

Mirada pública nº 14



VOTO ANTICIPADO EN CHILE

Alberto Illanes
Investigador, Instituto Res Publica

I. EL DERECHO A VOTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN CHILE

El voto cumple un rol esencial en toda sociedad democrática porque legitima a esta. Una democracia en la cual la participación es baja no solo pierde legitimidad, sino que además puede resultar que aquellos elegidos no necesariamente representarán a la voluntad de las mayorías reales. Este derecho y su ejercicio es esencial para toda democracia representativa, y por tanto el Estado debe estar en la constante búsqueda de facilitar los medios para que la voluntad de toda la nación se pueda expresar mediante el voto.

La democracia representativa data en Chile desde el inicio de la independencia. Aun cuando la democracia se instauró hace más de 200 años, debemos estar conscientes en que no podemos comparar la democracia en la naciente república del siglo XIX con la que nos rige actualmente. La apertura de espacios democráticos y avanzar en políticas de mayor participación y transparencia de las elecciones, ha sido un proceso lento y que ha tomado ya más de dos siglos de nuestra historia. El artículo 7º (8º) de la Constitución de 1833 establecía un voto censitario, que requería ser mayor de 21 para los casados y mayor de 25 para solteros, saber leer y escribir y un requisito de carácter económico.¹ En 1874 se dicta una ley, la que establece como presunción de derecho² que la persona que sabía leer y escribir tenía la renta para participar en la elección. Es en 1888 cuando se elimina el requisito de carácter económico de la constitución de manera definitiva, conservándose la exigencia de edad y el alfabetismo como requisitos.³ Las mujeres

recién en 1930 participaron mediante el voto en las elecciones municipales y en el año 1949 se les reconoció el pleno derecho a participar en las elecciones políticas. Estas dos reformas -la que puso fin al voto censitario y la que reconoció el derecho a sufragio en las mujeres- son quizás las más relevantes de la historia de nuestra democracia, porque ampliaron considerablemente en cada contexto histórico la cantidad de personas habilitadas para sufragar y se dio un importante paso en reconocer la igual importancia de todas las personas en la vida política del país. Las modificaciones relevantes y más recientes son las de los años 1969 mediante la ley 17.702⁴ en la cual se facilitó el voto a los no videntes y la ley 17.284⁵ del año 1970 la cual permitió el voto de las personas analfabetas y disminuyó la edad a los 18 años.



¹http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/o,1389,SCID%253D10738%2526SID%253D417%2526PRT%253D10717%2526JNID%253D12,oo.html#:~:text=Art%C3%ADculo%208.1%C2%BA.

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

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

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

² Estas son aquellas que no admiten prueba en contrario

³ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=137535>

Art. 8º. Son ciudadanos activos con derecho desufragio los chilenos que hubieren cumplido veintiun años de edad, que sepan leer i escribir i estén inscritos en los registros electorales del departamento

⁴ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28827>

⁵ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28888&buscar=17284>

La Constitución de 1980 en sus artículos 13 y siguientes establece un voto de carácter igualitario, secreto y voluntario. Admite el derecho a voto a todos los ciudadanos chilenos mayores de 18 años que no hayan sido condenados a pena aflictiva⁶ y a los extranjeros avenidos en Chile por más de cinco años y que cumplan los requisitos de edad y conducta anteriormente señalados. En cuanto al derecho a voto, el marco legal se construye en torno a la Ley Orgánica Constitucional N° 18.556 sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Las reformas de la última década y que han tenido un importante impacto respecto de las personas que tienen el derecho a sufragar son la de la ley N° 20.568 del año 2012 que estableció el voto voluntario y la inscripción automática, así como la ley N° 20.748 del año 2014 que reguló el sufragio de los chilenos que residen en el extranjero. En este sentido, con la última reforma de la inscripción automática y voto voluntario se esperaba que la participación en las elecciones aumentara. Sin embargo, a pesar de haber aumentado el padrón efectivo, en la práctica siguen votando el mismo número de electores, y en algunos casos, incluso menos votantes. Esto es un mal que se debe revertir. Entre las diferentes medidas que han surgido en el debate nacional, una de ellas, es la implementación de lo que se conoce como voto anticipado. La discusión en torno a esta herramienta se ha acelerado con ocasión de la pandemia del COVID-19, al punto que actualmente se encuentra en trámite legislativo un proyecto de ley que busca modificar la Ley N° 18.700 para incorporar esta figura, que ya existe en otros estados y que no está exenta de polémicas.

II. OBJETIVOS DEL VOTO ANTICIPADO

La modificación que viene a agregar el voto anticipado a la ley N° 18.700, es un intento de sumar mayor participación electoral por la constante disminución que ha tenido esta desde el año 1990. El objetivo de este mecanismo por un lado busca disminuir la abstención existente, garantizando que el prestigio de nuestro sistema electoral no se vea afectado. Implementar esta reforma, debe ser un aporte en participación y seguridad electoral. En la discusión nacional sobre voto anticipado parece haber un acuerdo transversal en que este se trataría de un sistema excepcional, que sería implementado de manera progresiva y que solo podrían votar anticipadamente aquellas personas que se encuentren en las causales que establezca la ley.

III. SISTEMAS DE ELECCIÓN

En los sistemas de elección mediante voto anticipado encontramos distintas modalidades. Las más comunes son el voto anticipado en local de votación, y el voto por correo. Otras formas de voto diferentes a la presencial, que no son propiamente voto anticipado y que salen a la luz al momento de tratar la presente temática, son el voto en centros móviles, el voto por poder, el voto electrónico y el voto online.

1. Voto anticipado en local de votación

El voto anticipado en local de votación es aquel en que las personas habilitadas para sufragar concurren antes de la fecha de las elecciones a votar a un lugar especialmente preparado para este objetivo. Este sistema tiene lugar en la legislación comparada de países como Australia, Finlandia, Canadá, Portugal, Corea del Sur y algunos estados de Estados Unidos. En este sistema de votación anticipada los plazos para votar con esta modalidad antes del día de la elección varían entre 45 días y 5 días.

⁶ Las penas aflictivas se encuentran establecidas en el artículo 37 de Código Penal, el cual establece "Para los efectos legales se reputan aflictivas todas las penas de crímenes y, respecto de las de simples delitos, las de presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación menores en sus grados máximos." En términos simples, son aquellas en que se condena a una persona a más de 3 años y un día de presidio.

La presente tabla, confeccionada con la información que se encuentra en el informe de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de

Diputados, viene a ilustrar el tratamiento del voto anticipado en locales de votación en la legislación comparada⁷

País	Plazo votación anticipada	Lugar de votación
Australia⁸	2 semanas previas al día de las elecciones y cierran 1 día antes del día de la elección.	Centro de votación temprana o en cualquier oficina de la Comisión Electoral. ⁹
EE.UU¹⁰	Varía según el estado. Comienza entre 45 días antes de las elecciones, o tan tarde como el viernes anterior a las elecciones (celebradas día martes). En promedio son 22 días para la votación anticipada.	Los lugares de votación varían según el estado, y pueden incluir otras oficinas estatales y del condado (además de la oficina electoral), tiendas de abarrotes, centros comerciales, escuelas, bibliotecas y otros lugares.
Canadá¹¹	Desde que se convoca a la elección (mínimo 36 días antes ¹²). Desde el décimo al séptimo día antes de la elección.	Oficinas electorales Locales que se determinan para cada elección.
Finlandia¹³	11 días antes de la fecha de las elecciones y termina 5 días antes de la realización de los comicios.	Se realiza en oficinas municipales y de correo.
Portugal¹⁴	Varía según elección entre 7 y 9 días antes. ¹⁵	Mesa de votación anticipada en cada sede distrital y en cada una de las islas de las Comunidades Autónomas.
Corea del Sur¹⁶	5 días antes de la elección, durante 2 días. ¹⁷	En las 3.500 casillas electorales establecidas en todo el país.

2. Voto por correo o postal

El voto por correo o postal es aquel en el cual se distribuyen las papeletas a los electores, y estas son enviadas por los electores mediante correo postal para que sean contadas al momento de la elección. Esta medida presenta el beneficio que las personas no deben concurrir a sufragar a las mesas receptoras de sufragios. Esta modalidad

también ha sido discutida en el Congreso, y se ha solicitado la participación en la discusión de Correos Chile, toda vez que en otros estados es la empresa o servicio de correos oficial el que participa actualmente en los procesos electorales cumpliendo el rol de oficina postal encargada de resguardar el voto hasta el

⁷ Informe de la comisión de gobierno interior, nacionalidad, ciudadanía y regionalización, recaído en los siguientes proyectos de ley: 1) modifica la ley nº18.700, Orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, para habilitar el voto mediante correo, de personas que por distintas razones tengan dificultad o imposibilidad de trasladarse al local de votación; y 2) modifica la ley nº18.700, Orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios, para habilitar el voto anticipado de electores que por diversas razones, sean de salud o movilidad, tengan dificultad o imposibilidad de trasladarse al local de votación. Boletines nº 13.729-06 Y 13.772-06, Refundidos

⁸ https://www.aec.gov.au/Voting/ways_to_vote/

⁹ Órgano encargado de organizar el proceso electoral

¹⁰ <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/early-voting-in-state-elections.aspx>

¹¹ <https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=vote&document=index&lang=e#advance>

¹² La Ley de Elecciones del Canadá (artículo 57) especifica que el período electoral debe durar un mínimo de 36 días; No especifica un máximo.

¹³ <https://vaalit.fi/documents/5430845/7129103/englanti++engelska++English.pdf/4b903f61-dagf-4c7e-a0db-1e19cfcf92e9/englanti++engelska++English.pdf?version=1.3&t=1611579028241>

¹⁴ <https://www.portaldoeleitor.pt/Paginas/VotoAntecipado.aspx>

¹⁵ Este es en el caso de electores en confinamiento obligatorio

¹⁶ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7442438/> En Corea del Sur esta medida fue fundamentalmente pensada para prevenir casos de coronavirus

escrutinio de los mismos. La opción de utilizar el *know-how* de Correos Chile está siendo analizada por el Ejecutivo y por los parlamentarios debido a que en la actualidad la empresa estatal tiene un participación en los procesos electorales. Es necesario tener presente, que esta opción ha perdido fuerza debido a los cuestionamientos en Estados Unidos al voto postal con ocasión de la elección de 2020.

En el presente cuadro, se analiza el voto por correo en diversos países. En general, se presentan dos puntos de discusión en el voto postal. Primero, si se permite para extranjeros y segundo, si la emisión del voto por correo debe ser una opción universal para todos los ciudadanos o deben establecerse causales para acceder a esta modalidad.

País	Plazo votación anticipada	Lugar de votación
Australia ¹⁸	Si lo admite, además de votar en locales establecidos.	Establece requisitos en razón de distancia del votante del lugar de la elección, de trabajo, médicos, religiosos, carcelarios entre otros. ¹⁹
Alemania ²⁰	Si lo admite, pero exige que se presente una solicitud. Además, exige la residencia en Alemania ininterrumpida por al menos 3 meses dentro de los últimos 25 años o antes de haber cumplido 14 años. En caso de no cumplir estos requisitos, se debe solicitar argumentando que se encuentran personal y familiarmente afectados directamente por la situación política de Alemania. ²¹	No se establece requisito especial, sólo se exige solicitar al municipio de residencia del votante una tarjeta de votación.
Canadá ²²	Si lo admite, pero se exige presentar una postulación en la cual se debe probar que se vive fuera de Canadá y el haber vivido en Canadá en algún momento de su vida. ²³	No se establecen requisitos especiales, sólo se exige solicitar la boleta especial de votación.
España ²⁴	Se exige presentar una solicitud que cumpla con alguno de los requisitos siguientes: (i) Que el elector el día de la elección se encontrase en una localidad distinta a aquella en la cual le corresponde emitir el sufragio (ii) Que se encuentre imposibilitado de concurrir día de las elecciones al local de votación por enfermedad o incapacidad. ²⁵	No se establecen requisitos especiales, sólo la inscripción en registros. ²⁶

¹⁸ https://www.aec.gov.au/voting/ways_to_vote/

¹⁹ You can vote early either in person or by post if on election day you:

- are outside the electorate where you are enrolled to vote
- are more than 8km from a polling place
- are travelling
- are unable to leave your workplace to vote
- are seriously ill, infirm or due to give birth shortly (or caring for someone who is)
- are a patient in hospital and can't vote at the hospital
- have religious beliefs that prevent you from attending a polling place
- are in prison serving a sentence of less than three years or otherwise detained
- are a silent elector
- have a reasonable fear for your safety

²⁰ <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/electoral-law/bundestag-elections/bundestag-elections-node.html> y https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf

²¹ Sección 12

²² <https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=vote&document=index&lang=e#advance>

²³ <https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=reg/etr&document=index&lang=e#etr3>

²⁴ <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/lorej/contenido>

²⁵ Artículo 72 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general

²⁶ Artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general

3. Voto en centro móviles, por poder, online y electrónico:

Estas modalidades suelen aparecer en la discusión en torno al voto anticipado, pero no lo son propiamente tal. Si bien, escapa del objeto del trabajo mismo, las expondremos de manera breve para efectos de tener una noción de las mismas. La votación mediante centro móviles no corresponde propiamente a un voto anticipado, debido que el mismo día de la elección concurren a la casa del votante un oficial electoral o una mesa de votación para que este vote.

En el caso del voto por poder, este consiste en que se confiere poder a una persona por parte del votante y este último vota a nombre de aquel que otorga el poder. El problema aquí es que se pierde el carácter personal del voto, el cual es parte de nuestra institucionalidad republicana. Por último, existe el voto electrónico y online. Estos son votos diferentes. Como bien dicen las palabras, el voto electrónico es todo aquel que se realiza mediante medios electrónicos y el online es aquel sistema en que el voto se emite mediante internet. Respecto al voto electrónico lo encontramos en diferentes países, como son Estados Unidos y Brasil. En tanto el voto online es mucho más escaso en la legislación comparada: un caso es Suiza, el cual lo ha implementado en ciertos cantones, siendo los primeros los de Geneva y Zúrich.²⁷ Si bien se ha implementado el voto online ya desde hace larga data, este no ha estado exento de críticas: en 2019 representantes de diferentes partidos políticos realizaron una crítica con la cual llamaban a prohibir el voto online. Esta actitud se fundaba principalmente en que no sería seguro y a la vez, excesivamente costoso.²⁸ Este sistema electoral presenta el problema que se podría presentar graves fraudes y requiere de elevadas inversiones en materia de ciberseguridad para garantizar la integridad de las elecciones.

IV. PUNTOS MÁS RELEVANTES DE LA DISCUSIÓN

1. Oportunidad del voto anticipado:

Una de las materias más discutidas al momento de pensar en el voto anticipado, es desde que momento se puede votar anticipadamente. En la discusión nacional, la postura del Gobierno de Chile ha sido que la votación tenga lugar uno o dos días con anterioridad a la fecha de la elección, mientras que la postura de varios parlamentarios sostiene que debe ser con una anticipación de catorce a ocho días. El Gobierno funda su postura principalmente en tres motivos: la seguridad de la elección, disminuir el gasto y combatir la pandemia.

Se opta por una postura conservadora, principalmente por entender que, si se realiza una reforma al sistema electoral muy profunda y de manera muy rápida, se puede dañar el prestigio del cual goza este. La mayor amenaza se produce por la custodia de las urnas, porque en caso de tener una separación de tiempo muy amplia, se deberán mantener cerradas y custodiadas por un largo periodo de tiempo. Parece ser razonable esta postura, especialmente si consideramos el momento de crisis que está viviendo la democracia



²⁷ https://cyber.harvard.edu/sites/cyber.harvard.edu/files/Gerlach-Gasser_SwissCases_Evoting.pdf

²⁸ https://www.swissinfo.ch/eng/politics/online-democracy_opposition-against-e-voting-project-gathers-pace/44708930

tanto a nivel nacional como internacional. En la otra vereda, se arguye que una ley de carácter excesivamente conservador no cumplirá con los fines de incentivar una participación ciudadana. El segundo argumento, se basa en los gastos por la logística de hacer las elecciones en fines de semana distintos o en un mismo fin de semana. Esta postura se funda en que, de hacerse la elección con una separación de más de una semana, se deberán mover las fuerzas militares dos veces y se incurrirá en el doble de gasto. Esto es fuertemente criticado, debido a que no parece ser razonable ponerle un precio a las medidas que contribuyan a una mayor democracia.

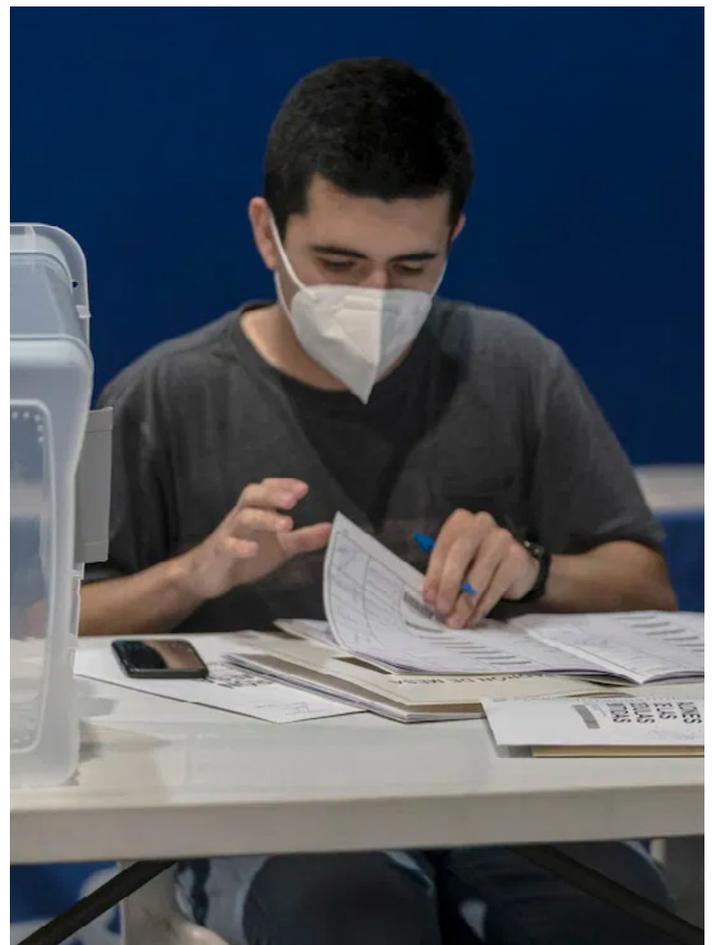
Por último, debido a la contingencia del COVID, se aprobó separar la elección del fijada para el 11 de abril de 2021 en dos días, con la finalidad de reducir la aglomeración de personas. En caso de que la integridad del acto electoral no sufra inconvenientes y si la elección se lleva a cabo sin dificultades desde una perspectiva logística, será un hito de gran influencia en la discusión en torno al plazo para el voto anticipado. Si bien, desde la perspectiva de protección a los grupos de riesgo es indiferente realizar la votación anticipadamente una semana o un día antes debido a que parecen ser ambas opciones equivalentes, no lo es desde la perspectiva logística y de integridad del proceso electoral. Y estos dos factores serán los de mayor estudio y discusión para implementar una reforma como el voto anticipado.

2. Causales taxativas o facultad universal

Uno de los puntos más álgidos al momento de analizar propuestas, se da en torno a si se debe establecer causales y un sistema de inscripción en registros especial para votar anticipadamente, o si por el contrario esta debería ser una opción abierta a todos los votantes sin necesidad de causales y a solo requerimiento del interesado. En este sentido, el establecimiento de causales presenta el beneficio que se tiene una mayor seguridad y es más fácil eliminar el riesgo del doble voto. En tanto, el optar por un voto anticipado universal, permite eliminar los trámites de

inscripción y como es evidente, beneficia a toda la población. Esta discusión está vigente en otras latitudes: con ocasión de la pandemia del COVID-19 varios sistemas ampliaron la cobertura de esta opción, buscando evitar aglomeraciones en los locales de votación y así evitar focos de contagio el día de la elección.

En el caso chileno se optó por la opción de establecer causales tales como problemas de salud, encontrarse en grupos de riesgo, mujeres embarazadas o ser mayor de cierta edad entre otras. Dada nuestra realidad nacional y considerando que esta es una reforma que viene a ser una importante innovación en nuestro sistema electoral, parece ser razonable optar por medidas lo más taxativas posibles. Siempre teniendo a la vista que, de resultar una medida exitosa, se puede ampliar progresivamente a más causales hasta llegar a la universalidad.



3. Preclusión del derecho a sufragio

El último tópico para tratar en la discusión es la preclusión del derecho a sufragio. El que un derecho precluya significa que queda en la imposibilidad de ser ejercido por haber transcurrido el plazo para ello. En esta discusión es relevante en el tema del voto anticipado porque se discute si las personas que se hayan inscrito para votar anticipadamente y que no asistan el día de la elección anticipada podrán hacerlo el día de la elección general.

En vista a cumplir con el objetivo de una mayor participación, parece del todo razonable otorgar las mayores facilidades a los ciudadanos para votar. Si bien, la no preclusión puede generar ciertas dificultades a la elección, toda vez que se presenta el riesgo que exista doble votación, en caso de que una persona inscrita para votar anticipadamente, vote, y además concurra a votar el día de la elección, este riesgo admite amplias formas de solución, como lo es el tipificar un delito ante esta conducta y el realizar un proceso de identificar en el padrón electoral a aquellas personas que votaron anticipadamente para que las personas encargadas de la mesa receptora de sufragios tengan conocimiento de quién ya ejerció su derecho. Otro mecanismo puede ser eliminar del padrón electoral que estará disponible en el día de la elección a las personas que haya emitido válidamente su sufragio de manera anticipada, lo que en todo caso puede significar un esfuerzo logístico mayor considerando los plazos que se han discutido en materia de voto anticipado.

V. CONCLUSIÓN

Otras democracias representativas consolidadas han ido adoptando mecanismos de voto anticipado. Lo primero a definir será optar por una modalidad de voto anticipado, ya sea en local de votación o por correo, además de tener presente otras modernizaciones mediante el voto online o a través de centro móviles. Al parecer en Chile existiría un consenso en torno a adoptar un sistema de voto anticipado en local de votación. Una vez elegido el sistema, hay que preguntarse la oportunidad en la cual se podrá votar anticipadamente, quienes pueden ejercer este derecho y si este precluye o no. Si bien, esta es una discusión llena de interrogantes, debemos buscar una solución de carácter técnico, en la cual se considere la historia de nuestra nación y la legislación comparada.

La aprobación de un proyecto de voto anticipado contribuirá a una mayor participación ciudadana, no obstante, el fortalecer nuestra democracia, no se agota en esta medida. En la actualidad, la mayoría de las personas que no votan no es por imposibilidad, sino que por falta de interés en el devenir de la nación. Es necesario sumar a medidas de esta naturaleza, promover la educación cívica en la educación escolar y universitaria, además de hacer ver a las nuevas generaciones, que es donde existe una mayor abstención electoral, que la democracia no es algo garantizado, sino que un bien que se puede perder de no cuidarse por todas las personas que forman la comunidad política.

 **FACEBOOK** @InstitutoResPublica

 **TWITTER** @i_respublica

 **YOUTUBE** InstitutoResPublica