

## Tres problemas comunes del sufragio extraterritorial presentes en el estatuto chileno de voto desde el extranjero

*Three common problems of extraterritorial suffrage present in Chile's overseas voting statute*

Luis Guillermo Palacios Sanabria  
Universidad San Sebastián  
luis.palacios@uss.cl

Recibido: 19/10/2022

Aprobado: 10/11/2022

233

**Resumen:** El artículo analiza el estatuto jurídico del voto desde el extranjero en Chile a partir de los criterios utilizados por Nohlen y Grotz: (i) titularidad del sufragio, (ii) forma y estructura del sufragio; y (iii) conformación de los cargos de elección de popular. Con ese objetivo, se avanza en el estudio de las fuentes normativas vigentes, sus antecedentes, procedimientos y experiencias consolidadas desde 2017. Se exhiben y analizan tres dimensiones problemáticas comunes del sufragio extraterritorial presentes en el estatuto chileno: (i) el problema de la representación política de la diáspora, (ii) el acceso a la justicia electoral e (iii) integridad del proceso electoral.

**Palabras clave:** sufragio, voto desde el extranjero, estatuto electoral, Chile.

**Abstract:** The article analyzes the legal status of voting from abroad in Chile based on the criteria used by Nohlen and Grotz: (i) ownership of the vote, (ii) form and structure of the vote; and (iii) conformation of the posts for popular election. With this objective, progress is being made in the study of the current normative sources, their antecedents, procedures and consolidated experiences since 2017. Three



common problematic dimensions of extraterritorial suffrage present in the Chilean statute are exhibited and analyzed: (i) the problem of representation diaspora politics, (ii) access to electoral justice and (iii) integrity of the electoral process.

**Keywords:** suffrage, vote from abroad, electoral statute, Chile.

### *Introducción*

El presente artículo se centra en el estudio del estatuto jurídico del voto desde el extranjero en Chile, analizando los criterios propuestos por Nohlen y Grotz para evaluar su funcionamiento. Estos criterios incluyen la titularidad del sufragio, la forma y estructura del sufragio, y la conformación de los cargos de elección popular. A través de un examen de las fuentes normativas, sus antecedentes, procedimientos y experiencias consolidadas desde 2017, se busca comprender y evaluar el marco normativo existente.

En el transcurso de este estudio, se abordan tres dimensiones problemáticas que son recurrentes en el sufragio extraterritorial y que se evidencian en el contexto chileno. En primer lugar, se examina el desafío de la representación política de la diáspora, considerando cómo se garantiza la participación efectiva de los ciudadanos chilenos en el extranjero en los procesos electorales y la manera en que se ven representados en las instituciones políticas del país.

En segundo lugar, se realizan algunas consideraciones sobre el acceso a la justicia electoral, es decir, cómo se garantiza que los ciudadanos en el extranjero puedan ejercer sus derechos electorales de manera equitativa y sin obstáculos injustificados.

Por último, se examina la integridad del proceso electoral en relación con el voto desde el extranjero. Se considera la transparencia y la seguridad del proceso,



asegurando que las votaciones realizadas por los ciudadanos en el extranjero sean válidas y estén protegidas contra posibles irregularidades o manipulaciones.

A través de este análisis, se espera contribuir al debate sobre el estatuto jurídico del voto desde el extranjero en Chile y ofrecer recomendaciones para mejorar su funcionamiento, garantizando la plena participación y representación de los ciudadanos chilenos en el extranjero en los procesos electorales del país.

### *El carácter fundamental del derecho de sufragio*

El sufragio es un derecho fundamental, así lo reconocen buena parte de las declaraciones de derechos, los instrumentos pioneros, las constituciones y las sentencias de algunos tribunales nacionales e internacionales. Este derecho, es parte central de un amplio catálogo de libertades públicas vinculadas a la democracia liberal y conocidas como derechos de participación política. Bajo esta categoría, el sufragio se inserta en el núcleo de los derechos político-electorales, de acuerdo con la clasificación funcional propuesta por Coello y Hernández<sup>1</sup>.

Consecuentemente, el sufragio se configura a partir de una triada de elementos: primero, la manifestación formal e individual de preferencias políticas con el propósito de integrar los órganos del poder público y contribuir a la toma de decisiones de interés colectivo (Sufragio activo). Segundo, el derecho a ser votado (Sufragio pasivo) y tercero, la consideración del sufragio y en general de los derechos de participación política, como mecanismos que otorgan funcionalidad a la democracia representativa (Principio objetivo)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Clicerio Coello y Caridad Hernández, *Derechos Políticos*, en De la Mata F. y Coello C. (Coord.), *Tratado de Derecho Electoral*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 313-337

<sup>2</sup> Clicerio Coello y Caridad Hernández, *op. cit.*



El contenido del sufragio nos permite advertir su complejidad y relevancia. Es una pieza clave del Estado democrático al articular el proceso de intermediación entre la voluntad mayoritaria del cuerpo electoral y la formación de la voluntad estatal<sup>3</sup>. Adicionalmente, su ejercicio, da cuenta de un conjunto de derechos, principios y valores que orbitan permanentemente en una relación de dependencia estrecha. Nos referimos a los derechos interdependientes, como el derecho a la información, la libertad de expresión o el derecho a la manifestación y a las demás condiciones relacionadas con la actividad electoral, las cuales conforman la base material para su ejercicio. En palabras de Greppi: *las condiciones para el ejercicio de los derechos de participación política son más complejas de lo que se suele reconocer. Cualquier noción mínimamente fiable de calidad democrática deberá incluir la referencia a un amplio abanico de factores institucionales y sociales*<sup>4</sup>.

La clasificación funcional propuesta por Coello y Hernández categoriza los derechos medulares de participación política. En sus términos, el *núcleo*, es una especie de mínimo irreductible para poder entender que estamos en presencia de este tipo de derechos<sup>5</sup>. Los autores, registran como parte del núcleo el derecho a votar, el derecho a ser votado, el derecho de asociación, el derecho de petición y el derecho de afiliación político-electoral.

Adicionalmente, registran los derechos conexos, en los cuales comprenden aquellos estrechamente vinculados y se refieren al derecho a la información, libertad de expresión, protección de datos personales, derecho a la imagen, derecho de réplica y derecho de reunión<sup>6</sup>. En su conjunto, las categorías y los derechos

<sup>3</sup> Hans Kelsen, *Esencia y Valor de la Democracia*, Barcelona: Editorial Labor, S.A., 1934.

<sup>4</sup> Andrea Greppi, *Derechos Políticos, Constitucionalismo y Separación de Poderes*, ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura, CLXXXVI 745 septiembre – octubre, p. 744, 2010, disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/47619391\\_Derechos\\_politicos\\_constitucionalismo\\_y\\_separacion\\_de\\_poderes/fulltext/0e60c309foc493afa4b39963/Derechos-politicos-constitucionalismo-y-separacion-de-poderes.pdf](https://www.researchgate.net/publication/47619391_Derechos_politicos_constitucionalismo_y_separacion_de_poderes/fulltext/0e60c309foc493afa4b39963/Derechos-politicos-constitucionalismo-y-separacion-de-poderes.pdf) Consultado: 20 de diciembre de 2022

<sup>5</sup> Clicerio Coello y Caridad Hernández, *op. cit.*

<sup>6</sup> Clicerio Coello y Caridad Hernández, *op. cit.*



registrados son libertades clásicas y componentes básicos de la democracia reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos y llevados a su ejercicio, dotan de contenido fundamental el procedimiento democrático<sup>7</sup>. Como indica la Corte Constitucional colombiana: *el procedimiento democrático no es una actividad espontánea, sino un producto de reglas. Estas reglas no son arbitrarias, sino que están diseñadas para maximizar el valor epistémico de aquel proceso*<sup>8</sup>.

El derecho de sufragio también adquiere un carácter fundamental en virtud de su reconocimiento progresivo en las constituciones. Las normas constitucionales atribuyen especial protección a las libertades y derechos de participación ciudadana. En este sentido, las constituciones suelen establecer el contenido y alcance tanto del sufragio como de los derechos interdependientes o conexos. Es importante destacar que actualmente, 138 constituciones contienen disposiciones normativas que regulan el sufragio, lo que evidencia su relevancia en el ámbito constitucional y su papel en el fortalecimiento de la democracia<sup>9</sup>.

Ahora bien, la constitucionalización del sufragio, como señala Presno, supone en lógica constitucional, por una parte, la supremacía sobre cualquier otra normativa que produzca efectos contrarios. También, la limitación de la labor legislativa, que solo ha de elaborar la ley en función del marco definido por la constitución, impidiendo la asignación de contenidos distintos al sufragio y el establecimiento de restricciones no contempladas en la norma suprema<sup>10</sup>.

Por otra parte, si bien el ejercicio de los derechos políticos requiere de un complejo desarrollo legislativo e institucional, la sola fuerza normativa de la

---

<sup>7</sup> Alberto Dalla, *Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales*, en Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: En memoria de Dr. Carlos Urruty, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos: 2012, pp. 26-29

<sup>8</sup> Sentencia C-141/10 de la Corte Constitucional de Colombia

<sup>9</sup> Comparador de Constituciones del Mundo, 2023: [Comparador de Constituciones del Mundo. Proceso Constituyente | Biblioteca del Congreso Nacional de Chile \(bcn.cl\)](#)

<sup>10</sup> Miguel Presno, *El Derecho de Voto: Un Derecho Político Fundamental*, Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2012, p. 6.



constitución supone *una disponibilidad potencialmente inmediata*<sup>11</sup>. Esta se entiende a partir de las demandas de organización y ejecución de la actividad electoral. Sobre el particular, se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Si no hay códigos o leyes electorales, registro de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible.<sup>12</sup>

El carácter fundamental del sufragio no solo se refleja en su reconocimiento constitucional, sino también en su judicialización tanto a nivel nacional como internacional. A través de los tribunales, se ejerce la protección de las garantías constitucionales relacionadas con los derechos político-electorales, así como el control de convencionalidad<sup>13</sup>. Esta dinámica judicial genera importantes innovaciones que fortalecen el marco jurídico democrático al abrir espacios para la interacción entre los sistemas normativos nacionales e internacionales. En este sentido, se establece un pluralismo normativo que se ve mediado por el uso del canon internacional de los derechos humanos, proporcionando un marco de referencia común y compartido<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> El voto representa un ejemplo de derecho fundamental que no va a poder ser ejercido por el titular del mismo sin una previa intermediación del Legislador, lo que no impide afirmar que su incorporación al texto constitucional supone una disponibilidad potencialmente inmediata, que se concreta en la posibilidad de exigir que los poderes públicos arbitren la organización y los procedimientos necesarios para dar efectividad al derecho (Miguel Presno, *op. cit.*, p. 7).

<sup>12</sup> Véase caso Castañeda Gutman, párr. 159, en la cita de la opinión separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante en la OC 7/86 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

<sup>13</sup> Felipe Paredes, *La Garantía Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales*, Santiago: Thomson Reuters, 2014, pp. 20-21.

<sup>14</sup> María Guzmán, *El Uso del Canon Internacional de los Derechos Humanos, en la Jurisdicción Electoral*, Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 88 y ss.



## *El derecho de sufragio en la Constitución Política de la República de Chile y su regulación del voto desde el extranjero*

El artículo 13 de la Constitución Política de la República consagra el derecho de sufragio entre los derechos asociados a la calidad de ciudadano. El segundo apartado del mencionado artículo enuncia los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran. La Constitución de 1980 en su texto original, desarrolla las siguientes innovaciones: (i) el reconocimiento del sufragio a los extranjeros avecindados en el país, (ii) la autorización para sufragar a los miembros de las fuerzas armadas, (iii) la consolidación del carácter obligatorio del voto y (iv) la configuración de las bases para la autonomía e independencia de la administración electoral y el sistema electoral binominal<sup>15</sup>.

Si bien estas innovaciones y otras reformas políticas contribuyeron a cimentar la transición democrática, se han producido en los últimos años modificaciones que alteran el contenido y alcance del derecho de sufragio y del sistema electoral respecto a su configuración primigenia. Tales reformas llevaron a establecer el carácter voluntario del voto (2012) y retornar a su carácter obligatorio (2023), también, se sustituyó el sistema electoral binominal por uno proporcional (2015) y lo que resulta de mayor interés para el presente trabajo, la adición de una cláusula constitucional por la cual se reconoce a los titulares de la ciudadanía chilena, que se encuentran fuera del país, que podrán sufragar desde el extranjero (2014).

Dicha cláusula corresponde al tercer apartado del artículo 13 de la norma constitucional, la cual no solo reconoce la posibilidad de votar a los ciudadanos que se encuentran en el extranjero, también, regla que su participación se limita a las

---

<sup>15</sup> Pablo Marshall, *Derecho a Sufragio*, en Contreras P. y Salgado C. (eds.), *Curso de Derechos Fundamentales*, Santiago: Tirant Lo Blanch, 2021, p. 610.



elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales. La misma norma, en su último apartado, establece un requisito habilitante para el ejercicio de los derechos que confiere la ciudadanía, dirigido a los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero y a quienes han obtenido la nacionalidad por especial gracia de ley<sup>16</sup>. En ambos casos, están obligados a avecindarse en el territorio nacional por más de un año.

En tal sentido, la consagración constitucional del voto extraterritorial, por una parte, contribuye a la articulación de medios legales, procedimentales y logísticos dirigidos a garantizar el ejercicio de derecho de sufragio a la diáspora chilena, admitiendo su participación y reconociendo en parte los derechos que derivan de su calidad de ciudadanos. Por otra, evidencia el deber del Estado de asegurar el ejercicio del derecho, el cual solo se completa mediante la facultad del elector de comparecer y de ejercer el acto de votar<sup>17</sup>. Así, la discusión relativa al sufragio desde el extranjero, como indica Carpizo, no es una cuestión relacionada a la titularidad del sufragio, la cual está reconocida a todos quienes sostengan el vínculo de ciudadanía con el Estado chileno<sup>18</sup>.

Entonces, atendiendo las referidas disposiciones constitucionales, resulta importante resumir que la norma en vigor reconoce los derechos de sufragio a todos los titulares de la ciudadanía y solo establece dos distinciones en virtud de la residencia, quienes residen en el territorio nacional, deben votar en todos los plebiscitos y elecciones periódicas; y quienes se encuentran de forma temporal o permanente en el extranjero podrán votar en las elecciones de circunscripción nacional, las cuales se detallan en el artículo 13 de la norma fundamental: primarias

---

<sup>16</sup> La nacionalización por ley es un beneficio que otorga el Congreso Nacional en virtud de contribuciones y servicios realizados a la República.

<sup>17</sup> Ignacio Walker y Sergio Toro, *Voto de Chilenos en el Exterior: Avances y Discusiones*, en Modernización del Régimen Electoral Chileno, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2009, p. 124.

<sup>18</sup> Jorge Carpizo, *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero: Contexto, Peligros y Propuestas*, en El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Ciudad de México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2022, pp. 73-137.



presidenciales, presidenciales y plebiscitos nacionales. La segunda distinción, refiere a la situación de los nacionales nacidos en el extranjero y la situación de los naturalizados por especial gracia de ley.

La consagración del voto extraterritorial en los términos señalados es el resultado de una demanda que movilizó activamente a la diáspora chilena desde 1990<sup>19</sup>. Desde el retorno a la democracia se debatió intensamente asegurar los derechos políticos de los residentes en el extranjero<sup>20</sup>, acusando una importante deuda de la institucionalidad política chilena<sup>21</sup>, la cual parece saldarse mediante la Ley de Reforma N° 20.748 de 30 de abril de 2014 y la Ley N° 20.960 de 18 de octubre de 2016 que regula el voto de los chilenos en el extranjero. Este instrumento será analizado a continuación considerando los criterios utilizados por Nohlen y Grotz: (i) titularidad del sufragio, (ii) forma y estructura del sufragio; y (iii) conformación de los cargos de elección de popular<sup>22</sup>.

### ***Regulación del voto desde el extranjero en el ordenamiento chileno***

Nohlen y Grotz desarrollaron tres criterios fundamentales para el análisis exhaustivo de las disposiciones legislativas relacionadas con el voto en el extranjero. Estos criterios, que hemos denominado como titularidad del sufragio, forma y estructura del sufragio, y conformación de los cargos de elección popular, abarcan

<sup>19</sup> Osvaldo Núñez, *El Voto de los Chilenos en el Exterior: Una Lucha Larga y Difícil*, en Derechos Cívicos y Políticos Chilenos en el Exterior, Santiago: MONDE Diplomatie, 2013, p. 21.

<sup>20</sup> Brenda Pereyra, *Los que quieren votar y no votan. El debate y la lucha por el voto chileno en el exterior*, en Calderón L. (coord.), *Votar en la Distancia: La Extensión de los Derechos Políticos a Migrantes, Experiencias Comparadas*, Ciudad de México: Instituto Mora: Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano, 2004, p. 196

<sup>21</sup> Oscar Vivallo, *La Contienda Política por el Voto Chileno en el Exterior*, en Derechos Cívicos y Políticos Chilenos en el Exterior, Santiago: Editorial MONDE Diplomatie, 2013, p. 38.

<sup>22</sup> Dieter Nohlen y Florian Grotz, *Voto en el Extranjero: Marco Legal y Panorama General de la Legislación Electoral*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n. 99, 45-60, 2000, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3656> Consultado en 15 de octubre de 2022.



las dimensiones legal-formal, político-procedimental y político-institucional, respectivamente, tal como las describen los mencionados autores. Estos enfoques nos permiten examinar de manera integral el marco normativo y las prácticas relacionadas con el sufragio desde el extranjero, comprendiendo tanto los aspectos legales y formales como los procedimientos y las instituciones políticas involucradas<sup>23</sup>.

La dimensión legal – formal, está relacionada a las condiciones a partir de las cuales se garantiza a los ciudadanos en el extranjero el derecho de votar. Esta dimensión atiende las condiciones relativas a la titularidad del sufragio y los requisitos para su registro en el padrón electoral.

La dimensión político – procedimental, por la cual se analizan los procedimientos propios de la función y acto electoral. Esta dimensión comprende los diseños institucionales que definen los mecanismos de votación y en general las condiciones procedimentales a través de las cuales se produce la manifestación de voluntad de los electores en el extranjero.

La dimensión político – institucional, que aborda la comprensión del sistema electoral en tanto conjunto de reglas que determinan los ámbitos de participación y representación de los votantes extraterritoriales. Esta dimensión se ocupa de analizar los procesos en los cuales se encuentra habilitada la participación de los nacionales en el extranjero, sean de carácter nacional, regional o local y cuáles son las autoridades a las cuales pueden elegir.

Teniendo en cuenta estas dimensiones se procede al estudio del estatuto chileno de voto desde el extranjero, conformado por la Ley de Reforma N° 20.748 de 30 de abril de 2014 y la Ley N° 20.960 de 18 de octubre de 2016 que regula el voto de los chilenos en el extranjero y reforma la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre

---

<sup>23</sup> Dieter Nohlen y Florian Grotz, *op. cit.*, pp. 49-50.



Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

### Cuadro N° 1. Dimensiones Fundamentales de Análisis

Legal – formal	Político – procedimental	Político – institucional
<b>Condiciones relativas a la titularidad del sufragio y los requisitos para su registro en el padrón electoral</b>	Diseños institucionales que definen los mecanismos de votación y en general las condiciones procedimentales a través de las cuales se produce la manifestación de voluntad de los electores en el extranjero	Analiza los procesos en los cuales se encuentra habilitada la participación de los nacionales en el extranjero, sean de carácter nacional, regional o local y cuáles son las autoridades a las cuales pueden elegir.

Fuente: Elaboración propia.

#### *Titularidad del sufragio, requisitos habilitantes y padrón electoral (Dimensión Legal – Formal)*

La Constitución Política, tras la reforma sancionada en 2014, establece en su artículo 13 algunos de los derechos asociados a la calidad de ciudadano. Estos derechos, los que integran el catálogo constitucional del mencionado artículo, son el derecho al sufragio en su dimensión activa y pasiva. La dimensión activa puede ser efectivamente ejercida al cumplir los 18 años y no estar condenado a pena aflictiva. Es el propio artículo 13 constitucional, el que contiene la disposición sobre el derecho a sufragar desde el extranjero, el cual reconoce la participación de los ciudadanos chilenos habilitados para votar, solo en actos electivos de carácter nacional o lo que precisamente detalla la Constitución: las elecciones primarias



presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales.

Adicionalmente a los requisitos de mayoría y de no estar condenado a pena aflictiva, para efectos del ejercicio de votar desde el extranjero, se añaden otros requisitos que han de concurrir para integrar el padrón electoral transnacional. En efecto, conforme a lo establecido en el último apartado del citado artículo 13 y concatenado con los artículos 10 de la propia norma fundamental y el artículo 6 de la Ley N° 18.556, los hijos de nacionales chilenos que han nacido en el extranjero y los naturalizados por especial gracia de ley, deben acreditar vecindamiento<sup>24</sup> o residencia en el territorio nacional por un período igual o superior a un año.

Este requisito, representa un claro ejemplo de la necesidad del legislador de acreditar por parte de un grupo de los votantes en el extranjero algún grado de arraigo territorial, el cual se asocia al ejercicio de los derechos políticos y el mismo fue objeto de críticas por buena parte de la comunidad chilena en el exterior que lo consideró una grave limitación al ejercicio de sus derechos cívicos y “una dolorosa discriminación” para los compatriotas nacidos fuera del territorio<sup>25</sup>.

En tal sentido, lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley N° 18.556 permite diferenciar al cuerpo electoral extraterritorial en virtud de los criterios de determinación de la nacionalidad. Por una parte, los nacidos en el territorio nacional y los naturalizados mediante carta de nacionalización son inscritos automáticamente en el registro electoral cumplidos los requisitos constitucionales y legales<sup>26</sup>. Mientras que los chilenos nacidos en el extranjero y los naturalizados por especial gracia de la ley deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos de

---

<sup>24</sup> La Constitución establece que el elector deberá haber vivido en Chile por más de un año, lo que será certificado por el Departamento de Policía Internacional de la Policía de Investigaciones (PDI).

<sup>25</sup> Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, Voto de los Chilenos en el Exterior: Un avance en la Democracia Chilena, Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 61.

<sup>26</sup> Artículo 5 de la Ley N° 18.556



edad y vecindamiento<sup>27</sup>.

## Cuadro N° 2. Requisitos habilitantes

Criterio de determinación de la nacionalidad	Requisitos
<b>1. Nacidos en el territorio nacional</b> <b>2. Naturalizados por carta de nacionalización</b>	Mayores de 17 años, serán inscritos automáticamente en el Registro Electoral.
<b>3. Nacidos en el extranjero</b> <b>4. Naturalizados por especial gracia de ley</b>	Serán inscritos en el Registro Electoral desde que se acredite que cumplen los requisitos de edad y vecindamiento exigido por el inciso cuarto del artículo 13 de la Constitución Política de la República.  La inscripción procederá de forma automática en la medida que el Servicio Electoral tenga acceso a la información que acredite el cumplimiento del requisito de vecindamiento <sup>28</sup> .

Fuente: Elaboración propia.

El artículo 30 de la Ley N° 18.556, establece la obligación de la autoridad electoral de conformar dos padrones electorales. Uno de los padrones, corresponde a los

<sup>27</sup> Artículo 6 de la Ley N° 18.556

<sup>28</sup> El inciso tercero de la Ley N° 18.556 establece: Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá presentar una solicitud de inscripción ante el Servicio Electoral en cualquiera de sus oficinas o en los consulados de Chile, acompañando los antecedentes que acrediten su vecindamiento en el país por el tiempo exigido, y declarando bajo juramento su domicilio electoral en Chile o en el extranjero. Dicha solicitud será remitida al Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública o a la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional de la Policía de Investigaciones de Chile, quienes, si correspondiere, emitirán un certificado que acreditará el hecho de haber cumplido el vecindamiento y lo remitirán al Servicio Electoral para que practique la correspondiente inscripción.



electores habilitados para el ejercicio del voto en el territorio nacional y el otro contiene los votantes habilitados para votar desde el extranjero. En ambos casos, los padrones contendrán los siguientes datos de registro: nombres y apellidos, indicación del rol único nacional (documento nacional de identificación), fecha y lugar de nacimiento, la nacionalidad, el sexo, la profesión, el domicilio electoral, la circunscripción electoral correspondiente al domicilio, con identificación de la región provincia o comuna, o del país y ciudad extranjera, el número de la mesa receptora de sufragio y cuando proceda, el cumplimiento del requisito de avecindamiento.

El padrón de electores registrados para ejercer su derecho al voto en el extranjero ha experimentado un crecimiento constante desde la implementación del sufragio extraterritorial en 2017. Sin embargo, este refleja una marcada disparidad en relación con la magnitud de la comunidad chilena en el exterior. Durante las elecciones presidenciales de 2017, el padrón extraterritorial contaba con 39.137 electores. En el plebiscito de entrada del proceso constituyente en octubre de 2020, este número aumentó a 59.522. Posteriormente, para las elecciones presidenciales de 2021, el padrón alcanzó los 71.018 electores. Finalmente, en el plebiscito de salida del proceso constituyente en 2022, un total de 97.239 personas se encontraban habilitadas para ejercer su voto desde el extranjero. Estos datos revelan un incremento gradual del padrón electoral desde el extranjero.

246

**Tabla N° 1. Evolución del padrón electoral extraterritorial**

<b>Año</b>	<b>Elección</b>	<b>Número de habilitados</b>
<b>2017</b>	Presidencial	39.137
<b>2020</b>	Plebiscito Constituyente	59.522
<b>2021</b>	Presidencial	71.018
<b>2022</b>	Plebiscito Constituyente	97.239



Fuente: Elaboración propia con datos del SERVEL.

Estas cifras contrastan con la estimación de los chilenos en el exterior que según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX), estimó en el Segundo Registro de Chilenos en el Exterior de 2017 un total de 1.037.346 personas, de las cuales 570.703 son nacidas en Chile y 466.643 son nacidas en el extranjero<sup>29</sup>.

**Tabla Nº 2. Población chilena en el extranjero**

<b>Lugar de nacimiento</b>	<b>Población total</b>
<b>Nacidos en Chile</b>	570.703
<b>Nacidos en el extranjero</b>	466.643
<b>Total</b>	1.037.346

Fuente: Elaboración propia con datos del del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX)

Para cerrar la revisión de este primer criterio, es significativo señalar que, el avecindamiento como requisito habilitante importa una restricción que afecta el acceso al ejercicio del derecho de sufragio de un número notable de nacionales en el extranjero y configura un trato desigual entre grupos que conservan una idéntica situación, la de permanecer en el extranjero durante el acto electoral.

Respecto a los nacidos en Chile que residan de forma temporal o permanente en el extranjero, la norma facilita su acceso al padrón mediante su incorporación automática y la actualización del domicilio electoral. Esto no ocurre con los nacidos

<sup>29</sup> Gobierno de Chile, *Segundo Registro de Chilenos en el Exterior*, 2017: [https://www.chile.gob.cl/chile/revisa-los-resultados-del-segundo-registro-de-chilenos-en-el-exterior#:~:text=Dentro%20de%20los%20datos%20a.%25\)%20y%20Alemania%20\(1.9%25\)](https://www.chile.gob.cl/chile/revisa-los-resultados-del-segundo-registro-de-chilenos-en-el-exterior#:~:text=Dentro%20de%20los%20datos%20a.%25)%20y%20Alemania%20(1.9%25).).



en el extranjero o naturalizados por especial gracia de ley, quienes además de los requisitos básicos deben avecindarse en el territorio nacional por un año. En la práctica esto supone abandonar su país de residencia habitual, trasladarse incluso con miembros de su familia y en muchos casos renunciar a las obligaciones laborales, estudiantiles o sociales en el país de acogida durante un año.

Esto necesariamente lleva a cuestionar si esta disposición impone una carga excesiva a los eventuales electores y si la medida puede catalogarse de proporcional en función de los derechos asegurados en la Constitución y los fines previstos por el legislador. Teniendo en cuenta el número de nacidos en el extranjero, es muy probable que esta exigencia represente un disuasivo para este grupo y permita explicar en parte la desproporción entre la diáspora y el padrón electoral. Se tratará de nuevo este requisito en el apartado referido a los problemas comunes del estatuto chileno.

*Forma, estructura del sufragio y conformación de cargos de elección popular (Dimensión Político – Procedimental)*

La Ley N° 20.960 estableció que la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores es el responsable de la gestión del proceso electoral en el extranjero. Si bien esta atribución legal parece adecuada dada la naturaleza de las funciones del Ministerio, plantea ciertas preocupaciones en cuanto a los principios de independencia e imparcialidad que se requieren en los órganos encargados de la administración electoral. No obstante, esto no impide que el Servicio Electoral cumpla con su función electoral, lo que se traduce en brindar asistencia técnica al Ministerio, ejercer control sobre los procesos implementados y llevar a cabo directamente algunas etapas del proceso electoral. De esta manera, se busca garantizar la integridad y transparencia del sufragio desde el



extranjero, aun cuando la gestión sea compartida entre ambas entidades. proceso<sup>30</sup>.

El Título XIII de la Ley N° 18.700, desarrolla la regulación del acto electoral extraterritorial y sobre el contenido del presente apartado, establece primero la integración y las funciones de las mesas receptoras de sufragio. Este órgano ciudadano, ejerce un rol fundamental pues contribuye a la materialización del acto de votación, su tarea central es servir de medio instrumental para que sea expresada la voluntad del elector y efectivamente recibida por la mesa electoral. La mesa, tal como dispone el artículo 205 del precitado instrumento legal, se integra por tres vocales (presidente, secretario y comisario) elegidos por sorteo entre los inscritos en el padrón de chilenos en el extranjero y el respectivo padrón de mesa. La designación de los vocales corresponde a las juntas electorales, aplicando en cuanto sea posible, el procedimiento establecido para la integración de las mesas en el ámbito nacional, ello conforme al párrafo 7° de la Ley N° 18.700 <sup>31</sup>.

Por su parte, para cada una de las fases del proceso, las juntas electorales tienen a su cargo múltiples funciones. Algunas de estas funciones, pueden ser como se indicó: la selección por sorteo de los integrantes de las mesas receptoras de sufragios, la tramitación del pago de la bonificación por el cumplimiento de sus funciones a los vocales, la publicación y difusión de los locales de votación, facilitar los útiles electorales, remitir las actas de escrutinio, ejecutar actos tendentes a la conservación del orden y la libertad de las votaciones y escrutinios, dejar constancia de los hechos y circunstancias que los apoderados soliciten documentar, velar por la instalación y constitución de las mesas, ejecutar las funciones de la oficina electoral, entre otras.

Las juntas electorales en el extranjero se conforman de acuerdo con lo establecido en el artículo 212 de la ley mencionada. Estas juntas están presididas

---

<sup>30</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, *op. cit.*, p. 13.

<sup>31</sup> Artículo 205 de la Ley N° 18.700



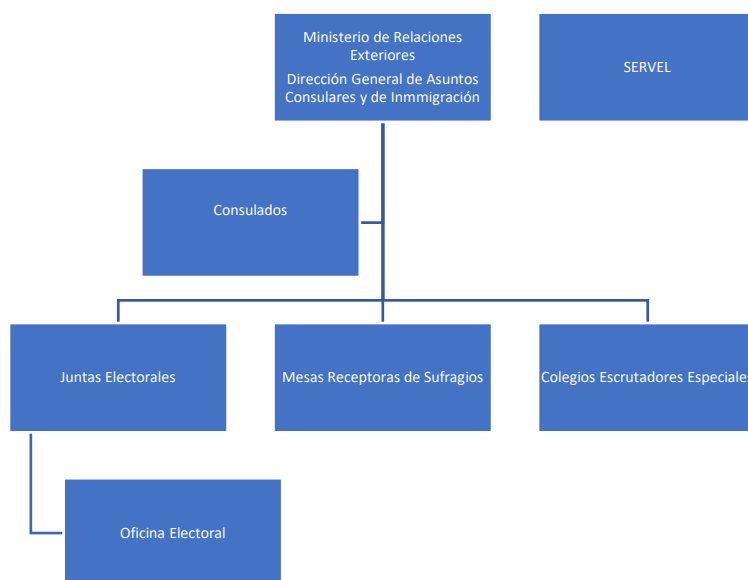
por el Cónsul y cuentan con la participación de otro funcionario del Servicio Exterior, o en su ausencia, un funcionario de las áreas de secretaría y administración general del Ministerio de Relaciones Exteriores, o un empleado chileno del consulado. En todo caso, este segundo miembro desempeñará el rol de Secretario de la Junta Electoral. En cada país con representación consular, se establecerá al menos una Junta Electoral.

Según lo dispuesto en el artículo 211, el Servicio Electoral, previa evaluación de un informe de la Cancillería, podrá decidir la creación de más de una junta electoral en una sede consular o ampliar su ámbito de competencia a otros países cercanos que no cuenten con representación consular. Esta medida busca asegurar una adecuada cobertura y garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos chilenos en el extranjero, incluso en aquellos lugares donde no hay consulados establecidos.

Otra instancia creada por el legislador para operativizar la elección en el extranjero es la oficina electoral, cuya integración y atribuciones se encuentran delimitadas en el artículo 208 de la ley. Esta instancia tiene a su cargo asistir a los vocales de mesa, distribuir los útiles electorales y demás materiales necesarios para el funcionamiento de la mesa y proveer información a los electores sobre la mesa en la que deberán sufragar a través de medios expeditos para dicha atención. La oficina electoral, depende de la junta electoral y estará a cargo de un delegado de esta.

### **Figura N° 1. Órganos que intervienen en el proceso electoral desde el extranjero**





Fuente: Elaboración Propia.

Es importante señalar que los procesos electorales realizados en 2017 y que marcaron la implementación del voto desde el extranjero, contaron con 93 juntas electorales para las elecciones primarias y 101 juntas electorales para la elección presidencial en ambas vueltas. Las juntas electorales, ejercieron sus funciones en 121 circunscripciones electorales, las cuales agruparon, para las primarias del 2 de julio de 2017, 102 locales de votación y 117 mesas receptoras de sufragios<sup>32</sup>. Y para la elección presidencial, en ambas vueltas (19 de noviembre y 17 de diciembre), 110 locales y 162 mesas receptoras<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Pueden consultarse las circunscripciones consulares en el siguiente enlace: <https://www.servel.cl/voto-de-chilenos-en-el-exterior-2/>

<sup>33</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, *op. cit.*, p. 28-29.



### *Acto de votación y escrutinio (Dimensión Político – Institucional)*

La participación de los electores nacionales en el extranjero se restringe a las elecciones primarias presidenciales, elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales<sup>34</sup>. El voto será presencial, usando lápiz y papel, de la misma forma que actualmente ocurre en el país. De tal manera, se usarán las mismas cédulas oficiales que se utilizan en Chile<sup>35</sup>.

Las votaciones se efectuarán el mismo día fijado para la elección o plebiscito en territorio nacional y dentro de los horarios para cada país y ciudad que establezca el Consejo Directivo del Servicio Electoral, previo informe de la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>36</sup>.

El escrutinio se realizará de la misma forma que se hace en Chile. No obstante, una vez cerrada la votación, los resultados preliminares que debe informar el Servicio Electoral, sólo podrán ser difundidos a partir de las dieciocho horas del día en que se celebre la elección en territorio nacional, de acuerdo con el huso horario que rija en Chile<sup>37</sup>.

Existirá uno o más Colegios Escrutadores Especiales, que tendrán por finalidad reunir las actas de los escrutinios realizados en las Mesas Receptoras de Sufragios en el extranjero. Cada Colegio Escrutador Especial estará constituido por los miembros de una de las Juntas Electorales de la Región Metropolitana y un secretario. Los Colegios Escrutadores Especiales se constituirán a las nueve horas del lunes subsiguiente al de la elección o plebiscito<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Artículo 199 de la Ley N° 18.700

<sup>35</sup> Artículo 202 de la Ley N° 18.700

<sup>36</sup> Artículo 214 de la Ley N° 18.700

<sup>37</sup> Párrafo 5° de la Ley N° 18.700

<sup>38</sup> Artículo 219 de la Ley N° 18.700



### *Control del Proyecto de Ley que Modifica la Ley N° 18.700, para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación*

En la Sentencia Rol N° 11.690-21 el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del proyecto de ley destinado a reformar la Ley N° 18.700 en materia de asignación del local de votación, con el propósito de privilegiar la cercanía al domicilio del elector. El Tribunal, optó por declarar la inconstitucionalidad de la frase contenida en el artículo 2 N° 9 del proyecto de ley que era del siguiente tenor: “a menos que ella tenga un número inferior a nueve electores habilitados para sufragar”, en referencia a la creación de circunscripciones electorales en el extranjero y la pretensión de condicionar su existencia a un número mínimo de electores.

Al respecto, el Tribunal sostuvo que:

...no existe fundamento constitucional que lleve a pensar que pudiendo abrirse una circunscripción electoral, esta termine cerrándose por la poca existencia de electores. Por el contrario, señala el Tribunal, se trata de ciudadanos habilitados para sufragar, que deciden voluntariamente inscribirse para participar desde el extranjero en los procesos que le permite la Constitución y que se enfrentan a una circunstancia fortuita como es que, existiendo una única circunscripción en el país en que residen, esta sea cancelada por el SERVEL por existir menos de nueve electores habilitados para sufragar. Lo anterior constituye un obstáculo que les impide el efectivo ejercicio de su derecho de sufragio<sup>39</sup>.

Las consideraciones planteadas por el Tribunal Constitucional resaltan la complejidad intrínseca del sistema chileno de voto desde el extranjero. Como mencionado previamente, este sistema tiene como objetivo replicar las condiciones

---

<sup>39</sup> Sentencia Rol N° 11.690-21 del Tribunal Constitucional de Chile



procedimentales de las elecciones nacionales en un contexto transnacional, incluyendo la modalidad de voto presencial en las mesas receptoras de sufragios. Si bien esta aproximación presenta desafíos para el Estado, también impacta la situación de los electores cuando son asignados a circunscripciones electorales fuera de su lugar de residencia habitual.

Un ejemplo de esta situación se evidencia antes del plebiscito del 4 de septiembre de 2022, cuando no existían las circunscripciones de Valencia (España), Toulouse (Francia), Ginebra (Suiza) y Brisbane (Australia). Anteriormente, los votantes en estas ubicaciones debían trasladarse a Barcelona, París, Berna y Sídney para ejercer su derecho al voto. No obstante, esta medida permitió un mayor acceso a las mesas electorales para más de tres mil electores, facilitando su participación en el proceso electoral<sup>40</sup>.

Esta problemática se presenta con frecuencia, ya que al establecer las circunscripciones en el extranjero se agrupa a los electores por países donde el Estado tiene representación consular. Esto impacta principalmente a los electores que residen en países sin representación consular o en países con territorios extensos que implican largos desplazamientos hacia las principales ciudades donde suelen ubicarse las sedes diplomáticas y consulares. Esta realidad plantea la necesidad de replantear los mecanismos de acceso y ejercicio del derecho al sufragio, explorando fórmulas que permitan ampliar el número de electores a través de métodos de voto remoto o no presencial. Este enfoque busca garantizar una participación más inclusiva y accesible, superando las barreras geográficas y logísticas que actualmente dificultan la plena participación electoral de los ciudadanos en el extranjero.

El propio contenido del fallo indica como características que diferencian el sufragio extraterritorial del sufragio nacional:

---

<sup>40</sup> Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.votoenelexterior.cl/votoenelexterior/cancilleria-informa-sobre-nuevas-circunscripciones-electorales-en-el>



a) la existencia de la inscripción automática de los sufragantes dentro del país, frente a la inscripción voluntaria de quienes se encuentran fuera de él; b) el tipo de elecciones en los cuales pueden participar: tanto de carácter nacional como local dentro de Chile y puramente nacionales desde el extranjero; y, por último, c) la organización dependiente del sistema electoral establecido en la Constitución y en las leyes orgánicas constitucionales que lo regulan y que se caracteriza por la amplitud de medios con los que cuenta cuando se trata de votaciones desarrolladas dentro del territorio nacional, frente al sistema dependiente del régimen consular y diplomático en general que existe fuera de Chile<sup>41</sup>.

**Figura N° 2. Etapas del proceso electoral en el extranjero**



Fuente: Elaboración propia.

255

### ***Problemas comunes del sufragio extraterritorial presentes en el estatuto chileno***

Tomando en cuenta los elementos clave de la regulación nacional sobre el voto desde el extranjero, es posible identificar tres problemáticas comunes del sufragio extraterritorial presentes en el estatuto chileno. Estas problemáticas se refieren a: (i) la representación política de la diáspora, (ii) el acceso a la justicia electoral y (iii) la integridad del proceso electoral. A lo largo del desarrollo anterior, se han identificado problemáticas específicas que se enmarcan en estas dimensiones

<sup>41</sup> Sentencia Rol N° 11.690-21 del Tribunal Constitucional de Chile



propuestas. En este sentido, se profundizará en dichas problemáticas, así como se abordarán otras considerando el orden presentado a continuación:

**Cuadro N° 3. Dimensiones problemáticas**

<b>Representación política de la diáspora</b>	<b>Acceso a la justicia electoral</b>	<b>Integridad electoral</b>
<b>Requisitos diferenciados según criterio de determinación de nacionalidad.</b>	La norma no regula suficientemente la sustanciación, tramitación y otras incidencias que podrían tener relación con el especial contexto en el cual se produce la elección.	Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, prescindencia política e imparcialidad de un órgano del ejecutivo ejerciendo funciones de la administración electoral.
<b>Exigencia de voto presencial ante la mesa receptora de sufragios.</b>	Eficacia de las sanciones.	Regulación de la campaña electoral transnacional.
<b>Límites a la participación en elecciones subnacionales y locales.</b>		No son replicables del todo las condiciones y garantías del voto y del proceso electoral nacional en el contexto transnacional.
<b>Avecindamiento.</b>		

Fuente: Elaboración propia.



El primer problema que se aborda se centra en las discusiones relacionadas con el sufragio como expresión de la función electoral del Estado. Tradicionalmente, la residencia en el país y en una circunscripción electoral específica han sido consideradas como condiciones clásicas para ejercer el derecho al voto, incluso con reconocimiento en instrumentos internacionales. Este problema también plantea la cuestión de la representación política de aquellos ciudadanos que, siendo nacionales, son nominalmente reconocidos como parte de la comunidad política nacional y como titulares de los derechos establecidos en el ordenamiento jurídico. En el contexto chileno, se evidencian dos debilidades significativas: en primer lugar, el requisito de avecindamiento que puede constituir una limitación infundada al ejercicio del sufragio; y en segundo lugar, la falta de garantizar una representación política adecuada en los órganos de deliberación y en los órganos de gobierno subnacionales para los votantes en el extranjero<sup>42</sup>.

El segundo aspecto crítico, refiere al acceso a la justicia y la revisión judicial de los actos electorales. Si bien no se profundizará en ello porque excedería los propósitos de este trabajo y ya fue abordado en una anterior publicación, resulta de interés señalar que aunque la legislación vigente amplió el acceso a los medios de impugnación electoral para permitir a los votantes desde el extranjero objetar específicas fases del proceso electoral y sus resultados, esta solo se limita a definir el órgano competente, atribuye a los órganos consulares la recepción y remisión de la impugnación y señala lo relativo a la tramitación expedita de la remisión. Pero la norma guarda silencio en aspectos que se estiman medulares como la sustanciación, tramitación y otras incidencias que podrían tener relación con el especial contexto en el cual se produce la elección<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Carlos Navarro, *El Voto en el Extranjero*, en Nohlen D., Valdés L. y Zovatto D. (compl.), *Derecho Electoral Latinoamericano: Un Enfoque Comparativo*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2019, p. 301.

<sup>43</sup> Luis Palacios, *Ejercicio de Medios Jurisdiccionales de Impugnación Electoral por los Votantes Chilenos en el Extranjero*, en Carrasco S. (edit.), *Vigorización del Derecho Público: XLVIII Jornadas Chilenas de Derecho Público*, Santiago: Librotecnia, 2021, pp. 235-256.



El último problema se relaciona con las condiciones de la elección nacional y su replicación en el contexto transnacional, manteniendo garantías suficientes de transparencia e integridad. Aunque se han fortalecido las garantías institucionales del sufragio mediante el ejercicio personal en las sedes diplomáticas y otras medidas normativas, es necesario considerar la intervención directa de las oficinas consulares en diversas etapas del proceso electoral. En este sentido, existe un evidente riesgo de politización por parte de embajadores, cónsules y funcionarios diplomáticos debido a su dependencia del Gobierno. La Ley N° 18.700, en su artículo 204, establece que los funcionarios consulares no pueden realizar, ejecutar o participar en eventos que promuevan una opción o candidatura durante el período de campaña electoral. La infracción a esta disposición se considera una falta grave contra el principio de probidad. A pesar de las restricciones establecidas por la ley, esta relación entre las oficinas consulares y el proceso electoral es considerada problemática debido a las posibles afectaciones a la transparencia e integridad del proceso<sup>44</sup>.

258

### *El problema de la representación políticas de la diáspora*

Chile es uno de los Estados que forma parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990. Para algunos estados, el artículo 41 de esta Convención representa una fuente de obligación con respecto a la participación política de sus nacionales en el extranjero. Sin embargo, es importante destacar que muchas legislaciones favorables al voto extraterritorial existen previamente a la Convención, y no existe necesariamente una correlación entre el número de estados parte de la Convención y aquellos que actualmente reconocen alguna forma de sufragio

---

<sup>44</sup> Eduardo Salgado, El Voto Costarricense en el Extranjero y la Participación del Cuerpo Consular, Revista Derecho Electoral, n. 26, 125-140, 2018, disponible en: [https://www.tse.go.cr/revista/art/26/salgado\\_retana.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/26/salgado_retana.pdf) Consultado en: 16 de noviembre de 2022.



transnacional. Actualmente, hay 56 estados que forman parte de la Convención, mientras que 162 países contemplan diferentes formas de voto desde el extranjero<sup>45</sup>.

Resulta de gran incidencia sobre los derechos políticos de los trabajadores migratorios, la entrada en vigor de la Convención. Al respecto, como recuerda Palacios, en el 2011 el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares manifestó su preocupación por la imposibilidad de los trabajadores migratorios chilenos de ejercer su derecho a votar en las elecciones organizadas en el país<sup>46</sup>. En aquella oportunidad, el Comité instó al Estado chileno a retomar las iniciativas emprendidas con miras a permitir que los emigrantes chilenos ejercieran efectivamente su derecho al sufragio<sup>47</sup>.

A pesar de su importancia, la norma convencional plantea desafíos en relación con la difícil cuestión de la titularidad y ejercicio del sufragio en contextos transnacionales de participación política. Estos desafíos se basan en las siguientes razones, que se detallan a continuación:

Los sujetos susceptibles de protección convencional son los trabajadores migratorios y sus familiares en situación regular. Un específico estatus que según la propia convención *abarca a toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional*<sup>48</sup>. Esta condición, por lo menos supone, una situación de permanencia regular que le permita residir y trabajar en el estado de acogida. Por lo tanto, la sola aplicación convencional, excluye del ejercicio del derecho de sufragio respecto a su estado de

---

<sup>45</sup> Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021. Para más información: <https://www.idea.int/data-tools/world-view/52>. Organización de Naciones Unidas: <https://treaties.un.org/>

<sup>46</sup> Luis Palacios, 2022, *op. cit.*, p. 72.

<sup>47</sup> Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares del 23 de septiembre de 2011. Tres años después de las observaciones fue aprobada la reforma constitucional que abrió camino a la participación electoral de los nacionales chilenos residentes en el extranjero.

<sup>48</sup> Artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares



origen, a las personas en situación de movilidad cuya permanencia en el estado de acogida no sea regular o siendo regular tenga propósitos distintos a trabajar.

Ahora bien, si bien en esta materia las normas nacionales son mucho más garantistas y expansivas, como el caso de la legislación chilena, es al menos llamativo que la norma convencional configure en la práctica una restricción adicional que se torna lesiva al estatus de ciudadanía o de otra manera, redobla las exigencias al elector transnacional quien debe acreditar, además del cumplimiento de los requisitos para votar, también su situación laboral y su permanencia regular en el estado de acogida.

Lo anterior respecto a los trabajadores migratorios y sus familiares, no así respecto a otros sujetos migrantes que están fuera del ámbito de aplicación de la Convención y que eventualmente padecen una más grave afectación de su derecho político fundamental. Según el Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, unos 24 millones de migrantes se encuentran en situación de permanencia irregular<sup>49</sup>. También, la Organización de Naciones Unidas estima que, a finales de 2018, se advirtió el mayor número de desplazamientos de personas en todo el mundo. Casi 70 millones abandonaron sus hogares a causa de conflictos y persecuciones<sup>50</sup>. Además de estas categorías migratorias complejas, también debe considerarse la exclusión de personas en condición de tránsito internacional y otras formas de permanencia regular temporal, por ejemplo, turistas y estudiantes internacionales.

Sobre este particular desafío, preocupan los efectos que la distinción entre regulares e irregulares, así como entre trabajadores migratorios, personas desplazadas y refugiados causan sobre la globalidad de los sujetos que en su conjunto

---

<sup>49</sup> Portal de Datos Mundiales sobre Migración: <https://migrationdataportal.org/>

<sup>50</sup> Organización de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/refugees/index.html>



conforman una minoría desaventajada o vulnerable<sup>51</sup>. Mas allá, se observa una restricción arbitraria al imponer condiciones que superan los requisitos básicos para calificar como elector e incluso, podría identificarse como una práctica regresiva con rasgos de sufragio censitario. Sobre este particular, si bien el estatuto chileno de voto desde el extranjero no incluye estas exigencias y restricciones (regularidad o situación laboral), es la norma de vecindamiento una distinción que dificulta y eventualmente excluye del ejercicio de su derecho político a los chilenos nacidos en el extranjero y a los naturalizados por especial gracia de la ley.

Desde luego, la norma convencional es de mínimos. La Observación General N° 2 del año 2013 sobre los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, desarrolla un conjunto de consideraciones sustanciales sobre la protección de las personas en situación irregular, emplazando a los Estados parte a innovar en materia de reconocimiento de derechos y no discriminación<sup>52</sup>. En efecto, como ya se ha indicado, los ordenamientos nacionales, salvo algunas excepciones, suelen contemplar requisitos racionales para calificar como elector en el extranjero, lo cual no excluye el establecimiento de categorías diferenciadas como el estado de permanencia (transeúnte o residente). Al respecto, se registran cuatro requisitos básicos: a) La condición ciudadana plena; b) una edad mínima; c) la permanencia en el extranjero y d) el registro en el padrón electoral<sup>53</sup>.

Ciertamente, como señala Navarro, la composición del padrón electoral en el extranjero, no solo está mediada por la dimensión normativa. Juegan un papel relevante las condiciones estructurales que suponen *limitaciones prácticas para el registro o la emisión del voto que son intrínsecas o imputables* a la modalidad de

<sup>51</sup> Ramón Mayorga, *Minorías, Grupos Desaventajados y Justicia Constitucional: El Caso de los Migrantes*, en Charney J., *Derecho y Migración: Actas de las XLVII Jornadas Chilenas de Derecho Público*, Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2019, pp. 130-131.

<sup>52</sup> Mireya Castañeda, *Compilación de Tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p. 911.

<sup>53</sup> Carlos Navarro, *op. cit.*



registro y voto<sup>54</sup>. Esto en particular, se relaciona con la notable carga de intervención estatal que exige la materialización del sufragio, así como el complejo despliegue de la función electoral.

Evidentemente, la discusión sobre el reconocimiento del derecho a la participación política de los emigrantes mediante el sufragio está lejos de concluir. Como deriva del propio texto de la norma comentada, esta habilitación está limitada a los trabajadores migratorios y sus familiares en situación de regularidad dentro del estado receptor y adicionalmente, es amplia la facultad conferida por la Convención a los Estados de origen para definir “*según corresponda y de conformidad con su legislación*” la facilitación de medios y estructuras para el efectivo ejercicio del derecho de sufragio.

### *Sufragio Pasivo y representación política de la diáspora*

La titularidad del derecho de sufragio, no se agota en la elección de representantes. La consagración internacional del sufragio como derecho político fundamental, lo dota de dos dimensiones directamente relacionadas con la realización del régimen democrático. Por una parte, el derecho a elegir y por otra el derecho a ser elegido. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha ratificado que las personas también son titulares del derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos a través de los mecanismos establecidos por ley<sup>55</sup>.

Complementariamente, la Corte sostiene que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de referir derechos, también observa el término “oportunidades”. El cual comprende la obligación estatal de proveer condiciones óptimas para asegurar el efectivo ejercicio de los derechos de

<sup>54</sup> Carlos Navarro, *op. cit.*

<sup>55</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 20: Derechos Políticos, San José: Corte IDH, 2018.



participación. Estas condiciones deben garantizar la participación conforme al principio de igualdad y no discriminación<sup>56</sup>.

Sin embargo, a diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la norma convencional interamericana establece restricciones al ejercicio del sufragio, entre las cuales señala la residencia. Esta condición habilitante es común en los ordenamientos nacionales y juega, por una parte, un papel clave en la relación identitaria entre electores y candidatos; y por otra, es parte de la base poblacional y territorial de la representación conocida como circunscripción electoral<sup>57</sup>.

Si bien, el voto de la astronauta norteamericana Kate Rubins, emitido desde una base espacial de la NASA en octubre de 2020, así como los más de cien de países que reconocen el derecho de sufragio activo de sus nacionales en el extranjero, demuestran una progresiva disminución del cerco territorial impuesto al sufragio a través de la residencia<sup>58</sup>. Sobre el sufragio pasivo aún persisten importantes reservas en el estatuto electoral extraterritorial, que limita el sufragio de los nacionales en el extranjero solo a la dimensión activa, mediante la habilitación del sufragio para las elecciones primarias, las presidenciales y los plebiscitos nacionales.

Esta restricción quedó en evidencia, en el marco de las elecciones del proceso constituyente de 2020-2022 cuyas reglas admitieron la participación de los votantes desde el extranjero para el plebiscito de entrada y de salida, pero no se configuró ninguna instancia para la representación política de la diáspora en un hito muy

---

<sup>56</sup> Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Caso Castañeda Gutman vs. México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>57</sup> Armando Salas, *El Derecho de Sufragio Pasivo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Tesis Doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015, pp. 48-49.

<sup>58</sup> La astronauta Kate Rubins, emitió su voto anticipado para las elecciones presidenciales del 3 de noviembre, pero lo hizo desde una urna espacial, a poco más de 400 km sobre el planeta Tierra. Para más información: <https://www.unotv.com/ciencia-y-tecnologia/astronauta-vota-para-las-elecciones-de-estados-unidos-desde-el-espacio/>



trascendental para la vida política de Chile<sup>59</sup>. Esto da cuenta de la prolongación de la deuda institucional que se acusa desde los primeros años del retorno a la democracia, olvidando que el espacio transnacional de participación política requiere una comprensión amplia de los derechos políticos, especialmente si se trata de su núcleo, por lo tanto: *es necesario que las democracias se encarguen de trazar vasos comunicantes que permitan el acceso de dichas minorías a los órganos con capacidad de adoptar decisiones políticas en el marco del Estado*<sup>60</sup>.

### *Representación política de los nacionales en el extranjero: Alternativas al diseño actual*

En tal sentido, algunas experiencias nacionales configuran formulas normativas compatibles con un reconocimiento integral del sufragio desde el extranjero, bien, propiciando una nueva base territorial mediante la constitución de circunscripciones internacionales, la apertura de las circunscripciones nacionales o la creación de espacios institucionales de representación política exclusivos para la diáspora.

Según describen Tullio y Fernández, en las experiencias señaladas es posible identificar rasgos característicos de dos modelos que pretenden responder al desafío de la participación extraterritorial, diferenciados por la intensidad de la participación y la representación<sup>61</sup>.

El primer modelo permite que los votantes en el extranjero ejerzan su derecho al voto, pero solo en relación con las listas de candidatos de los distritos o circunscripciones de su última residencia en el territorio nacional. Si bien este

---

<sup>59</sup> Chilenos en el exterior no podrán votar en elección de integrantes de Convención Constitucional, así título el Canal 13 una nota informativa centrada en la situación de los chilenos en el extranjero ante la elección de los convencionales. Para más información: [Chilenos en el exterior no podrán votar por constituyentes | T13](#)

<sup>60</sup> Felipe Paredes, Teoría Constitucional y Bases de la Institucionalidad, Santiago: Tirant Lo Blanch, 2020, p. 79.

<sup>61</sup> Alejandro Tullio y Candelaria Fernández, *La Representación Política de los Ciudadanos en el Exterior. Dos Modelos en Contraste: Los Casos de España y Argentina e Italia y Francia*, Revista Jurídicas La Ley, n. 1, 1-10, 2006.



enfoque garantiza la participación de los votantes ausentes, no es compatible con el ejercicio del sufragio pasivo, ya que restringe el derecho a ser elegido basándose en la condición de residencia en el territorio del Estado. Como resultado, aunque asegura la participación de los nacionales que residen en el extranjero, proporciona una representación limitada debido a la disparidad identitaria causada por vivir en el extranjero y votar por candidatos que no comparten la misma condición. Esto, como mencionan los autores citados, puede dar lugar a la elección de candidatos que no sean representativos de un sector poblacional o político en particular<sup>62</sup>.

El segundo modelo, parece contribuir a la base material de la participación política pasiva de los residentes en el extranjero, por cuanto configura espacios institucionales o mecanismos de participación destinados no solo al voto de los nacionales en el extranjero, sino también a la elección de candidatos que pueden tener la misma condición de ausencia respecto al estado de origen. Sobre este particular modelo, hay que distinguir, por una parte, la creación de circunscripciones internacionales para la elección de representantes de los votantes en el extranjero ante órganos del poder público del estado de origen. Por otra, la creación de espacios institucionales y mecanismos de participación exclusivos para el cuerpo electoral extraterritorial. Como puede advertirse, este modelo asegura ambas dimensiones del sufragio e intensifica la representación política de la diáspora.

Algunos ejemplos de experiencias nacionales que describen los modelos dan cuenta del establecimiento de escaños reservados en los parlamentos, tal como ocurre en Colombia, Ecuador, República Dominicana o Italia. También, de la creación de órganos de representación de la diáspora, como la Asamblea de Franceses en el Exterior que es el órgano político representativo de los franceses que residen en el extranjero.

---

<sup>62</sup> Alejandro Tullio y Candelaria Fernández, *op. cit.*



La experiencia descrita por Capelletti en la legislación mexicana sobre la materia resulta paradigmática, especialmente en lo que respecta al reconocimiento del concepto de residencia simultánea o binacional en la Constitución del estado de Zacatecas<sup>63</sup>. Según la autora, esta condición se refiere a los zacatecanos que poseen domicilio tanto en el extranjero como en el territorio del estado. Aquellos migrantes que demuestren esta residencia y la acrediten al menos seis meses antes de las elecciones pueden acceder a la ciudadanía zacatecana y disfrutar de algunos derechos políticos asociados a ella. Con esta reforma, el acceso a ciertos cargos de representación política local ya no está vinculado al lugar de nacimiento en territorio mexicano<sup>64</sup>.

La recepción de estas innovaciones y otras similares en distintos sistemas legales nacionales evidencia la transformación de aspectos fundamentales del estatus de ciudadanía. Esta reconfiguración de la base material de los derechos de participación responde a la globalización de la vida política, los flujos migratorios y las demandas de las comunidades nacionales radicadas en el extranjero. En definitiva, el espacio transnacional de participación política genera un concepto funcional de ciudadanía extraterritorial y, en algunos casos, incluso postnacional. Como señala Gutiérrez, la proyección institucional de los derechos tiene el potencial de abrir nuevos espacios de autodeterminación<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suprimió la residencia como condición habilitante para el ejercicio del sufragio. La Tesis III/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México), establece: “se advierte que el reconocimiento y regulación del derecho a votar desde el extranjero en elecciones locales constituye una competencia de ejercicio potestativo para el Congreso de cada entidad federativa y, por tanto, la falta de reconocimiento y regulación de ese ámbito no actualiza, por sí misma, una omisión legislativa que transgreda el derecho activo al sufragio. Ello, toda vez que los congresos cuentan con la potestad para crear normas generales y decidir las circunstancias en las que regularán dicha prerrogativa; debiendo ponderar, por un lado, el derecho al voto de la ciudadanía y, por otro, garantizar que éste se ejerza en elecciones libres, auténticas y periódicas, atendiendo a las circunstancias particulares de cada entidad federativa”.

<sup>64</sup> Valentina Cappelletti, *Los Diputados Migrantes y los Conflictos sobre la Intervención Política de la Diáspora en Zacatecas (2004-2016)*, en Espinoza V., *El Voto a Distancia. Derechos Políticos, Ciudadanía y Nacionalidad. Experiencias Locales*, Ciudad de México: Consejo Editorial de la Honorable Cámara de Diputados, 2017, p. 218.

<sup>65</sup> Ignacio Gutiérrez, *Derecho Constitucional en Construcción*, México: Derecho Global, 2018, p. 23.



### *Proceso Electoral e Integridad Electoral*

El proceso electoral goza de especial importancia al hablar sobre sufragio y democracia. Este es el medio a través del cual se manifiesta la voluntad del electorado y supone un conjunto de etapas en las cuales los actores electorales desempeñan específicas funciones dirigidas a concretar la libre manifestación del elector. Este conjunto reglado de procedimientos es fundamental para el desarrollo de la función electoral conforme a los principios esenciales de integridad electoral y también como una de las reglas relevantes que provee legitimidad al régimen democrático.

Aunque los procesos electorales responden en su definición y diseño a la potestad regulatoria de cada Estado, es posible advertir algunas fases o etapas comunes a todos los procesos eleccionarios. Estas etapas se encuentran interrelacionadas y tienen carácter secuencial, y son desplegadas por la administración electoral y demás actores del proceso con el propósito de preparar, desarrollar y vigilar el ejercicio de la función electoral, así como la determinación, declaración y publicación de los resultados<sup>66</sup>.

Las referidas etapas comunes del proceso electoral son:

**Convocatoria:** Es el acto mediante el cual el órgano electoral manifiesta formalmente la fecha de realización de las elecciones e igualmente anuncia las fechas y etapas preparatorias de la elección. Por lo general la convocatoria viene acompañada del calendario electoral, este abarca el emplazamiento al registro y actualización de la data electoral, designación de miembros llamados al servicio

---

<sup>66</sup> Lamberto Cisterna, *Procesos Electorales y Justicia Electoral en Chile: Manual Explicativo*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2021, pp. 48-49.



electoral, fecha de inscripción de los candidatos, auditorías a los sistemas y procesos, campaña electoral y votación.

**Inscripción y admisión de candidatos:** Es el acto mediante el cual los aspirantes a ser elegidos al cargo de elección popular manifiestan su voluntad ante el órgano electoral y acreditan el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley.

**Campaña Electoral:** Es el periodo en el cual los candidatos difunden sus propuestas con la intención de disuadir a los electores. Este periodo se caracteriza por la distribución de propaganda, realización de debates y movilizaciones partidistas.

**Votación:** Es la manifestación formal e institucionalizada de la voluntad política del elector, se da en el marco de un proceso electoral que implica favorecer una o varias candidaturas en competición por cargos de elección popular.

**Escrutinio:** Es el conteo manual o automatizado de los votos emitidos por el elector generalmente público o en presencia de testigos y observadores electorales.

**Conocimiento y decisión de los recursos de impugnación:** Corresponde a la función administrativa electoral dirimir, en sede administrativa, las controversias derivadas de la actividad electoral. Esta también es una función atribuida a los tribunales de justicia. Los actores electorales, fundados en los supuestos previstos en las normas, pueden ejercer recursos de impugnación procurando la declaratoria de nulidad de la elección o de uno o varios de sus actos.

**Determinación y proclamación de los elegidos:** Consumado el acto de votación y resueltas las impugnaciones de naturaleza administrativa o judiciales, se procede a la adjudicación y proclamación del o los candidatos que resultaron electos.

Ahora bien, las etapas descritas se entienden conformadas a partir de un conjunto de derechos que suponen actos concretos y un conjunto de principios y



garantías que han de orientar su efectivo desarrollo. Con esto se pretende afirmar que las etapas del proceso electoral no solo satisfacen requerimientos formales, también demandan elementos sustantivos que revisten al acto electoral de suficiente certeza. Estos elementos, son identificados como el conjunto de principios y garantías a través de los cuales se optimiza en función de los fines de la actividad electoral, los resultados pretendidos en cada etapa del proceso. En general, los principios y garantías están en función de proteger la eficacia del voto como un derecho fundamental y resguardar la voluntad popular<sup>67</sup>.

La tarea de asegurar un proceso electoral adecuado y completo es compleja y abarca desde el diseño del sistema electoral hasta la conclusión del proceso. Esta complejidad se vuelve evidente durante la ejecución de las diversas fases del proceso electoral dentro de las fronteras del país. Basta con observar la precariedad de algunos procedimientos y las dificultades que pueden surgir, como la violación del secreto del voto, problemas de acceso a las urnas electorales o limitaciones arbitrarias en la campaña electoral, entre otros.

Si estas dificultades ya se presentan dentro del territorio nacional, es comprensible pensar que la actividad electoral extraterritorial, que implica un contexto transnacional, plantea desafíos aún mayores. En consecuencia, no se pueden replicar por completo las mismas condiciones y garantías del voto y el proceso electoral nacional en el ámbito transnacional.

La dificultad mencionada implica la necesidad de establecer disposiciones normativas específicas aplicables exclusivamente a las elecciones transnacionales. Estas regulaciones buscan asegurar la satisfacción de principios esenciales en toda elección, pero también deben adaptarse o flexibilizarse para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al voto de los nacionales en el extranjero.

---

<sup>67</sup> Armando Aquino, *El Debido Proceso Electoral*, Resistencia – Chaco: ConTexto, 2018, p. 296.



Se observa una clara tensión entre las garantías, los principios y el derecho a la participación desde el extranjero, y en muchas regulaciones esta última suele recibir prioridad al ponderar favorablemente la universalidad por encima de la integridad electoral. En otras palabras, los mecanismos actuales de sufragio transnacional están diseñados en algunos casos para ampliar la composición del electorado, aunque esto implique sacrificar algunas condiciones que se considerarían fundamentales en el ámbito interno.

Del ordenamiento estudiado, se advierten algunas de estas tensiones, como la que fue previamente señalada sobre el rol del sistema consular en la gestión del proceso electoral y los riesgos de beligerancia partidista de los agentes consulares del Gobierno. Esto se agrava al considerar las etapas medulares en las cuales se produce la legítima intervención: difusión de información electoral, disposición del material electoral, integración de juntas electorales, gestiones inherentes al orden público, participación en el escrutinio y recepción de reclamaciones<sup>68</sup>. La propia Cancillería ha reconocido el desafío representado por las atribuciones que le confiere la legislación en esta materia y la necesidad de garantizar la prescindencia política, así como la preservación de los altos estándares de los procesos electorales en Chile<sup>69</sup>.

La legislación actual presenta carencias en cuanto a los insumos normativos para regular la campaña electoral. En este sentido, es necesario considerar dos dimensiones. Por un lado, se debe analizar el alcance de las restricciones impuestas a la campaña electoral dentro de las fronteras del país y cómo se concilian con los límites de la acción estatal en otros países. Por otro lado, es importante tener en cuenta las restricciones que el Estado receptor impone tanto a la comunidad transnacional llamada a votar como a los candidatos nacionales o transnacionales que buscan promover sus candidaturas en su territorio.

---

<sup>68</sup> Título XIII de la Ley N° 18.700

<sup>69</sup> Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, *op. cit.*, p. 11



Estas dificultades dan lugar a situaciones como la prohibición de activismo político, que es común en los marcos legales migratorios, o las restricciones legítimas impuestas por el Estado receptor debido a que considera que algunos mensajes de campaña van en contra de sus intereses nacionales. Esos son solo algunos ejemplos de las complejidades que surgen en este contexto<sup>70</sup>.

Es en el acto de votación donde los modelos actuales de sufragio extraterritorial de carácter transnacional suelen enfrentar al propio sufragio con las propiedades que se consideran necesarias para su efectivo ejercicio. Se identifican como condiciones relevantes la secrecía, la accesibilidad, la observación, la garantía de imparcialidad de la administración electoral y la libertad de elección. Sin embargo, la forma y estructura del voto extraterritorial de carácter transnacional de los modelos normativos vigentes, afecta una o varias de las condiciones que se estiman relevantes. La opción del legislador chileno por el voto personal en sede diplomática, si bien robustece las garantías institucionales del sufragio, también implica disminuir las posibilidades de acceso de grupos de la diáspora que se enfrentan a dificultades prácticas como el traslado a la sede consular.

La mayoría de los países latinoamericanos han adoptado el voto personal en las sedes diplomáticas como medida para salvaguardar los procedimientos fundamentales de la votación. Sin embargo, esta modalidad no garantiza la accesibilidad de todos los electores<sup>71</sup>. Por otro lado, se han implementado dispositivos electrónicos de voto remoto como alternativa. Estos dispositivos pueden facilitar el acceso a la votación para la mayoría de los electores, pero plantean

---

<sup>70</sup> Para Navarro *op. cit.*, esta situación generalizada de ausencia o precariedad normativa se puede explicar por la naturaleza esencial y eminentemente extraterritorial de las actividades que se pretendería regular. En esencia, el Estado de origen no tendría potestad para normar actos que se lleven a cabo fuera de su territorio y, por tanto, la autoridad electoral no tendría facultades para asegurar su cumplimiento (p. 309).

<sup>71</sup> Carlos Navarro, *op. cit.*, p. 312



preocupaciones en términos de seguridad y no garantizan la protección contra la coacción o el soborno electoral<sup>72</sup>.

En el ámbito transnacional, las fases de escrutinio y resolución de impugnaciones también se ven afectadas. En el escrutinio, surgen nuevos actores en el proceso, como los funcionarios de la red consular. Por otro lado, la resolución de las impugnaciones se identifica como uno de los puntos problemáticos según la literatura existente. Como se mencionó anteriormente, la legislación aborda de manera insuficiente la tramitación de los procedimientos de impugnación, lo que afecta el derecho de acceso a la justicia electoral.

Las fases de escrutinio y resolución de impugnaciones son igualmente trastocadas en el ámbito transnacional. Sobre el escrutinio, suelen intervenir nuevos actores del proceso como los funcionarios de la red consular. Sobre la resolución de las impugnaciones, este es uno de los nudos problemáticos identificados con mayor claridad, como ya se indicó la legislación aborda la tramitación de procedimientos de impugnación de manera insuficiente, afectando así el derecho de acceso a la justicia electoral.

272

### **Conclusiones**

El artículo analizó el estatuto chileno de voto desde el extranjero, conformado por la Ley de Reforma N° 20.748 de 30 de abril de 2014 y la Ley N° 20.960 de 18 de octubre de 2016 que regula el voto de los chilenos en el extranjero y reforma la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

---

<sup>72</sup> Carlos Navarro, *op. cit.*, p. 312



A partir de los criterios de sistematización propuestos por Nohlen y Grotz, fueron abordados tres elementos esenciales de la regulación: la titularidad del sufragio, la forma y la estructura del sufragio y la conformación de los cargos de elección popular, resultando que el dispositivo chileno de voto desde el extranjero es altamente incluyente en la medida que no configura restricciones que puedan resultar infundadas, con excepción de la exigencia de vecindamiento que afecta a los hijos de padre o madre chileno nacidos en el extranjero y a los naturalizados por especial gracia de ley.

Respecto a los otros criterios, el modelo chileno tiende a la replicabilidad de las condiciones de la elección nacional en el contexto transnacional, mediante la realización de los actos de la función electoral conforme al calendario que rige para el territorio, así como, la constitución de mesas receptoras de sufragios en el extranjero y el ejercicio del voto de forma presencial, mediante cédulas, papel y lápiz. Aunque estas medidas están orientadas a garantizar la seguridad e integridad del acto electoral, como se señaló, dificulta el acceso de los votantes en el extranjero.

Sobre el último criterio, la reforma constitucional limitó la participación de los nacionales en el extranjero a las elecciones de carácter nacional: primarias presidenciales, elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales. Si bien es una decisión de diseño institucional coincidente con las regulaciones comparadas, esta configura respecto a la representación una situación desigual entre los electores en el territorio y los electores en el extranjero, que se manifiesta especialmente en la ausencia de representación parlamentaria de una parte del cuerpo electoral que se encuentra fuera del país. Si bien podría considerarse una mayor afectación de las decisiones del parlamento o del gobierno sobre los residentes, es innegable que en distintos estadios los acuerdos y resoluciones también podrían afectar de forma directa e indirecta a la diáspora. Un ejemplo muy presente de ello fue incluir en la



reforma que permitía el voto desde el extranjero el requisito de vecindamiento, con las consecuencias ya comentadas.

Finalmente, la revisión permitió identificar tres problemas recurrentes en los dispositivos de voto extraterritorial presentes en el estatuto chileno: la limitada representación política de la diáspora, las dificultades para acceder a la justicia electoral y lo relativo a la integridad electoral. Estos problemas podrían impulsar al legislador a la adopción de nuevos mecanismos que avancen hacia un pleno reconocimiento de los derechos políticos de los nacionales en el extranjero, se facilite el acceso al voto mediante la incorporación de mecanismos de voto remoto y se fortalezcan las reglas de prescindencia política de los agentes consulares.

