasan el costo de la baja participación a la ciudadanía, y no a quienes están llamados a atraer esa participación, que son los partidos y los distintos actores políticos. Esto puede generar un rechazo de parte de la ciudadanía a soluciones como el voto obligatorio, pues se les traspasa el costo de mantener la institucionalidad política en un momento en que esta se encuentra ampliamente deslegitimada.

c) Pérdida de comparabilidad. Este punto quizá es menor, pero importante para los investigadores. Ya existe un quiebre en términos de sistemas electorales hace 10 años, y ahora habría otro quiebre, lo que no permitiría comparar las tendencias de participación electoral. Uno de los problemas que se ha observado es que hay poca capacidad de evaluación de los procesos políticos y poca investigación respecto de las implicancias del voto voluntario en Chile. Por ejemplo, en las discusiones sobre el sistema electoral hay poca investigación respecto a los efectos que tuvo el cambio de sistema.

Las exposiciones de la representante de Idea Internacional y del analista de Espacio Público fueron objeto del siguiente debate.

La **diputada señora Parra** comentó que esta Comisión ha hecho esfuerzos por avanzar en materias que se han mencionado, como el proyecto de ley para “acercar” los locales de votación a los domicilios de las personas (boletín N°12.426-06), de autoría del diputado señor Longton; y otros relacionados con la iniciativa popular de ley, la participación ciudadana y la posibilidad de voto de las personas privadas de libertad.

Agregó que, en su opinión, este es un fenómeno que va más allá del ámbito legislativo, por lo que consideró importante conocer la opinión del Ministerio de Educación, pues la ley que mandata a impartir educación cívica a los estudiantes ya está dictada hace años y aún no se conoce cómo ha sido su implementación.

Admitió que la acción legislativa no es la única, pues se requiere intervención desde distintos ámbitos. Probablemente, proyectos de esta naturaleza no mejorarán la legitimidad del sistema político ni la oferta política, pero lo que no puede ocurrir es que haya autoridades electas con porcentajes de un dígito del padrón, como ocurrió en la última elección del 13 de junio. En efecto, hay gobernadores regionales electos con un 6% y con una participación de menos del 20% del padrón, lo que implica una deslegitimación absoluta de la política.

Respecto de la necesidad de institucionalizar la capacidad de evaluar el voto de forma más permanente y poder llevar a cabo estudios sobre esta temática, hizo presente que ello probablemente implica recursos fiscales.

Finalmente, consultó qué incentivos pueden ser los más recomendables de implementar en términos prácticos. Algunos han planteado,

por ejemplo, impedir que las personas puedan obtener su cédula de identidad, lo que a su juicio es un castigo demasiado drástico, particularmente para quienes no tienen recursos, porque se trata de un documento tan esencial.

El **diputado señor Rocafull** observó que se puede sancionar o incentivar a las personas a través de distintas medidas, pero se debe reflexionar respecto de qué se le pedirá a los partidos y a las distintas instancias políticas para generar su interés en participar. Por otra parte, lo ideal es que esa participación y opinión sea realmente considerada.

Respecto de las intervenciones precedentes, la **señora Jaraquemada, de International IDEA**, expresó que uno de los grandes problemas asociados a la falta de participación electoral es la baja popularidad y desconfianza que pesa sobre los partidos políticos. En Paraguay, por ejemplo, cuya legislación no contempla sanciones, hay una participación electoral bastante considerable, y si bien los partidos políticos no están dentro de las instituciones mejor rankeadas, todavía gozan de cierta cercanía con la comunidad, por lo que logran movilizar a las personas para ir a votar.

En el caso de Chile, su sugerencia es que, de reimplantarse el voto obligatorio, debiese mediar una campaña mucho más amplia, que no sea vista solo como política partidista. Quizá no hay estudios más específicos, pero si se mira ciertas encuestas, como la CEP, o algunos estudios del PNUD, dentro de los aspectos que influyen en la baja participación electoral se contempla la falta de renovación que se percibe en la política, pero también la capacidad de incidir del voto. En efecto, una vez que el candidato es electo, la sensación es que el ciudadano pierde un poco el mandato y su voto se convierte en una especie de “carta blanca” donde se genera poca conexión entre la persona, el representante y las decisiones que este toma. Por lo anterior, es importante pensar también en otras formas de participación, como la iniciativa ciudadana de ley, por ejemplo, así como otras medidas que permitan recuperar el vínculo de la ciudadanía con la participación pública, más allá de lo meramente electoral. A través de distintos mecanismos de participación y vínculos entre la ciudadanía y el Estado se puede tener mucha más retroalimentación que solo a través del voto.

Añadió que otro problema de la región es el clientelismo. Se ha dicho que el voto voluntario lo fomenta, porque de esa forma solo hay preocupación respecto de aquellos a quienes se moviliza a votar. Evidentemente, esa forma de relacionarse no puede continuar, porque finalmente tampoco fomenta el voto.

Lo ideal es que los estudios y evaluaciones sobre esta materia no sean solo a través del Estado, sino también de la Academia, para lo que sí es muy importante que haya información estatal en formatos abiertos, accesible y permanentemente actualizada. El SERVEL hace este esfuerzo, pero siempre se puede mejorar, otorgándole mayores recursos. Así también se puede fortalecer la División de Estudios del propio SERVEL. Por otra parte, sería ideal que existieran fondos concursables específicos para este propósito.

Junto con lo anterior es clave facilitar el voto (acercar las urnas a las personas, hacer más fácil el cambio de domicilio electoral, etc.) y establecer mecanismos alternativos de votación. El contar con un sistema electoral que funciona bien, es rápido, confiable y transparente, muchas veces genera una falta de modernización o inmovilidad por miedo a “echarlo a perder”. Sin embargo, recientemente (los días 15 y 16 de mayo) se pudo llevar a cabo una elección en dos días por primera vez en el país, por lo que se deben hacer esfuerzos para innovar y modernizar el sistema, generando mayores facilidades al votante.

Sobre las sanciones escalonadas, enfatizó en la necesidad de pensar en la distinta situación socioeconómica de las personas, pues efectivamente pagar una multa no es lo mismo para unos que para otros. En este sentido, IDEA piensa que el voto obligatorio debe ser más un derecho-deber que una obligación.

Por último, respecto de los tipos de incentivo, manifestó que el feriado irrenunciable, o bien otorgar medio día para votar, son medidas que ya existen en algunos países, como Colombia. Todo lo que sea facilitar el voto a las personas es importante. Asimismo, la renovación de la política es clave, y es un gran desafío para Chile. Por otra parte, la paridad demostró que es posible renovar la política.

La **diputada señora Parra** destacó también, como una de las medidas adoptadas en materia de renovación de la política, el límite a la reelección. Manifestó su anhelo por que se avance en escaños reservados para el mundo indígena.

El **diputado señor Longton** manifestó que la exposición de la señora Jaraquemada va en la línea de lo que varios diputados de la Comisión piensan, en el sentido de asociar el voto obligatorio a ciertos incentivos, o bien a ciertas sanciones que vayan más allá de lo pecuniario. También afirmó hacerle mucho sentido la idea de las sanciones escalonadas.

Respecto de los modelos para poder hacer estudios, además de los fondos concursables, que es el mecanismo que existe hoy día, el **señor Sajuria, de Espacio Público**, explicó que estos varían dependiendo del país. Hay casos como, por ejemplo, el Centro de Investigaciones Sociológicas, en España, que es un instituto de investigación público, que tiene una estructura separada y que lleva muchos años estudiando opinión pública en el país, y dentro de sus funciones está precisamente generar investigación para comprender las necesidades y los anhelos no solamente de la sociedad española en general, sino que también de las comunidades autónomas. Hay otros modelos, como el caso del Estudio Nacional Americano, de EE.UU.; o del Estudio Electoral Británico, cuyo financiamiento proviene de lo que sería el equivalente a la ANID en Chile (Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo). Pero, a diferencia de los fondos concursables, es un financiamiento permanente.

Sobre el tema de los incentivos y castigos, la primera pregunta que cabe hacerse es cómo fomentamos la participación, y si el voto obligatorio puede fomentar la participación o no y bajo qué contexto. Al respecto, la evidencia es bastante sugerente en el sentido que, efectivamente, el voto obligatorio aumenta la participación. Sin embargo, la evidencia no es tan sugerente respecto de las sanciones. Entonces, la pregunta respecto de qué sanciones establecer se vuelve menos relevante. Sobre el punto, recalcó que el hecho de que la sanción sea más dura o más efectiva, o la fiscalización más eficiente, no significa necesariamente que vaya a mejorar la participación electoral. En definitiva, hay un límite de cuánto esta puede mejorar por la vía de la obligación. Y de ahí surge otra interrogante: ¿hasta qué punto se va a tensionar a la opinión pública obligándola, o haciendo aún más oneroso el proceso de la participación política?

La **señora Jaraquemada, de International IDEA** subrayó, a propósito del plebiscito de “salida” previsto para el año 2022, que habrá un sistema de voto obligatorio, y quizás a partir de entonces sea el momento adecuado para implementarlo como norma general.

8) Académica de la Universidad Alberto Hurtado, señora Federica Sánchez

Explicó que la teoría de acción racional es probablemente la más fundacional de los estudios del comportamiento electoral. Es una teoría económica y utilitaria, que supone que la acción de votar o no votar para cada individuo es una decisión basada en costos y beneficios. En definitiva, los individuos votan cuando los beneficios son mayores que los costos.

De acuerdo a esta teoría, la utilidad del voto está dada por la probabilidad de que el voto de una persona sea decisivo para la elección; el beneficio de que gane el candidato de su preferencia; los costos de ejercer el sufragio (tiempo, información, registro, etc.); y el beneficio intrínseco de votar (sentido del deber cívico). Si se observa esta ecuación utilitaria del voto, la realidad es que mientras más grande es el electorado, la probabilidad de emitir un voto decisivo sobre una elección se vuelve cada vez más baja, e incluso tiende a ser “cero”, lo que se traduce en pocos incentivos para votar y más incentivos para abstenerse.

Por eso, el acto de votar es “irracional” en términos de costos y beneficios (los costos de votar serán siempre más altos que los beneficios que se van a obtener), y los abstencionistas o no votantes son los que se ajustarían a un comportamiento racional. La literatura explica el fenómeno de que, no obstante lo anterior, la participación siempre sea mayor que “cero”, haciendo referencia a los beneficios intrínsecos de ejercer el voto, que son aquellos que no son tangibles, entendiendo que los votantes derivan beneficios del acto de votar, independientemente del resultado. Esto es lo que constituye la “paradoja del voto”.

Respecto del voto como derecho o como deber, sostuvo que es una discusión que ronda el debate respecto del voto obligatorio. En efecto, la obligatoriedad supone al voto como un deber. Sin embargo, las alternativas a este respecto no son excluyentes y la pregunta que cabe hacerse es por qué no podría ser ambas cosas, esto es, un derecho que debe ser ejercido.

Los defensores del voto como derecho, sobre todo en la escuela liberal, consideran que poder ejercer el derecho a no votar es tan valioso como poder ejercer el derecho a votar, y no hay una superioridad de uno por sobre otro.

Cuando se habla de “voto obligatorio”, en realidad ello se refiere a la participación obligatoria, pues no es posible obligar a las personas a votar (votos blancos, nulos, etc.).

Tratándose de los sistemas de voto obligatorio, explicó que lo que ocurre es que los incentivos o supuestos, de acuerdo a la teoría de acción racional en cuanto a cómo se toman las decisiones, cambian un poco, pues como el votar se convierte en una obligación legal, el abstenerse o decidir no ir a votar pasa a ser un costo. Entonces, el hecho de que exista una obligación de ir a votar puede aumentar los costos nominales de la participación.

Agregó que el voto obligatorio no es un fenómeno nuevo. Hoy son 27 países los que utilizan este sistema. La mayoría de estos se encuentran en América Latina, pero también lo tiene Bélgica, Luxemburgo, Australia, etc.

Subrayó que no todos los sistemas de voto obligatorio son iguales, y sus diferencias van a depender fundamentalmente de las sanciones asociadas al incumplimiento de la acción de votar y su efectividad. En efecto, la literatura del comportamiento electoral ha demostrado de forma prácticamente unánime la efectividad del voto obligatorio para aumentar la participación

electoral. Sin embargo, el impacto real del voto obligatorio está mediado por la existencia o no de sanciones y la rigidez con la cual las autoridades del país hacen cumplir las penalidades por no votar.

Respecto de las sanciones, estas pueden ser de distinta magnitud:

- Sanciones fuertes: multas altas; prisión (generalmente vinculada al no pago de las multas y no como sanción directa); pérdida de derecho al sufragio por un tiempo determinado; imposibilidad de cobrar cheques u operar en el sistema bancario; suspensión de beneficios sociales; etc.

- Sanciones medias: dificultad en trámites como renovaciones de documentos (pasaportes, cédulas); suspensión de licencias de conducir; imposibilidad de trabajar en el sector público; no poder recurrir a salas cunas públicas; etc.

- Sanciones débiles: explicaciones formales; multas simbólicas; etc.

Muchos países tienen más de una sanción. Por ejemplo, Australia exige primero una explicación formal, y si ella no satisface al ente electoral se pasa a una multa. Hay otros países que han instaurado como sanción el trabajo comunitario; y otros que vinculan las multas a un porcentaje del salario mínimo o al nivel de ingreso del infractor.

Por otra parte, que las sanciones sean o no efectivas dependerá de las capacidades administrativas del Estado para asegurarse de que los infractores respondan. Así, en un sistema de voto obligatorio, los niveles observados de participación estarán determinados por la interacción de las sanciones y sus niveles de aplicación efectiva. Si hay sanciones fuertes y además estas se hacen cumplir, la participación aumenta de forma significativa, normalmente por sobre el 90% (Perú, Australia). Si la legislación contempla sanciones fuertes, pero su cumplimiento no es eficaz (pues no hay capacidad estatal, o el Estado no se preocupa de hacerlas cumplir), entonces no importa el nivel de sanción y el impacto será menor sobre la participación. Esto ocurre en Argentina, por ejemplo, país en que el nivel de participación es muy alto, a pesar de contar con sanciones que no se cumplen efectivamente, pero ello obedece a un factor distinto a la obligatoriedad del voto: la cultura política). Finalmente, si las sanciones son débiles o inexistentes, y el cumplimiento no es efectivo, los sistemas funcionarán en la práctica como si tuviesen voto voluntario (Costa Rica).

De lo anterior cabe concluir que, para que los sistemas de voto obligatorio tengan realmente un impacto en la participación, y ese impacto sea sostenido en el tiempo, deben existir sanciones, las que además se deben hacer cumplir. Definir cuál es la mejor sanción para estos fines (monetaria u otra que entorpezca la logística de la vida diaria del ciudadano, por ejemplo) es materia de otra discusión. Pero lo cierto es que, si no existe una penalidad por no votar, el votante no se sentirá interpelado por la norma.

El peligro del voto obligatorio es que obligar a la ciudadanía a votar puede ser contraproducente para el problema que se quiere resolver: la apatía y la desafección de la ciudadanía. En efecto, la obligatoriedad podría reforzar tendencias negativas hacia la democracia, como respuesta a la coerción y al castigo de las reglas del sistema de voto obligatorio. Bajo la obligatoriedad, además, está demostrado que aquella parte de la ciudadanía que tiene actitudes antidemocráticas va a cuestionar aún más severamente la legitimidad de las autoridades, las instituciones y los procesos en donde se les obliga a participar, dentro de un sistema con el cual no quieren vincularse.

Esto es un problema, por cuanto América Latina es la región con menor nivel de satisfacción con la democracia en el mundo. En el caso de Chile, es el país de América Latina con menor satisfacción y menor apego a la democracia, por lo que un sistema de voto obligatorio podría eventualmente aumentar las brechas entre los individuos satisfechos con la democracia y los que no lo están.

Por otra parte, existe cierta expectativa de que el voto obligatorio puede generar, en el largo plazo, involucramiento político. Como las personas tienen que votar, se cree que los votantes se informan más y están más atentos a la política en general. Sin embargo, existe evidencia tanto a favor como en contra de esa hipótesis. En muchos casos, el voto obligatorio genera involucramiento político, pero este no es sostenible en el largo plazo si se deja de contar con ese sistema (esto ocurrió, por ejemplo, en el cantón de Vaud, en Suiza).

Lo anterior tiene que ver con la necesidad de generar cultura política. En ese sentido, la educación cívica es fundamental para los procesos de sociabilización política, pues estos son los que generan en el largo plazo el apego al voto y el sentimiento de deber cívico. Esto es lo que ocurre en Argentina, por ejemplo, donde existe la materia de Educación Cívica desde la primaria en el currículo escolar; y se habla de política en los hogares. Existe una cultura política que hace que, a pesar de que las sanciones por no votar no sean tan efectivas, nadie se cuestione no ir a votar. Generar el deber cívico se relaciona con los beneficios intrínsecos de ir a votar, la sensación de que se está cumpliendo con este deber por sentirse involucrado con el país en el que se vive.

En otro orden de ideas, hizo presente que dentro de las sanciones por no votar distintas a las monetarias, en algunos lugares se ha recurrido a la publicación de registros de los no votantes. Esto se hacía en Italia, por ejemplo, cuando en ese país imperaba el sistema de voto obligatorio. Al respecto, manifestó que está comprobado que se genera una presión social ante el hecho de que los pares puedan saber que no me estoy comportando de acuerdo a lo “cívicamente correcto”, que es ejercer el derecho a voto; y esa presión puede incidir positivamente, para que en las próximas elecciones más personas vayan a votar.

Finalmente, señaló que además de establecer sanciones hay que crear incentivos. Por ejemplo, transporte gratuito el día de la elección; proceso electoral realizado en más de un día; facilidades para el voto por correo; voto anticipado; registro automático; cercanía del domicilio al lugar de votación; día libre el de la votación, si este es hábil, u otros incentivos laborales; etc.

En conclusión, tanto las sanciones efectivas como los incentivos, en su conjunto, generan mejores resultados en términos de voto obligatorio.

Concluida la exposición de la invitada, la diputada señora Parra manifestó comprender la importancia de que las sanciones sean efectivas para efectos de lograr el propósito que se busca. Por otra parte, también se entiende que la mera obligación legal de concurrir a votar puede ser percibida por la ciudadanía como una sanción en sí misma. Sin embargo, en Chile hay un problema sostenido en el tiempo de baja participación, mucho más notorio que en el resto del mundo. Por tanto, es complejo definir el camino por el cual optar. Al respecto, consultó si existen estudios en Chile sobre el comportamiento electoral. Señaló, además, que ciertas sanciones que se aplican en otros países

son, a su juicio, demasiado severas, como por ejemplo la no renovación de la cédula de identidad, por las limitaciones que de ello se derivan (no poder cobrar el sueldo, entre otros trámites, lo que sin duda perjudica a las personas más vulnerables).

El **diputado señor Longton** destacó que la experiencia argentina es bastante buena, pues hay una cultura cívica muy desarrollada, y de la cual se pueden obtener lecciones.

Acotó que en materia de incentivos hay bastante coincidencia. Sin embargo, respecto a las sanciones hay más discrepancias. En su opinión, la sanción monetaria (multa) tiene que establecerse, pero en cuanto a su cobro recordó que por una serie de factores la experiencia del juzgado de policía local no dio resultado, lo que terminaba finalmente en la condonación de la multa.

En base a la experiencia comparada, consultó a la invitada sobre qué tipo de obstáculos y para cuáles trámites podría constituir un disuasivo mayor para que las personas concurren a votar, entendiendo que lo más probable es que sean aquellos que más afectan a las personas en su diario vivir.

Finalmente, opinó que la legislación debiese contemplar un “bolsón” amplio de causales para excusarse de ir a votar, aplicables a cada elección, más que otorgar la posibilidad de desinscribirse del registro, consultando a la invitada su parecer al respecto.

La **señora Sánchez** enfatizó que al optar por voto obligatorio o voto voluntario nunca se dejará a todos contentos, pues en cada uno de los sistemas habrá ganadores y perdedores.

Apuntó que en Chile la participación electoral viene disminuyendo desde el año 1989, y este no solo es uno de los países con más baja participación de Latinoamérica, sino que del mundo. La crisis de participación, por tanto, es severa. Cabe observar que los sectores económicos de mayores ingresos votan mucho más que los de menores ingresos, lo que mandata a fijarse no solamente en el porcentaje de participación, que al final del día es solo un número, sino que también en la distribución de la participación, pues si esta fuera transversal y representativa el problema sería menor. En ese escenario, la imposición de una multa por no votar va a afectar significativamente más a los sectores socioeconómicos más vulnerables que a los de mayores ingresos, sobre todo si ella va asociada a la imposibilidad de realizar ciertos trámites o renovar determinados documentos.

Reafirmó que el voto obligatorio sin sanciones de ningún tipo no tiene sentido, pues está demostrado en la literatura y en la experiencia comparada que no funciona, y a la larga se transforma prácticamente en un voto voluntario (por ejemplo, Costa Rica). En definitiva, no cumple con el fin para el cual es instaurado.

Por tanto, si la idea es generar un cambio institucional para que aumente la participación, tiene que haber algún tipo de sanción. Ahora bien, si se trata de sanciones pecuniarias, estas no necesariamente tienen que ser uniformes, ya que pueden fijarse proporcionalmente por tramo de ingresos, de acuerdo al sueldo mínimo, etc., de tal manera que para los sectores de menores ingresos la sanción no signifique lo mismo que para los sectores de más recursos. La idea, en todo caso, es que la multa no sea simbólica, porque si el monto es insignificante tampoco tendrá efecto.

En cuanto a las sanciones no monetarias más efectivas, opinó que la renovación de la cédula de identidad o del pasaporte termina siendo menos costosa que otro tipo de sanciones no monetarias como, por ejemplo,

las que tienen Perú o Bolivia, que impiden hacer trámites e interactuar con el sistema bancario y acceder a beneficios sociales por un tiempo determinado. Estas sanciones, sin embargo, también terminan afectando en mayor medida a los sectores de menores ingresos, que son los que tienen una interacción más fluida con los servicios públicos del Estado, a diferencia de los sectores más acomodados. La idea, por tanto, es lograr un equilibrio en la reglamentación, teniendo en consideración todos estos aspectos.

En otro orden de ideas, hizo presente que, si bien un sistema de voto obligatorio con sanciones efectivas cumplirá el objetivo de aumentar la participación mientras esté vigente, si eso no se acompaña de medidas paralelas para generar en las personas la conciencia y el deber cívico de votar, lo más probable es que la participación electoral vuelva a disminuir en caso que el país, en un futuro, opte por reinstaurar el voto voluntario.

9) Jefe de la División General de Educación del Ministerio de Educación, señor Raimundo Larraín

El invitado hizo presente que la ley N°20.911 establece que desde la educación parvularia, y también en la educación básica y media, todos los establecimientos educacionales del país deben contar con un plan de formación ciudadana. Por tanto, es una medida transversal para todos los niveles educativos, y no solo para la educación media, como muchas veces se cree.

El objetivo de este plan de formación ciudadana es entregar a los estudiantes la preparación necesaria para asumir una vida responsable en una sociedad libre, y orientación hacia el mejoramiento integral de la persona humana como fundamento del sistema democrático. Asimismo, busca formar a los estudiantes para el ejercicio de una ciudadanía crítica, responsable y respetuosa.

El plan de formación ciudadana se tiene que realizar al interior de las escuelas y debe promover la comprensión del concepto de ciudadanía y de los derechos y deberes asociados a ella. También debe fomentar la valoración de la diversidad social y cultural del país, el respeto por los derechos humanos y la participación de los estudiantes en temas de interés público, entre otras materias.

A este respecto, la ley establece tres obligaciones para el Ministerio de Educación:

1.- Asesorar técnica y pedagógicamente a todas las comunidades educativas que requieran apoyo en la elaboración de sus respectivos planes de formación ciudadana. Esto se lleva a cabo a través de la supervisión ministerial que asesora tanto de manera directa (una a una) como en red a las escuelas en la elaboración, implementación y monitoreo de sus respectivos planes.

2.- Entregar orientaciones y recursos pedagógicos para que los directivos y los profesores puedan incorporar la formación ciudadana en las distintas asignaturas. Este es un tema que no se trabaja solo en una asignatura, sino que en todas ellas, pues son objetivos de aprendizaje transversales al currículo.

En el caso de la educación parvularia, el plan de formación ciudadana se desarrolla de acuerdo a las características particulares de ese nivel; por ejemplo, a través de la incorporación del juego.

3.- Fomentar que en la formación inicial de los profesores esté presente la formación ciudadana y la formación cívica, lo que se ha ido incorporando en los estándares de formación exigido a cada facultad de Pedagogía.

Junto con lo anterior, comentó que se ha avanzado en la implementación de la nueva asignatura “Educación Ciudadana”, la que es obligatoria para tercero y cuarto medio, y que comenzó a impartirse en el año 2020. Ella incorpora conocimientos y competencias cívicas, temáticas de teoría política y formación ética que fortalecen la formación ciudadana como ejercicio democrático.

El año pasado, en pandemia, las escuelas comenzaron la implementación de esta nueva asignatura, lo que significó un cambio importante a nivel de gestión al interior de las mismas. Desde el ministerio se ha apoyado con la creación de recursos pedagógicos, planificaciones, cápsulas, etc. Asimismo, se ha incorporado mucho el concepto de “ciudadanía digital” por los tiempos que se viven, para apoyar a los profesores.

Los planes de formación ciudadana se ejercen prioritariamente en cuatro espacios de participación dentro de las escuelas:

1.- Consejo Escolar, que es un espacio donde están representados los distintos estamentos de las escuelas. Tiene carácter informativo, propositivo y consultivo. En algunos casos también es resolutorio.

2.- Consejo de Profesores, que es un espacio de reflexión pedagógica que está definido por la jornada escolar completa.

3.- Centros de Estudiantes.

4.- Reuniones de padres, madres y apoderados.

En definitiva, los planes de formación ciudadana son hoy el instrumento para que las comunidades escolares puedan fomentar el ejercicio de una ciudadanía responsable y la participación de la comunidad escolar en distintas instancias, a través de los cuatro espacios referidos anteriormente.

La Ley General de Educación señala que el propósito de la educación es que los estudiantes logren alcanzar un desarrollo integral, lo que implica aprender a participar de forma responsable, solidaria y democrática en la comunidad.

En materias de interés público, el foco de las escuelas debe estar conforme a los planes mencionados, pues ellos recogen las experiencias, necesidades y fortalezas de cada comunidad educativa. Deben además fomentar el conocimiento y la formación en derechos humanos.

Desde el ministerio existen múltiples apoyos para que los profesores y las escuelas puedan trabajar los objetivos planteados en sus planes de formación ciudadana. En primer lugar, orientaciones para que cada escuela elabore sus planes de formación ciudadana, lo que no es fácil, pues hay que hacerse ciertas preguntas, disponer de recursos, crear liderazgos, colocar indicadores para lograr que el plan de formación se plasme en la vida de las escuelas, etc. En segundo lugar, se ha puesto a disposición de los profesores fichas pedagógicas y recursos para implementar, desde el currículo y de manera transversal, los objetivos de formación ciudadana. Esto tampoco es sencillo, pues se trata de objetivos más “blandos”, que muchas veces son de actitudes y se deben trabajar en todas las asignaturas. De lo contrario, el impacto del plan de formación ciudadana decae. En tercer lugar, debe haber orientaciones claras para fomentar la participación de las comunidades educativas, que es el eje central; módulos de formación ciudadana para trabajar

desde la educación parvularia; actualización para los docentes en materia de formación ciudadana; y diseño e implementación de acciones locales que fomenten la participación juvenil y el ejercicio de la ciudadanía.

Por último, existen muchas buenas prácticas que se han recogido a través de un “banco de buenas prácticas”, donde las escuelas llevan a cabo distintos procesos participativos, ya sea para mejorar su entorno, elegir a sus representantes o deliberar sobre temas de interés público, todo ello con el propósito de formar en habilidades para el siglo XXI.

Concluida la exposición del invitado, la diputada señora Joanna Pérez recordó que hace un tiempo esta Comisión recabó antecedentes al Ministerio de Educación a propósito de la implementación de la ley N°20.911, que busca fortalecer la educación cívica, toda vez que ella fue publicada en 2015, para ser implementada en 2016. Si bien algo se ha avanzado en este aspecto, es importante conocer el grado de cumplimiento de los objetivos de la ley y los recursos fiscales asociados a ella. Por otra parte, destacó que se trata de una ley muy integral, pero la idea es que se implemente adecuadamente, es decir, no solo a través de iniciativas o planes piloto, o a voluntad de los distintos actores que intervienen en el proceso.

El diputado señor Longton consultó si existe algún tipo de registro o estadística respecto de cuántas horas están destinando los establecimientos para los planes de formación ciudadana. Lo anterior permite evaluar la aplicación de la ley y su cumplimiento por parte de los establecimientos educacionales.

La diputada señora Parra hizo hincapié en la necesidad de evaluar los resultados de la implementación de la ley no solo en términos cuantitativos, sino sobre todo cualitativos. Por otra parte, aseguró que en la práctica -de acuerdo a la experiencia que le ha tocado conocer en terreno- la aplicación de esta ley en los niveles más bajos es menor.

En torno a los comentarios y preguntas anteriores, el **señor Larraín** precisó que actualmente en todas las escuelas del país se imparte la asignatura de “Educación Ciudadana”, por lo que ello no está a merced o voluntad de los establecimientos. El plan de formación ciudadana que contempla la ley N° 21.911 está incorporado dentro de todos los planes curriculares y normativos de las escuelas del país y se ha incorporado dentro de la carga de los docentes. En tercero y cuarto medio se disponen de dos horas, como mínimo, para impartir la asignatura.

Respecto de la educación básica, explicó que no se puede cuantificar un número de horas específicas, pues los objetivos se trabajan transversalmente en las asignaturas de Historia y Geografía, Orientación, Artes Visuales, Educación Física, Tecnología, Inglés, etc.

El Ministerio de Educación, a través de la Superintendencia de Educación, fiscaliza la existencia de los planes de formación ciudadana, su monitoreo e implementación. Por supuesto, no todos los planes de formación ciudadana tienen que ser iguales, porque cada escuela lo elabora en base a su proyecto educativo institucional, a su contexto, al territorio donde se encuentra, etc. En ese sentido, la riqueza de los planes de educación ciudadana también radica en la libertad y autonomía que tienen las escuelas para definirlo. Sin perjuicio de ello, los planes contemplan ciertos mínimos. Por ejemplo, los valores, las metas y los indicadores de proceso, que permiten a las escuelas saber si se está avanzando en materias tan complejas como la participación de la comunidad educativa en distintas instancias escolares: cuán participativas son las reuniones de padres y apoderados o los consejos escolares; cuán

deliberativos y consultivos son los consejos de profesores; cuánta voz tienen los distintos estamentos de las comunidades escolares a la hora de la toma de decisiones, etc.

Además, la Superintendencia de Educación fiscaliza muchos de los recursos de las subvenciones para la implementación de los planes de formación ciudadana, haciendo presente que las escuelas cuentan con financiamiento específico de las subvenciones para ser destinado a la implementación de acciones que mejoren y fomenten la formación ciudadana dentro de las escuelas. Esto se hace a través del Plan de Mejoramiento Educativo (PME), en virtud del cual las escuelas pueden disponer del uso de las subvenciones escolares, que son variadas, para este propósito. Por tanto, esta es una ley que cuenta con recursos a nivel de las subvenciones, pero también a nivel ministerial, los que pueden destinarse a la elaboración de recursos pedagógicos, capacitación de profesores, formación de equipos directivos, etc.

Finalmente, destacó que lo más importante -y que es intangible en materia de cuantificación- es la asesoría que se realiza a todas las escuelas del país que lo requieren para la elaboración y actualización de sus planes de formación ciudadana, lo que se hace a través de la supervisión ministerial. Agregó que el ministerio cuenta con más de 800 supervisores a lo largo del país, que tienen como principal función asesorar técnica y pedagógicamente, de acuerdo a lo ya señalado. Se trata, por tanto, de un conjunto de recursos y capacidades que permiten ir avanzando en esta materia. Y, en efecto, se ha avanzado muchísimo, tanto por la obligatoriedad de impartir la asignatura específica, como también porque se han ido incorporando los temas de formación ciudadana en los planes de convivencia escolar de las escuelas y otros programas afines.

10)Presidente del Consejo Directivo del SERVEL, señor Andrés Tagle

Hizo presente que el proyecto de reforma constitucional que restablece el voto obligatorio en elecciones populares (boletines Nos 13.212-07 y 13.213-07, refundidos), radicado actualmente en el Senado, donde cumple el segundo trámite constitucional, contempla algunas excepciones a la obligación de concurrir a votar: ciudadanos chilenos con residencia en el extranjero y elecciones primarias. Sin embargo, dicha reforma no faculta a la ley orgánica para establecer nuevas excepciones, lo que podría significar un problema a la luz de la revisión de oficio que el Tribunal Constitucional debe hacer de este proyecto de ley orgánica constitucional. En efecto, dicho organismo podría decretar que solamente aplican las excepciones al voto obligatorio establecidas en la reforma constitucional, criterio con el cual ya ha fallado en otras oportunidades.

Por otra parte, señaló que la disposición transitoria contenida en el proyecto de reforma constitucional dispone que “La reforma introducida en el artículo 15 sobre obligatoriedad del voto regirá en el momento de entrar en vigencia las modificaciones que se efectúen en la ley orgánica constitucional respectiva”, sin especificar a qué modificaciones se refiere, y si se trata de excepciones o multas. La ambigüedad de esta norma genera un problema, pues hay otros proyectos de ley que se están tramitando y que también inciden en la LOC de votaciones populares y escrutinios, como, por ejemplo, el que busca privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación (boletín N°12426-06).

Respecto de las causales de excepción que contempla el boletín N°13105-06, manifestó su conformidad con la causal de enfermedad, distancia con el local de votación y desempeño de funciones que encomienda esta ley durante la realización de una elección o plebiscito (aplicable, por ejemplo, al personal de las FF.AA. y Carabineros de Chile). Pero la causal “ausencia del país” puede entrar en contradicción con la contenida en el proyecto de reforma constitucional aludido, relativa a los chilenos con residencia en el extranjero. Por otra parte, consideró que debiese existir una causal genérica que comprenda a personas embarcadas, a las personas privadas de libertad (respecto de los cuales aún no se instaura un procedimiento para que puedan ejercer su derecho a sufragio) y a personas mayores de cierta edad.

Respecto de la forma de acreditar las causales, sostuvo que aquella referida a “encontrarse el día de la elección o plebiscito en un lugar situado a más de doscientos kilómetros de aquél en que se encontrare inscrito” debiese acreditarse ante Carabineros de Chile, en el momento que se genere el impedimento. Con todo, admitió que esto implicará un aumento de carga laboral importante para dicha institución. En efecto, antes del año 2012 -cuando imperaba el sistema de voto obligatorio- se presentaban cerca de 600 mil excusas por esta causal, lo que seguramente tiene mucha relación con el tema de los domicilios electorales no actualizados.

Respecto de la sanción de multa, recordó que cuando este procedimiento estaba a cargo de los juzgados de policía local, el sistema no funcionaba, y es dudoso que pueda funcionar hoy. Pensando en el actual escenario, donde en el mejor de los casos está votando el 50% de la población habilitada, ello implica unos 7 millones de personas que no votaría y, por tanto, sujetos de sanción. Si con el cambio de sistema mejorara la participación a un 60%, de todas maneras el universo de personas no votantes sería de 6 millones; y de 4 millones 500 mil personas en caso de aumentar la participación a un 70%. Esto implicaría un aumento extraordinario de carga laboral para los juzgados de policía local, por lo que consideró importante escuchar su opinión al respecto. Agregó que la notificación que debe practicarse es costosa y poco efectiva, pues generalmente los no votantes tienen su domicilio electoral desactualizado. Los juzgados de policía local, definitivamente, no cuentan con los recursos para hacerse cargo de este procedimiento, por lo que seguramente deberán obtenerlos de los respectivos municipios, en caso que este proyecto no los contemple.

Enfatizó que el proceso judicial es de suyo engorroso, por lo que, si se quiere fijar una multa como sanción, debiese establecerse primero un proceso administrativo con posibilidades de reclamo en sede judicial.

En otro orden de ideas, subrayó que el determinar quiénes no votaron no es un proceso fácil de hacer. Se debe revisar en cada padrón de mesa quiénes firmaron (al haber votado), y quiénes figuran con la expresión “no votó”, escrita por los vocales de mesa. Cada línea donde está individualizada una persona tiene asignado un código de barra que debe “pistolearse” para verificar la información. Este es un proceso manual que el SERVEL recién puede hacer una vez que el tribunal electoral respectivo haya terminado la calificación y haya proclamado a los ganadores de la elección, pues solo hasta ese entonces tiene acceso a los padrones electorales, lo que ocurre transcurridos aproximadamente dos meses. Agregó que actualmente, para fines estadísticos, el SERVEL hace este trabajo respecto de las personas que votaron (sin identificación de nombre y Rut).

Las personas que no están amparadas por una causal de excepción, perfectamente podrían tener la posibilidad de pagar la multa mediante un procedimiento administrativo, habilitando un sistema de pago en el

SERVEL. Esto implica un cierto gasto para el organismo, pero podría hacerse. Así también, las personas amparadas en alguna causal de excepción podrían justificarse ante el SERVEL con la documentación de respaldo respectiva.

Luego de tener claridad -en el marco de este procedimiento administrativo- respecto de quiénes no pagaron la multa; no se justificaron; o bien se justificaron pero la excusa no fue aceptada por el SERVEL, podrían darse dos alternativas: a) que la multa quede ejecutoriada en ese momento; b) otorgar un plazo para reclamar de la misma ante el juzgado de policía local. Así, la justicia local operaría en una segunda instancia, y la instancia administrativa dotaría de mayor efectividad el procedimiento para el cobro de la multa.

Por otra parte, estimó que la multa debiese fijarse en un solo monto, y relativamente bajo. La idea es que las personas sientan que es mejor pagar la multa a tener que hacerse cargo de las complicaciones que su no pago pueda generar. Incluso para las personas de mayores ingresos, el solo trámite del pago de la multa puede constituir una molestia suficiente que las haga reconsiderar ir a votar para una próxima elección.

Por último, opinó que las personas cuya multa quedó ejecutoriada, debiesen tener sanciones administrativas, además de la multa, como, por ejemplo, imposibilidad de salir del país, de renovar la cédula de identidad, pasaporte, licencia de conducir o patentes de vehículos, etc. Así lo han implementado otros países (por ejemplo, Perú), y es un mecanismo que hace más efectivo el pago de la multa.

B) En Particular

El proyecto de ley consta de un solo artículo.

Artículo único

Incorpora en la ley 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios, el siguiente artículo 139 bis:

“Artículo 139 Bis.- El ciudadano que no votare será penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales.

No incurrirá en esta sanción el individuo que haya dejado de cumplir su obligación por enfermedad, ausencia del país, encontrarse el día de la elección o plebiscito en un lugar situado a más de doscientos kilómetros de aquél en que se encontrare inscrito o por otro impedimento grave debidamente comprobado ante el juez competente, quien apreciará la prueba, de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

Las personas que durante la realización de una elección o plebiscito desempeñen funciones que encomienda esta ley, se eximirán de la sanción establecida en el presente artículo remitiendo al juez competente un certificado que acredite esta circunstancia.”.

Fue objeto del siguiente tratamiento:

Su inciso primero fue aprobado por unanimidad, sin enmiendas. Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra (Presidenta), Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Berger, Longton, Molina, Morales, Rocafull, Saldívar, Trisotti y Velásquez (Pedro).

El inciso segundo fue aprobado por unanimidad (13); conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación de las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra y Pérez (Joanna); y de los diputados señores Berger, Longton y Rocafull, que intercala entre la expresión “enfermedad,” y la palabra “ausencia” la frase “reposo por embarazo, parto y o puerperio,”. Por otra parte, se incorporó una adecuación formal en el mismo inciso, reemplazando la expresión “el individuo” por “la persona”.

Por otra parte, **se aprobó por unanimidad (6-0-0) una indicación** de la diputada señora Parra, **que agrega en el inciso segundo**, luego del punto aparte, que pasa a ser seguido, la frase: “Para estos casos, las excusas podrán presentarse hasta el día de la elección en la plataforma web del Servicio Electoral o ante Carabineros de Chile, instituciones que emitirán el respectivo certificado.”.

Participaron en la votación de la aludida indicación la diputada señora Mix y los diputados señores Becker, Berger, Bórquez, Oyarzo y Ramírez (Matías).

El inciso tercero fue aprobado por asentimiento unánime; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación del diputado señor Longton, que sustituye la frase “se eximirán de la sanción establecida en el presente artículo remitiendo al juez competente un certificado que acredite esta circunstancia” por la siguiente: “serán eximidas de la sanción por una comunicación oficial por parte de la institución que los mandata al Servicio Electoral”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra (Presidenta), Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Berger, Longton, Molina, Morales, Rocafull, Saldívar y Trisotti.

De conformidad con una indicación de las diputadas señoras Hernando y Parra, **aprobada por unanimidad, se incorporó el siguiente inciso cuarto:**

“Las ciudadanas y ciudadanos que hayan ejercido su voto en las últimas elecciones populares podrán recibir incentivos respecto de prestaciones estatales, los que deberán ser establecidos por el ministerio del Interior en un reglamento.”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra (Presidenta), Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Berger, Longton, Molina, Rocafull, Saldívar y Trisotti.

Se produjo el siguiente debate en torno al nuevo artículo 139 bis.

Respecto al inciso primero, no obstante su aprobación unánime, surgió durante la discusión la propuesta (plasmada en una indicación, que en definitiva fue retirada por su autor, el diputado señor Longton), en el sentido que la multa por no sufragar fuese a destino fiscal y no municipal. Al respecto, el parlamentario individualizado dijo que de acuerdo a otras

indicaciones presentadas por él al proyecto, su intención es que ya no sean los juzgados de policía local -que dependen de las municipalidades- quienes se hagan cargo de tramitar las denuncias por infracción a la obligación de concurrir a votar. Recordó que cuando este tema estaba en manos de los juzgados de policía local -es decir, cuando imperaba el voto obligatorio- las multas efectivamente cobradas eran muy escasas, por razones de distinta índole, principalmente por la dificultad de contar con un domicilio válido para la notificación. Se trataba de procesos latos y de difícil resolución, que por lo general no llegaban a buen puerto, por lo que las multas terminaban por condonarse. En ese entendido, si se dispensa a los juzgados de policía local de su participación en este proceso, y este se centrara en el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República, lo lógico es que la multa vaya a beneficio fiscal, y no municipal. Con esta solución, además, se hace más operativo y eficiente el cobro de las multas.

Varios integrantes de la Comisión refutaron esta proposición. Así, por ejemplo, la **diputada señora Hernando** se manifestó en contra argumentando que una cosa es definir el organismo que se hará cargo del procedimiento derivado de la denuncia por infracción a la obligación de concurrir a votar y del posterior cobro de las multas -que, por razones prácticas, podría no ser el juzgado de policía local-; y otra distinta es definir a beneficio de quién se fijan las multas. Recordó que la Ley de Drogas (N°20.000) contempla un organismo que se hace cargo del procedimiento de cobro, pero las multas van a beneficio del Servicio de Salud respectivo. Por otra parte, apoyó que sean los municipios los que reciban estos recursos.

Por su parte, el **diputado señor Morales** también se manifestó en contra de la propuesta en mención, pues todos los gastos que se realizan en los procesos electorarios son de cargo de las municipalidades (implementar las urnas de votación, aseo de los locales de votación, etc.). Por tanto, lo justo es recompensar a los municipios por dichos gastos.

El **diputado señor Saldívar** manifestó, asimismo, ser contrario a que las multas en esta materia sean a beneficio fiscal y no municipal, aduciendo que el entregar a beneficio fiscal lo que se recaude por este concepto no parece corresponder con estos tiempos ni con la política descentralizadora que se está impulsando. En segundo lugar, efectivamente los municipios hacen un gran esfuerzo para disponer de todas las condiciones necesarias para que los procesos electorales se lleven a cabo, lo que genera costos que se podrían resarcir, en alguna medida, con las multas que se recauden.

Por último, el **diputado señor Rocafull** expresó que no comparte el propósito de que la denuncia por incumplimiento de la obligación de concurrir a votar no esté radicada en los juzgados de policía local, por la naturaleza tanto de la infracción como de las multas que ella conlleva.

Por otra parte, y tal como consta en el capítulo correspondiente de este informe, **la Comisión rechazó por simple mayoría una indicación** del diputado señor Longton, **que proponía reemplazar en el inciso primero** la frase “de media a tres unidades tributarias mensuales” por la siguiente: “proporcional a los ingresos del infractor, empleando los tramos del Impuesto Único de Segunda Categoría a los Sueldos, Salarios y Pensiones pagado en la operación renta inmediatamente anterior a la de la elección donde no sufragó, si

estuvo exento el valor de la multa será media Unidad Tributaria Mensual, se incrementará media Unidad Tributaria Mensual por cada tramo”.

Previo a su votación, la indicación transcrita generó el siguiente debate:

Su autor dijo que la indicación está inspirada en el sistema peruano, que cobra una multa a los infractores en proporción a sus ingresos. Agregó que no es posible cobrar el mismo monto por concepto de multa a una persona vulnerable que a una persona de altos ingresos, más aun considerando que los costos en que incurre una persona para ir a votar también son distintos en un caso u otro. La idea, por tanto, es establecer una escala de sanciones, de acuerdo al impuesto de segunda categoría, fijando un mínimo para aquellos que están exentos o que nunca han pagado impuesto, como por ejemplo los jóvenes estudiantes.

La **diputada señora Hernando** se manifestó a favor de la indicación.

El **diputado señor Morales** se manifestó en contra, argumentando que el objetivo que se busca con la aplicación de una multa como sanción es que la gente vaya a votar, por lo que, si esta se morigera, se genera el incentivo contrario.

El **diputado señor Saldívar** sostuvo que la graduación de la multa parece ser razonable, puesto que las sanciones de carácter pecuniario efectivamente son más graves cuando recaen en personas que tienen menos ingresos. Sin embargo, esto trae consigo algún grado de burocracia para efectos de fijar la multa, lo que resulta complejo. En ese entendido, lo mejor sería establecer un solo rango en cuanto a la multa, tal como propone el proyecto. De esa manera, el juez igualmente tendrá un margen para evaluar su aplicación, de acuerdo a las condiciones generales de la persona afectada.

El **diputado señor Pedro Velásquez** opinó que la gradualidad de la multa no tiene sentido, y que lo mejor es que se establezca un mismo monto para todos, lo que se traduce en un incentivo importante para que la gente cumpla con su obligación de concurrir a votar.

El **diputado señor Rocafull** esgrimió que una aplicación escalonada de la multa complejiza mucho más las posibilidades de cobro de la misma, haciendo presente que, sobre todo en un principio, la abstención podría estar en el orden de los dos millones de personas. Dijo, además, que en materia de multas derivadas de otro tipo de infracciones (multas de tránsito, por ejemplo), en general no se considera la situación socioeconómica de las personas para efectos de su determinación, por lo que en este caso debe seguirse la misma suerte.

La **diputada señora Parra** manifestó compartir el espíritu de la indicación. Sin embargo, hizo ver que el hecho que se deba acreditar los ingresos del infractor para efectos de fijar una multa proporcional va a complejizar este procedimiento en términos prácticos y administrativos.

En cuanto al inciso segundo, la discusión fue la siguiente:

Se presentó una indicación por parte del diputado señor Longton, **luego retirada por su autor**, que proponía eliminar la frase “o por otro

impedimento grave debidamente comprobado ante el juez competente, quien apreciará la prueba, de acuerdo a las reglas de la sana crítica”.

El **diputado señor Longton** manifestó que la indicación va en la línea de sus otras indicaciones al proyecto, que tienen por objeto que el juzgado de policía local no sea el ente encargado del procedimiento para la aplicación de las multas, sino que esta función esté radicada en el SERVEL.

El **diputado señor Morales** se manifestó a favor de la indicación, por cuanto mientras más acotadas estén las causales para excusarse de votar, más efectiva será la ley desde el punto de vista del objetivo que persigue, esto es, que las personas concurren a sufragar.

El **diputado señor Rocafull** se manifestó en contra de la indicación, argumentando que el juez debe tener cierta flexibilidad para ponderar situaciones que no estén contempladas explícitamente en la ley (la ocurrencia de un terremoto, por ejemplo, o cualquier otro impedimento grave). Hizo ver que, si como país se optara por cambiar el sistema de voto voluntario a voto obligatorio, se debe ser criterioso, al menos en un principio, a la hora de contemplar las sanciones y/o las causales de exención respecto de la obligación de votar.

La **diputada señora Hernando** se pronunció en la misma línea, pues hay situaciones, como un accidente -por ejemplo-, que debieran poder acreditarse ante el ente competente.

La **diputada señora Joanna Pérez** hizo alusión a ciertas condiciones que no son una enfermedad, como los trastornos del espectro autista (TEA), para relevar la necesidad de “dejar una puerta abierta” a quien requiera acreditar ante el juez la imposibilidad de cumplir con su obligación el día del acto electoral.

El **diputado señor Molina** también ejemplificó con otras razones que pueden ser plausibles para eximir a una persona de la sanción respectiva como, por ejemplo, el fallecimiento de un familiar, un accidente, etc. En todo caso, debe tratarse de un impedimento de cierta entidad o magnitud, para que produzca el efecto de eximir a una persona de su obligación de concurrir a votar y, por tanto, de la aplicación de la multa.

El **diputado señor Longton** manifestó comprender los argumentos vertidos en el debate. Sin embargo, recalcó que la indicación busca ser coherente con su propuesta, reflejada también en otras indicaciones, que radica en el SERVEL -y no en los juzgados de policía local- la tarea de hacerse cargo del procedimiento para la aplicación de las multas. La idea, por tanto, es tomar primero una definición a ese respecto.

El inciso tercero generó la siguiente discusión.

El diputado señor Longton, a propósito de su indicación, aprobada por la Comisión, que modifica el inciso tercero en los términos arriba consignados, explicó que ella solo tiene por objeto simplificar el procedimiento para efectos de acreditar la justificación de aquellos que tienen que trabajar el día de la elección, como el personal de las FF.AA. y de Orden. La idea es radicar la responsabilidad directamente en las instituciones que mandatan a estas personas a cumplir funciones de carácter electoral; y también que el SERVEL cumpla un rol más destacado a este respecto.

En relación con el nuevo inciso cuarto aprobado, es pertinente señalar que, previo a la aprobación de la indicación aludida más

arriba, se produjo un debate sobre una indicación (luego retirada) de la diputada señora Parra, que proponía el siguiente texto:

“Las ciudadanas y ciudadanos que hayan ejercido su voto en las últimas elecciones populares, tendrán derecho a ser atendidos con preferencia en la realización de sus trámites ante el Registro Civil, así como tendrán derecho a la rebaja de los aranceles y que se resuelvan sus solicitudes con mayor celeridad.”.

Su autora explicó que se establece solo un “derecho preferente” para la realización de ciertos trámites. El resto tendría que desarrollarlo el Ejecutivo a través de una indicación.

El **diputado señor Morales** compartió el espíritu de la indicación, señalando además que la obligación de concurrir a votar debiese ir aparejado a este tipo de incentivos, más que a sanciones. Sin embargo, reparó en que la indicación establece un derecho a rebaja en los aranceles de ciertos trámites, lo que incide en la administración financiera del Estado, por lo que claramente es inadmisibles; sin considerar además que en ella no se explicita el monto de la rebaja y los criterios al efecto, lo que supone el complemento de un reglamento.

La **diputada señora Luck** coincidió con su antecesor en cuanto a la necesidad del reglamento para efectos de regular los detalles que este derecho preferente implica, partiendo por el plazo que se otorgará al SERVEL para que elabore la nómina de personas que hayan sufragado.

La **diputada señora Joanna Pérez** manifestó su conformidad con la propuesta sugerida, siempre que se explicita que la aplicación del voto obligatorio no se verá condicionada por la dictación del referido reglamento.

De conformidad con una indicación del diputado señor Longton, **aprobada por simple mayoría (7-1-0), la Comisión aprobó incorporar a continuación del referido artículo 139 bis, el siguiente artículo 139 ter**, en la ley N°18.700:

“Artículo 139 ter. - El Servicio Electoral deberá establecer una plataforma digital donde los ciudadanos puedan hacer llegar sus justificativos, con algún documento que acredite una de las causales que establece el artículo 139 bis como excusa válida para no votar. En el caso de la distancia se podrá acreditar con una constancia emitida por Carabineros en una comisaría que se ubique a más de 200 kilómetros de distancia del local de votación; en caso de encontrarse en el extranjero será válido acompañar copia del pasaporte donde conste el sello de salida y no exista el de ingreso al territorio nacional; en el caso de chilenos residentes en el exterior podrán acreditar distancia superior a 200 km con un documento homólogo a las constancias que entrega Carabineros de Chile en el respectivo país; y en el caso de enfermedad o embarazo se deberá acompañar un certificado médico. Un reglamento normará los detalles del procedimiento.”.

Votaron a favor de la indicación la diputada señora Mix y los diputados señores Becker, Berger, Bórquez, Fuenzalida, Meza y Ramírez (Matías); en tanto que votó en contra el diputado señor Oyarzo.

No obstante haber sido rechazada por falta de quorum (1-4-4), se deja constancia en esta parte del informe de una indicación del **diputado señor Andrés Longton**, que proponía agregar el siguiente artículo 139 quater en la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en razón del debate que ella suscitó:

“Artículo 139 quater. – En un plazo máximo de 30 días hábiles desde el día de la elección o plebiscito, el Servicio Electoral confeccionará un listado con los ciudadanos que no sufragaron, ni fue justificada su no concurrencia. Dicho listado deberá ser publicado en la web institucional y mediante ese acto se entenderá como notificado el infractor.”.

Al respecto, la **diputada señora Mix** manifestó que, a su juicio, el plazo de 30 días propuesto es insuficiente en ciertos contextos, especialmente en situaciones de salud complejas. Agregó que hay personas que, debido a enfermedades graves, hospitalizaciones prolongadas o accidentes, podrían encontrarse imposibilitadas de justificar su no concurrencia dentro del tiempo establecido.

En ese sentido, si bien valoró el contenido general de la indicación, consideró necesario revisar el límite temporal propuesto para cursar la notificación por no concurrir a votar, por considerarlo muy ajustado. Sugirió que se establezca una fórmula más flexible, o que se extienda el plazo aludido, para no perjudicar injustamente a quienes enfrenten circunstancias adversas.

El **diputado señor Matías Ramírez** opinó que la indicación no es consistente con el marco legal vigente, ya que el Servicio Electoral (SERVEL) no tiene la facultad de sancionar o notificar infracciones, sino que únicamente constata si una persona votó o no, y remite esa información al juzgado de policía local, que es el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionatorio. En ese contexto, recordó que, incluso en esa etapa judicial, las personas pueden presentar sus excusas y que el tribunal debe apreciar la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.

A partir de lo señalado, cuestionó el sentido de establecer que la publicación del listado en el sitio web del SERVEL equivalga a una notificación, cuando en realidad quien debe notificar es el juzgado de policía local una vez que recibe los antecedentes y da inicio al procedimiento correspondiente.

Advirtió, además, que la indicación podría ser incluso inadmisibles, por cuanto no resulta coherente ni con el texto ya aprobado por la comisión, ni con el procedimiento legalmente establecido para tramitar las infracciones por inasistencia a sufragio.

El **diputado señor Berger** también manifestó sus reparos respecto del procedimiento propuesto, específicamente acerca de la validez y pertinencia de considerar que la simple publicación en la página web del SERVEL equivalga a una notificación oficial al infractor. Planteó que, conforme a lo que establece el procedimiento sancionatorio actual, cuando una persona no concurre a votar debe ser notificada personalmente de que ha cometido una infracción, y debe ser citada formalmente al juzgado de policía local, instancia en la que tendrá la oportunidad de presentar sus justificaciones.

Subrayó que lo lógico y adecuado es que la infracción se comunique a través de un acto personal de notificación, y no mediante una publicación en una plataforma web. Es cuestionable, por ende, la coherencia del procedimiento propuesto, destacando que el infractor tiene derecho a ser notificado de manera directa y a ejercer su defensa en sede judicial.

El **diputado señor Becker** manifestó entender que la lógica detrás de esta indicación es facilitar el proceso de notificación, considerando que los juzgados de policía local podrían verse enfrentados a una carga de trabajo muy elevada tras cada elección. En ese contexto, explicó que la propuesta busca establecer un sistema abreviado, en el cual la publicación del listado en la página web del SERVEL opere como una forma de notificación válida, aliviando la presión sobre el sistema judicial.

Sin embargo, reconoció que incluso con este sistema más expedito las personas deberían conservar su derecho a justificar su inasistencia en cualquier momento posterior. Por ejemplo, si alguien no pudo votar por una causa legítima, como una hospitalización o una enfermedad grave, debiese tener siempre la posibilidad de presentar los antecedentes que acrediten su situación y quedar así eximido de la infracción.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS

Las siguientes indicaciones fueron rechazadas:

1) Del diputado señor Longton, por simple mayoría (5 a favor, 4 en contra y 4 abstenciones), que proponía reemplazar en el inciso primero la frase “de media a tres unidades tributarias mensuales” por la siguiente: “proporcional a los ingresos del infractor, empleando los tramos del Impuesto Unico de Segunda Categoría a los Sueldos, Salarios y Pensiones pagado en la operación renta inmediatamente anterior a la de la elección donde no sufragó, si estuvo exento el valor de la multa será media Unidad Tributaria Mensual, se incrementará media Unidad Tributaria Mensual por cada tramo”.

2) Del diputado señor Longton, por no alcanzar el quorum requerido (1 a favor, 4 en contra y 4 abstenciones), cuya finalidad era agregar el siguiente artículo 139 quater en la ley N°18.700:

“Artículo 139 quater.- En un plazo máximo de 30 días hábiles desde el día de la elección o plebiscito, el Servicio Electoral confeccionará un listado con los ciudadanos que no sufragaron, ni fue justificada su no concurrencia. Dicho listado deberá ser publicado en la web institucional y mediante ese acto se entenderá como notificado el infractor.”.

3) Del diputado señor Longton, por ser incompatible con el texto aprobado, y que proponía incorporar el siguiente artículo 139 quinquies en la ley N°18.700:

“Artículo 139 quinquies.- Una vez publicado el listado con los infractores, mientras la multa no fuere pagada el ciudadano no podrá solicitar ningún certificado al Registro Civil y de Identificación.

Se debe disponer un mecanismo para que una vez pagada quede reestablecido el servicio en un máximo de 24 horas hábiles. Un Reglamento regulará los mecanismos de pago.”.

V.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES

No se presentaron indicaciones que fueran declaradas inadmisibles.

VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO

Como consecuencia de lo expuesto, y por las consideraciones que dará a conocer la Diputada Informante, la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización recomienda a la Sala la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Incorpóranse los siguientes artículos 139 bis y 139 ter en el DFL N°2, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares Y Escrutinios:

“Artículo 139 bis.- El ciudadano que no votare será penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales.

No incurrirá en esta sanción la persona que haya dejado de cumplir su obligación por enfermedad, reposo por embarazo, parto y o puerperio, ausencia del país, encontrarse el día de la elección o plebiscito en un lugar situado a más de doscientos kilómetros de aquél en que se encontrare inscrito o por otro impedimento grave debidamente comprobado ante el juez competente, quien apreciará la prueba, de acuerdo a las reglas de la sana crítica. Para estos casos, las excusas podrán presentarse hasta el día de la elección en la plataforma web del Servicio Electoral o ante Carabineros de Chile, instituciones que emitirán el respectivo certificado.

Las personas que durante la realización de una elección o plebiscito desempeñen funciones que encomienda esta ley, serán eximidas de la sanción por una comunicación oficial por parte de la institución que los mandata al Servicio Electoral.

Las ciudadanas y ciudadanos que hayan ejercido su voto en las últimas elecciones populares podrán recibir incentivos respecto de prestaciones estatales, los que deberán ser establecidos por el ministerio del Interior en un reglamento.

Artículo 139 ter.- El Servicio Electoral deberá establecer una plataforma digital donde los ciudadanos puedan hacer llegar sus justificativos, con algún documento que acredite una de las causales que establece el artículo 139 bis como excusa válida para no votar. En el caso de la distancia se podrá acreditar con una constancia emitida por Carabineros en una comisaría que se ubique a más de 200 kilómetros de distancia del local de votación; en caso de encontrarse en el extranjero será válido acompañar copia del pasaporte donde conste el sello de salida y no exista el de ingreso al territorio nacional; en el caso de chilenos residentes en el exterior podrán acreditar distancia superior a 200 km con un documento homólogo a las constancias que entrega Carabineros de Chile

en el respectivo país; y en el caso de enfermedad o embarazo se deberá acompañar un certificado médico. Un reglamento normará los detalles del procedimiento.”.”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 17 de diciembre de 2019; 7 y 14 de enero de 2020; 5, 19 y 27 de julio; y 10 de agosto de 2021; y 18 de junio de 2025, con la asistencia de las diputadas señoras Claudia Mix, Camila Musante, Catalina Pérez y Joanna Pérez; de los diputados señores Miguel Becker, Bernardo Berger, Fernando Bórquez, Juan Fuenzalida, Andrés Longton, José Carlos Meza, Rubén Oyarzo (Presidente), Matías Ramírez y Renzo Trisotti; de las exdiputadas señoras Marcela Hernando, Karin Luck y Andrea Parra; y de los exdiputados señores Andrés Molina, Celso Morales, Luis Rocafull, Raúl Saldívar y Pedro Velásquez.

El diputado señor Esteban Velásquez reemplazó al diputado señor Pedro Velásquez.

También asistió la diputada señora Daniella Cicardini.

Sala de la Comisión, a 24 de junio de 2025

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión