

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
POSTITULO DERECHO CONSTITUCIONAL
PARTIDOS POLITICOS Y SISTEMA ELECTORAL

SUMARIO

1. Introducción 2. Sistema actual de inscripción 2.1 Antecedentes 2.2 Características 2.3 Vigencia y Derogación 3. Incorporación Automática en Chile 4. Implicancias 4.1 Aspectos legales 4.2 Conclusiones 5. Bibliografía

1. Introducción

El concepto de sistema electoral, encierra a lo menos cuatro elementos básicos, éstos son: la delimitación territorial, la forma de las candidaturas, los sistemas de selección y los sistemas de escrutinio.

**INCORPORACION AUTOMATICA
AL PADRON ELECTORAL EN CHILE**

Cada uno de los elementos básicos de un sistema electoral, cuentan básicamente con un nivel ya por la doctrina. Un sistema electoral en cualquier país del mundo, está diseñado en función de un proceso electoral y éste a su vez, necesita de un protagonista insustituible, el elector.

El elector es dentro de las diferentes ordenamientos jurídicos, una categoría especial de persona, principalmente será un nacional que en asociación a su edad y calidad moral se encuentra habilitado para ejercer los derechos políticos, entre estos el sufragio. Pero, podrá también incorporarse a la categoría de elector un extranjero, cumpliendo las formalidades que le solicite el respectivo ordenamiento.

En la generalidad de los casos para poder efectivamente participar en un proceso electoral, el elector deberá estar incorporado a un listado especial, que suele ser denominado padrón electoral.

Profesor: Juan Ignacio García.
Alumna: Elizabeth Aranda A.

La incorporación del elector al padrón electoral es un acto de carácter voluntario, siendo en algunos casos a petición del interesado y en otros de oficio. En la actualidad se discute si en Chile es factible cambiar el sistema de inscripción voluntaria a uno de inscripción automática al Padrón Electoral.

Interesa en consecuencia, conocer algunas medidas que pueden ser efectuadas con más certeza y cómo se han solucionado en el Derecho Comparado.

1998

2. Sistema Actual de Inscripción

Nuestro sistema de inscripción electoral, se encuentra regulado en la ley 18.556 orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, el que es de tipo voluntario, permanente, gratuito, registral y manual.

INCORPORACION AUTOMATICA AL PADRON ELECTORAL EN CHILE

SUMARIO

1. Introducción 2. Sistema actual de inscripción. 2.1 Antecedentes 2.2 Características 2.3 Ventajas y Desventajas. 3. Incorporación Automática en Chile. Implicancias 4. Experiencia Comparada. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

El concepto de sistema electoral, encierra a lo menos cuatro elementos básicos, éstos son: la delimitación territorial, la forma de las candidaturas, los sistemas de votación y los sistemas de escrutinios.

Cada uno de estos elementos, va configurando un determinado tipo de sistema electoral, cuestión bastante estudiada ya por la doctrina. Un sistema electoral en cualquier país del mundo, está diseñado en función de un proceso electoral y éste a su vez, necesita de un protagonista insustituible, el elector.

El elector es dentro de los diferentes ordenamientos jurídicos, una categoría especial de persona, principalmente será un nacional que en atención a su edad y calidad moral se encuentra habilitado para ejercer los derechos políticos, entre éstos el sufragio. Pero, podrá también incorporarse a la categoría de elector un extranjero, cumpliendo las formalidades que le solicite el respectivo ordenamiento.

En la generalidad de los casos para poder efectivamente participar en un proceso electoral, el elector deberá estar incorporado a un listado especial, que suele ser denominado padrón electoral.

La incorporación del elector al padrón varía de país en país, siendo en algunos casos a petición del interesado y en otros de oficio. En la actualidad se discute si en Chile es factible cambiar el sistema de inscripción voluntaria a uno de incorporación automática al Padrón Electoral.

Interesa en consecuencia, conocer algunos aspectos que pueden ser afectados con este cambio y cómo se han solucionado en el Derecho Comparado.

2. Sistema Actual de Inscripción

Nuestro sistema de inscripción electoral, se encuentra regulado en la ley 18.556 orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, el que es de tipo voluntario, permanente, gratuito, registral y manual.

2.1 Antecedentes del sistema de inscripción vigente en Chile.

El primer borrador de fecha 7 de noviembre de 1984, relativo al sistema de inscripción, fue de autoría del Consejo de Estado el que consideraba la incorporación de los ciudadanos a la denominada "Nómina Electoral Preparatoria"..¹

El artículo 3° de este primer borrador consideraba que al momento de solicitar su cédula de identidad, el interesado para los efectos electorales, debía proporcionar el domicilio. Este dato era determinante para establecer que el sufragio se ejercería en la comuna a la cual pertenecía el domicilio del interesado. Consideraba, en todo caso, que el ciudadano podría modificar la información sobre su domicilio en el período establecido para reclamar de la nómina electoral preparatoria.

Este primer borrador contemplaba la existencia de las Juntas Electorales, organismo integrado por un Oficial del Registro Civil, un Delegado del Director del Servicio Electoral y un Notario Público, entre cuyas facultades estaba la de "dar publicidad a las nóminas electorales preparatorias y definitivas"² y la de recibir las solicitudes de domicilio conforme al art. 21 y transmitir las al Director del Servicio Electoral.

Para la conformación de la Nómina Electoral Preparatoria, se establecía la necesidad de configurar nóminas electorales por cada comuna del país, separadas por sexo, por nacionalidad y en orden alfabético. Estas nóminas serían confeccionadas en un número no superior a 300 electores que tuvieran su domicilio en la respectiva comuna.

Noventa días antes de una elección el Director del Servicio de Registro Civil e Identificación entregaría al Servicio Electoral, en adelante SERVEL, las nóminas de los titulares del derecho de sufragio que no estaban afectos a suspensión de su derecho. Estas nóminas serían enviadas por el Director del SERVEL a los presidentes de las Juntas Electorales de las respectivas comunas a fin de que aquellas fueran publicadas en un cartel por un plazo de 20 días en el local de votación correspondiente, además de la publicación de la circunstancia de la exhibición en un diario.³

Se contemplaba en este anteproyecto un procedimiento de solicitud de inclusión en caso de omisión, éste consistía en una reclamación ante el Juez del Crimen por exclusión, la que debía ser resuelta en un plazo máximo de 6 días contado desde la fecha de presentación del reclamo. Una vez resuelta todas las solicitudes de reclamaciones relativas a la nómina electoral provisoria, el Director del SERVEL, se debía abocar a la elaboración de la Nómina Electoral Definitiva y eventualmente si aún no estuvieran resueltas, ello no sería obstáculo para que se elaborara la nómina ya que el borrador consideraba, la posibilidad de elaborar una nómina especial que indicara a aquellas personas que debían ser excluidas de la nómina definitiva, debiendo recaer esta responsabilidad en las Juntas Electorales.⁴

¹ Historia de la Ley Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, N° 18.556 Biblioteca del Servicio Electoral, Santiago 1990 tomo I pag. 3

² Ibidem pág. 7

³ Vid. Art. 19 de Anteproyecto en Historia de la ley, Op. Cit. pág 11.

⁴ Vid. Art. 23 y siguientes del Anteproyecto en Historia de la ley, Op. Cit. pág 13

Finalmente, establecía un mecanismo de solución para el caso del ciudadano a cuya suspensión del sufragio o a la pérdida de la ciudadanía, le hubiere seguido la rehabilitación, la que consistía en que el Director del Servicio Electoral dictaría la resolución reconociendo tales circunstancias e incluiría a la persona afectada, en la nómina electoral definitiva. (art. 22)

Como se aprecia en este primer borrador el trámite de la inscripción electoral, se realizaba ante el Servicio de Registro Civil, al momento en que se solicitaba la cédula de identidad, específicamente cuando se proporcionaba el dato del domicilio. Elemento que serviría de base para que el Servicio de Registro Civil confeccionara la Nómina Preparatoria, que luego debía ser publicada por la Junta Electoral, publicación que daba pie al procedimiento de reclamaciones que ya se describió y finalmente el SERVEL confeccionaba la Nómina Definitiva de electores, de lo cual se desprende que es en ese momento donde se debe entender perfecto el trámite de la inscripción.

Se advierte que hay un indicio de mayor protagonismo del Estado en cuanto a que una vez recibida la demanda de cédula de identidad inmediatamente se incorpora al ciudadano al padrón electoral, es una suerte de *incorporación automática*, nótese que de ella se habla en 1984.

El anteproyecto de la LOC de 3 de julio de 1985 sobre Sistema Electoral Público de la Comisión de Estudios de Leyes Orgánicas Constitucionales, contemplaba un procedimiento de incorporación automática a lo que en la época se llamaba "Nómina Electoral", reiterando en buena medida los conceptos del primer borrador del Consejo de Estado del año 1984.

Es así como el art. 2 del anteproyecto establecía que la incorporación a tal nómina se acreditaría con la presentación de la Cédula de identidad.⁵ Contemplaba el anteproyecto un único trámite mediante el cual el interesado al momento de solicitar su cédula de identidad proporcionaba sus datos sobre información personal que la ley le exigía y entre ellos la del domicilio.⁶

El anteproyecto contemplaba que si había cambios en el domicilio del elector éste podría solicitar su modificación de acuerdo a los procedimientos que el Servicio Electoral establecería para tales efectos.

El anteproyecto establecía que las "Comisiones Electorales" organismos que existirían en cada comuna y que funcionarían en las oficinas del Servicio de Registro Civil, integradas por un oficial de Registro Civil, un delegado del Director del Servicio Electoral y un Notario Público, tenía entre sus funciones dar publicidad a las nóminas electorales preparatorias y a las definitivas, así como también las solicitudes de cambio de domicilio y también recibir y tramitar las reclamaciones presentadas en virtud de la publicación de las nóminas electorales preparatorias y definitivas.

En el párrafo 3° del Anteproyecto se regulaba el tema de la Nómina Electoral que se separaba entre chilenos y extranjeros y los chilenos entre varones y mujeres, tales nóminas electorales se conformaban con 300 electores, en orden alfabético, con un número correlativo y el número de la cédula de identidad.

⁵ Historia de la ley, Op. Cit. Tomo I pág. 51

⁶ Ibidem pág. 52 art. 5° Anteproyecto

La “Nómina Preparatoria” es definida como aquella que incluye todas las personas mayores de 18 años que hayan obtenido la cédula de identidad y que tengan domicilio en la comuna. Excepción: personas con suspensión del sufragio y pérdida de ciudadanía, éstos conforman una lista especial.

Esta lista especial más la nómina preparatoria el Director del Servicio Electoral, debía enviarla a las Comisiones Electorales. Una vez recibidas las nóminas, éstas se exhibirían en carteles por 20 días además de publicarse avisos en días domingos y festivos diferentes en un diario de los de mayor circulación en la comuna, señalando la circunstancia de la exhibición del cartel con indicación de cada local de votación existente en la comuna y de su clase de electores.

Se establecía un sistema de solicitud de inclusión de personas en caso de haber sido omitidas, así como de modificación de la información del domicilio, dirigido al Director del Servicio Electoral.

Si se producía la negativa a la incorporación la persona se podía reclamar ante el Juez del Crimen, el procedimiento sería verbal y el juez tendría un plazo máximo de 6 días para resolver. (art. 21)

La nómina electoral definitiva era la elaborada con 30 días de anticipación al día de la elección. (art. 23). La nómina definitiva constituía una mesa receptora de sufragio y era la nómina que se utilizaría en el acto eleccionario.

Como puede apreciarse se repite prácticamente en idénticos términos el primer borrador del Consejo de Estado.

El segundo Anteproyecto de Octubre de 1985 de la LOC sobre Sistema Electoral Público, cambia la figura de la incorporación a la nómina y aparece el concepto de Registro Electoral, de la misma forma aparece un organismo denominado Junta Inscriptora que funcionará en la localidad donde funciona la oficina del Servicio de Registro Civil.

Será tarea de la Junta Inscriptora, de acuerdo a este segundo anteproyecto, formar el rol alfabético de los ciudadanos en cada registro.

En el Informe de la Comisión de Estudios de la LOC relativa al Anteproyecto sobre Sistema Electoral Público de fecha 29 de noviembre de 1985, se precisó que “la expresión sistema electoral ha sido utilizada en sentido amplio, pero no rígido, y que comprende la regulación de los registros que la ley pudiere establecer, la inscripción en ellos, los actos electorales y plebiscitarios mismos, los reclamos que pudieren presentarse, los escrutinios, el servicio o entidad que tendrá a su cargo el sistema etc.”⁷

⁷ Historia de la ley, op. Cit. tomo II pág 7

Asimismo en la historia consta que en relación al tema de la inscripción se optó por dejar la definición de esta materia al legislador "el cual la adecuará según las circunstancias y avances de la técnica que se disponga"⁸.

Tanto es así que la propia Comisión señaló que "Con relación a este punto, no está demás recordar que esta Comisión, mientras actuó en conjunto con el Consejo de Estado, estudió un mecanismo de identificación y control de los electores que intentaba obviar la existencia de registros electorales especiales y permanentes y que requeriría apoyarse fuertemente en la técnica computacional actual. El sistema sustituía los registros electorales por listas de ciudadanos domiciliados en el respectivo distrito electoral, las cuales serían proporcionadas previamente por el Servicio De Registro Civil e Identificación, sobre la base de los chilenos mayores de dieciocho años de edad sin proceso ni condena a pena aflictiva. Estas listas, que derivarían directamente del archivo general del Servicio, que se dividirían por comunas, según el domicilio que el interesado debe proporcionar a ese Servicio. Para hacer constar las dificultades de la técnica actual de proporcionar un mecanismo exento de suspicacias y errores, resulta conveniente describir, en líneas generales, cómo se concebía el funcionamiento de ese moderno sistema: 1°) con antelación a una elección ordinaria, el Servicio de Registro Civil e Identificación proporcionaría al Servicio Electoral listas de todos los ciudadanos del país, divididas por comunas, y en orden alfabético, con un máximo, por ejemplo de trescientos electores en cada lista; 2°) estas listas se enviarían por el Director del Servicio Electoral a un organismo especial que existiría en cada comuna, el cual le daría publicidad en un plazo prudencial, a fin de permitir a los electores identificar su mesa, así como también para posibilitar que se subsanen los errores detectados, y 3°) resueltos los reclamos, el Director del Servicio Electoral elaboraría, para todas las comunas del país, las nóminas electorales definitivas, con una de cuyos ejemplares actuarían las mesas receptoras en esa elección y en la extraordinarias siguientes.

Si bien la Comisión había logrado diseñar el sistema antes descrito, advirtió que él no superaba aún algunos obstáculos con un grado tal que permitiera afirmar, sin lugar a dudas, que el cuerpo electoral que de él surgiera ofrecería suficientes garantías a todos los sectores, en el sentido de que constituya fielmente la determinación real de los electores del país. Por esa razón, la Comisión decidió abocarse a estudiar un sistema de registros previos, permanentes y especiales para asuntos electorales, sin perjuicio de reconocer, como señalamos en el párrafo final de este número, que en lo futuro la técnica podrá proporcionar mayores seguridades que satisfagan los requerimientos de pureza y fidelidad electorales necesarios."⁹

En el anteproyecto, de acuerdo con la historia de la ley, aparecía que el procedimiento de inscripción en caso de cambio de domicilio, en principio iba a ser realizado de oficio por el Director del Servicio Electoral. Sin embargo, se establece que es desechable tal solución, porque no había garantías de corrección en el proceso.

Al respecto se sugería como alternativa o suprimir esta norma o bien reemplazar el sistema de inscripción manual por un sistema de inscripción computarizado sobre la base de un acto voluntario del ciudadano realizado al cumplir 18 años, al rectificar su partida de nacimiento o al cambiar a un domicilio distinto.

⁸ Ibidem, pág. 11

⁹ Ibidem, pág. 12

En definitiva aparece en la historia de la ley¹⁰, que se desestimó el sistema computarizado para la inscripción y se optó por uno de carácter manual basado en:

1) Imposibilidad de que el Registro Civil pueda dar un padrón domiciliario, dato que no se consideró en la cédula de identidad. Por tanto las listas no serían confiables.

2) Entrega de responsabilidades electorales a un solo Servicio (el electoral), al contrario del sistema anterior que lo entregaba a dos organismos, al Registro Civil y al Registro Electoral y que se prestó para fraudes y abusos.

3) Ventajas Políticas. Imagen

En todo caso el punto no fue pacífico ya que en la Primera Comisión Legislativa, presidida por el Almirante José T. Merino, aparece en sus observaciones generales que éste no era partidario de las Juntas Electorales, porque consideraba que el nombramiento de los miembros de las Juntas Inscriptoras era un trámite engorroso. Sugería además que el funcionamiento fuera en el mismo lugar donde ejercía sus funciones el oficial del Registro Civil, que era un recinto conocido por todos los ciudadanos ya que ofrecía seriedad y confianza en el proceso de inscripciones electorales, la circunstancia que integrase la junta inscriptora el oficial del Registro Civil. Además de que el funcionario dispone de información necesaria en cuanto a la identificación de las personas, que en este caso es un elemento fundamental del sistema. Consideraba que la Juntas Electorales tendrían un papel más importante en el proceso de votación.

El 24 de junio de 1986, el Ministro de Hacienda de la época Hernan Büchi, en relación al proyecto sobre inscripciones, manifestaba su opinión en cuanto al sistema de inscripciones, desde le siguiente punto de vista, al señalar que "el artículo 33 señala el horario de funcionamiento de las juntas referidas a lo menos tres horas a contar desde las 9 de la mañana en los primeros siete días de cada mes, y el artículo 84 castiga con penas de multas y prisión la inasistencia de sus miembros.

El sistema descrito exige a algunos ciudadanos la destinación a las tareas de inscriptores de muchas horas que deberán restar a sus labores ordinarias, sin que se establezca, por lo menos, que los empleadores quedarán obligados a darles permiso para cumplir con esta obligación irrenunciable, tal como el art. 94 obliga a los empleadores a otorgar permiso a sus trabajadores para concurrir a inscribirse. Lo expuesto puede crear serios problemas al sistema de inscripción por lo que sería conveniente estudiar sistemas alternativos."¹¹

En cuanto al uso de la computación, se dijo¹² que si bien el sistema de inscripción se generará al margen de la técnica computacional, ello no constituye una deficiencia de la iniciativa pues el apoyo computacional es perfectamente posible de establecerse por la vía reglamentaria o simplemente, a través de la mera decisión funcionaria, con posterioridad. El costo y los requerimientos humanos que habría implicado un régimen de inscripciones concebido computacionalmente desde su inicio habría sido difícilmente, abordables para el país.

¹⁰ Historia de la ley Op. Cit. tomo II pág.278

¹¹ Historia de la ley Op. Cit. Tomo III pág. 315

¹² Historia de la ley tomo Op. cit. IV pág 145.

Por otra parte, la dificultad que rodea todo lo vinculado a las técnicas de la computación, en lugar de garantizar a los ojos de la masa, la pureza de los Registros, habría llevado a toda suerte de suposiciones acerca de los imaginarios manejos a que podría prestarse una tecnología que para la mayoría es desconocida en general. En cambio la existencia de Registros materialmente visibles, permanentes y públicos, es una prueba de legitimidad que todos entienden y aceptan, sin perjuicio de que el proceso de apoyo para mantenerlos al día y garantizar su pureza pueda efectuarse con apoyo computacional.

Al respecto, la Comisión Conjunta estableció, desde luego, en el artículo 90, letra b), la existencia de un Padrón Electoral, que deberá ser elaborado computacionalmente, como obligación permanente del Servicio Electoral.

El 7 de agosto de 1986 se remitió el proyecto aprobado por la Junta de Gobierno al Presidente de la República, sin que se hicieran observaciones especiales al punto que nos ocupa.

El proyecto fue sometido al control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, quien emitió sentencia el 8 de septiembre de 1986, declarándolo constitucional.¹³

2.2 Características del acto de la inscripción.

1. Es un acto cívico,
2. Es un acto personal,
3. Es un acto gratuito,
4. Es un acto voluntario,
5. Es un acto que se efectúa con relativa continuidad,
6. Es un acto que implica un trámite simple,
7. Es un acto formal,
8. Es un acto que está instituido como un medio de comprobación de la ciudadanía,
9. Es un acto mutable, y
10. Es un acto público.

Es un acto *cívico*, porque quienes lo realizan son los ciudadanos, ya que quienes no tienen las características de tal o no son extranjeros con derecho a sufragio, no tienen la posibilidad de inscribirse. " La inscripción electoral cumple un papel fundamental: delimitar concreta y formalmente la extensión del cuerpo electoral.

En efecto, el ejercicio del derecho de sufragio supone gozar de la calidad de ciudadano, o en su caso, de las condiciones que habilitan al extranjero para sufragar, y todo ello, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley de Inscripciones, sólo puede acreditarse mediante la Inscripción Electoral. Debe presumirse legalmente, entonces, que quien ha obtenido su inscripción electoral cumple con

¹³ Es importante advertir que en esta sentencia hubo un especial pronunciamiento en torno al tema de la acreditación de la ciudadanía, es una muestra de un método de interpretación, que establece que determinados preceptos se entienden constitucionales, siempre y cuando se entiendan interpretados en los términos que lo establece el Tribunal Constitucional.

las exigencias de la ciudadanía o en el caso de los extranjeros, con las condiciones que los habilitan para sufragar. Tratándose de una presunción meramente legal cualquiera persona puede pedir al Juez del Crimen competente la exclusión de quien haya sido inscrito en contravención a la ley (artículo 51 de la Ley de Inscripciones)."¹⁴

Que sea *personal*, significa que no es posible admitir delegación alguna ni menos representación de otra persona. Sólo el titular, en quien se radican los efectos de la inscripción, puede efectuarla, esto es tan claro y evidente como el hecho que es él quien debe firmar y entintar su dedo pulgar derecho, a similitud de lo que ocurre en el Servicio de Registro Civil e Identificación, cuando se concurre a él a solicitar la cédula nacional de identidad, documento que también es utilizado en el acto de la inscripción.

Es *gratuito*, esto implica que la inscripción no signifique una carga pecuniaria para el ciudadano, y evita las discriminaciones de orden socio-económico.

Es un acto *voluntario*, es facultativo para el ciudadano inscribirse, ya que el ordenamiento jurídico no lo compele a hacerlo ni le establece sanciones por no inscribirse.

Es un acto efectuado *con relativa continuidad* puesto que sólo se suspende ciento veinte días antes de una elección ordinaria o, en caso de elecciones extraordinarias o plebiscitos, a partir de la publicación en el Diario Oficial del correspondiente decreto de convocatoria, y, en ambos casos, hasta el término del proceso de calificación, debiendo reanudarse dentro de los 10 días siguientes (artículos 35 y 49)"¹⁵

La inscripción es un trámite *simple*, ya que no precisa efectuar diligencias ante varios organismos, basta que se adjunten los antecedentes necesarios y el ente a cargo de la inscripción debe efectuarla.

Es un acto *formal*, aparentemente esta característica es contraria a la anterior, pero no es así, ya que la inscripción exige la formalidad más simple en los actos jurídicos, esto es la escrituración, en un registro y la firma de la persona que concurre a este acto.

La inscripción resulta ser un *medio de comprobación de la ciudadanía*, así lo establece el artículo 2º de la ley nº18.556.

Es un acto *mutable*, porque la inscripción en teoría debiera ser para toda la vida, mas ello no será posible en la medida que se incurra en conductas o se cumplan los supuestos que ameriten la cancelación de la inscripción.

Finalmente, la inscripción es un acto *público*, el propio artículo 25 de la ley en su inciso final así lo determina, de manera que cualquiera puede solicitar el conocimiento de los registros y

¹⁴ Mohor Abuaud, Salvador y Varas, Paulino “ En torno a la ley orgánica constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral” Revista de Derecho Universidad de Valparaíso, Valparaíso 1986 pág. 268

¹⁵ Ibidem pag. 264

más aún existe acción popular para solicitar la exclusión de toda aquella persona que no cumpla con los requisitos legales para su inscripción.

2.3 Ventajas y Desventajas.

En torno a estas características, mostraremos algunas de las ventajas y desventajas que él presenta el sistema de inscripción actual.

Ventajas:

El carácter permanente, es una ventaja a la luz de otros ordenamientos, ya que la permanencia del proceso de inscripción, evita que con ocasión de cada nueva elección que se presente se deba volver a empadronar a la población.

En todo caso el padrón debe ser objeto de depuraciones, en mérito de las informaciones que le entregan al Servicio Electoral, otros organismos como el Servicio de Registro Civil e Identificación y el Ministerio del Interior.

La actualización del Padrón Electoral, se realiza mensualmente, lo que constituye una ventaja comparativa, respecto de otros países como Jamaica, en que el proceso de actualización, se traduce en un empadronamiento nuevo cada dos años.

El sistema de inscripción es voluntario, lo que mirado desde un punto de vista positivo, se traduce en que la población potencialmente electoral deposita su confianza en el sistema electoral público y en su forma de operar.

La gratuidad, es una característica que necesariamente debe existir en un país democrático, permitiéndose acceso a todas las personas para participar luego en los procesos electorarios.

Que sea manual y registral, tiene la ventaja que la persona al momento de inscribirse, recibe toda la información sobre la mesa en que deberá sufragar, mediante un comprobante de inscripción.

Otra ventaja es que la administración del proceso es supervigilada por un ente autónomo e independiente en su actuar como es el Servicio Electoral.

Desventajas:

La incorporación al Padrón Electoral, es voluntaria, por lo tanto, no se trata de un sistema de incorporación automática, lo que trae las siguientes consecuencias: nunca está inscrita toda la población electoralmente activa y además este sistema de inscripción no es armónico con el concepto de obligatoriedad del sufragio para los ciudadanos.

Cuando se realiza la depuración del padrón, como consecuencia de su carácter registral y manual, la ley prevé la cancelación de la inscripción electoral, lo que entraña una drástica sanción,

si pensamos en la situación de las personas que son sometidas a proceso y luego, la interlocutoria de procesamiento es revocada. (Véase art. 53 en relación al art. 39 de la ley 18.556)

El período de inscripción por regla general es de siete días hábiles en cada mes, período que se extiende durante todo el mes en los noventa días anteriores al cierre de los registros, consideramos que esto fomenta la costumbre chilena de dejar para el final los trámites importantes, sería mejor que el período se extendiera al menos una semana más en la época en que no se acerca un evento electoral.

3. Incorporación Automática en Chile. Implicancias.

La idea de la incorporación automática supone que el elector no requiere realizar un acto especial para su incorporación al padrón electoral, sino que es el Estado quien diseña un sistema mediante el cual, el elector deba invertir el menor tiempo posible en ser incorporado al padrón electoral.

Esta idea que en apariencia resulta simple, cuando debe ser aterrizada a la realidad chilena tiene ciertas implicancias tanto en el ámbito legal como práctico.

El Sistema Electoral público chileno, descansa en la actuación de diversos órganos: Servicio Electoral y su Director, Juntas Electorales, Juntas Inscriptoras, Colegios Escrutadores, Tribunales Electorales Regionales y Tribunal Calificador de Elecciones, todos estos tienen un rol principal. A ellos se suman en carácter de organismos colaboradores el Servicio de Registro Civil, el Ministerio del Interior y los Partidos Políticos.

De todos los organismos mencionados los que se ven directamente afectados son las Juntas Inscriptoras y el Servicio de Registro Civil, las primeras por cuanto deja de tener sentido su existencia y el segundo porque de ser un mero colaborador pasa a tener dentro del sistema un rol preponderante.

Las Juntas Inscriptoras presentan la comodidad de encontrarse en la actualidad distribuidas a lo largo del territorio nacional, incluso en aquellos lugares en los cuales el acceso es difícil.

El cuadro siguiente muestra los gastos que implica el funcionamiento de las juntas electorales en años con y sin elecciones.(*)

Tipo de año	Funcionamiento de Junta Inscriptora	Honorarios por persona 1/10 UTM p/sesión +1/3 DE 1/1000 de UTM p/inscrito.	Total gasto por persona anual por junta inscriptora y total nacional
Sin elecciones *Funcionamiento ordinario	7 primeros días hábiles de cada mes	2.553*7= 17.874,5 + (1/3 de 1/1000 de UTM p/inscrito)	\$214.494 anual p/persona *3= \$643.482 anual p/junta inscriptora *507= \$326.245.374 total nacional anual de juntas inscriptoras
Electoral *Funcionamiento ordinario	7 primeros días hábiles de cada mes	2.553*7= 17.874,5 +(1/3 de 1/1000 de UTM p/inscrito)	\$262.973 anual P/persona *3 = \$788.919 anual p/junta

<p>**Funcionamiento extraordinario</p>	<p>90 días anteriores al 120° día anterior al día de la elección. El funcionamiento será en los días hábiles comprendidos en este período.</p>	<p>*4= \$ 71.498 en el período de funcionamiento ordinario 2.553* 25= \$63.825 mensual + (1/3 de 1/1000 de UTM p/inscrito) *3 = \$191.475 en el período de funcionamiento extraordinario.</p>	<p>inscriptora *507= \$399.981.933 total nacional anual de juntas inscriptoras</p>
--	--	---	---

(*) valor UTM 25.535 del mes de noviembre 1998, no considera incrementos de honorarios por persona inscrita.

Como se aprecia es una cifra de gastos considerable en que se incurre año a año, además de implicar para el ciudadano la realización de un trámite adicional, que podría efectuarse en conjunto con la obtención de la cédula de identidad.

Con el cambio, el gasto público en el largo plazo disminuiría, porque desaparecería este organismo, pero al mismo tiempo se genera la interrogante de ¿cómo mantener la cercanía del sistema con la población más alejada?, si se considera que hay lugares donde no existe dependencia del Servicio de Registro Civil, pero sí de Junta Inscriptora.

En la actualidad todas las personas en un momento determinado (18 años) deben poseer su cédula de identidad, para todas las personas y especialmente para aquellas que sufren algún tipo de discapacidad sería ahorrar un trámite no tener que desplazarse nuevamente a otra dependencia para inscribirse en los registros electorales, como ocurre en la actualidad.

Otro problema de tipo práctico que se plantea es, considerando que la inscripción no es obligatoria y que hoy día no todas las personas están inscritas, es qué hacer con las personas que se encuentran en esta situación. Sin duda que será la ley la que deberá establecer un sistema de regulación específica llamando a estas personas a informar sobre su domicilio e incluso más pudiera ser que se establezca, respecto de todos por una única vez, esto obviamente debiera ser materia de las normas transitorias.

La incorporación automática termina con la posibilidad que las personas no inscritas, no paguen multa por no concurrir a sufragar, se igualan las calidades de los electores con y sin inscripción.

En cuanto al Servicio de Registro Civil, este organismo es mencionado en la ley de inscripciones¹⁶, en la ley de votaciones populares¹⁷ y en la ley de partidos políticos¹⁸, siempre en el

¹⁶ Art. 41 inc. 1° al momento de inscribirse se solicitan documentos emanados de este Servicio (cédula de identidad); en el art. 54 en el proceso de actualización de los registros electorales, cuando se ha de tener a la vista la rectificación de la partida de nacimiento elaborada por el Servicio de Registro Civil; en el art. 72 inc. 1° al referirse al valor probatorio del certificado del Servicio de Registro Civil, respecto del uso de nobres o cédulas de identidad supuestos.

¹⁷ En el art. 63 se establece que en caso de disconformidad entre el registro y la identidad de los sufragantes, se deberá oír al experto en identificación, que debiera provenir de este Servicio.

¹⁸ Al momento de afiliarse a un partido político se exige una declaración suscrita ante un notario, a falta de éste es necesario efectuar la declaración ante el Oficial del Registro Civil.

carácter de colaborador del sistema electoral público. Tanto es así que en la historia de la ley 18.556 consta que se había incorporado una norma adicional al proyecto original, bajo el artículo 102¹⁹, la que fue objetada por el Tribunal Constitucional por estimar que se extendía el ámbito de acción de la ley orgánica respectiva a materias que el Constituyente no ha reservado a ellas como son los aspectos complementarios no esenciales del “ Sistema Electoral Público”.²⁰

Como puede apreciarse, en la historia del establecimiento de la ley 18.556, quedó claramente establecido que el rol del Servicio de Registro Civil, dentro del sistema electoral público chileno, quedó limitado a un carácter de colaborador, no formando parte del mismo.

En la actualidad disponer que la conformación del Padrón Electoral, sea realizada de manera automática por el Servicio de Registro Civil, implica como ya se ha dicho un cambio trascendental en la conformación actual de los órganos del sistema.

Es así como se vincula al tema electoral, no sólo el Ministerio del Interior, sino que el también tiene una presencia indirecta el Ministerio de Justicia, ya que la supervigilancia a que está sometido el Servicio del Registro Civil, le corresponde al Ministerio de Justicia.²¹

El Director del Servicio de Registro Civil es un cargo de la exclusiva confianza del Presidente de la República, no requiriendo aquiescencia de otra autoridad como en el caso del nombramiento del Director del Servicio Electoral.²² Esto pudiera generar suspicacias por el hecho de dejar la responsabilidad de la confección del padrón electoral a un organismo con tales características, se requeriría para este caso una alternativa diseñada por la ley de manera que el Servicio Electoral mantenga en buena medida el control sobre el padrón electoral, para ello es necesario diseñar una coordinación real y efectiva con el Servicio de Registro de Registro Civil, que podría pasar por el cruce de los sistemas informáticos de ambos servicios.

La generación del padrón de manera automática, permite más rápidamente excluir, así como incorporar nuevamente a las personas que han visto afectado su derecho a sufragio, sin la carga que significa que ellas deban nuevamente a inscribirse y sin contravenir las normas constitucionales, como en el caso de los procesados por delitos que merecen pena aflictiva y que en definitiva son absueltos.

El padrón automático, permite pensar en la publicidad del mismo y la apertura de un proceso de reclamaciones por exclusiones o inclusiones ilegales.

Un cambio en el sistema de inscripción trae aparejado necesariamente un rediseño en el sistema, a efectos de determinar las competencias específicas entre el Servicio de Registro Civil y

¹⁹ Este artículo decía: “ El Servicio de Registro Civil e Identificación será colaborador de los organismos encargados del proceso de inscripción electoral a que se refiere el artículo 3º , y en el tal calidad forma parte integral del sistema electoral.

El Director del Registro Civil e Identificación será nombrado por el Presidente de la República , con el consentimiento del Senado. Igual consentimiento se requerirá para removerlo”.

²⁰ Véase considerando 38º de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída sobre el proyecto de ley de inscripciones y Servicio Electoral.

²¹ Véase Ley n° 19.477 Orgánica Constitucional sobre el Servicio de Registro Civil e Identificación.

²² Para el nombramiento del Director del Servicio Electoral se requiere la aprobación del Senado de la República.

el Servicio Electoral. Es importante precisar que a diferencia de la experiencia comparada en Chile el sistema electoral público, es como su nombre lo indica, un sistema donde la responsabilidad de su funcionamiento recae en diferentes órganos, no existiendo un único organismo electoral que tenga a su cargo todo el proceso, como es el caso de Costa Rica.

En el aspecto práctico se plantean dudas en cuanto a la determinación de los locales de votación, a partir de la información entregada en el momento en que se obtiene la cédula de identidad, ya que el domicilio es esencialmente mutable, entonces interesa conocer como se ha resuelto en otros países algunos de estos efectos prácticos.

4. Experiencia Comparada

Se ha revisado la mayoría del ordenamiento latinoamericano y otros países de interés, donde se pudo constatar la existencia de los dos tipos de sistema que se identifican en materia de incorporación al padrón electoral, a petición del interesado o de oficio.

Dentro del sistema de incorporación automática se encuentran Argentina, España²³, Costa Rica, Honduras, Japón²⁴, Perú.

²³ En España los ciudadanos adquieren su condición de elector y su derecho de elegibilidad al cumplir los 18 años y son incluidos automáticamente en las listas electorales. Los españoles residentes regularmente en el extranjero son también incluidos en listas electorales especiales. Los extranjeros de los países miembros de la Unión Europea y de Noruega residentes regularmente en España son también inscritos en las listas electorales pudiendo votar y ser elegibles en las elecciones municipales. Los que han cumplido 17 años son incluidos en una lista anexa, para que en el caso de que en el día de la votación hayan cumplido los 18 años puedan votar. No se expide carnet de elector ya que la comprobación de la identidad en las mesas electorales se hace con el carnet de identidad o el pasaporte. Los electores (unos 30 millones actualmente) reciben en su domicilio una tarjeta, que no tiene validez para votar indicándoles su inscripción en el Censo y la mesa electoral a la que pertenecen. La gestión del Censo Electoral está a cargo de la Oficina del Censo Electoral, organismo bajo supervisión directa de las Juntas Electorales y dependiente funcionalmente del Instituto Nacional de Estadística (adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda). La base de la información censal es suministrada por los Ayuntamientos (existen algo más de 8.000 municipios que tienen obligación de declarar periódicamente las altas y las bajas de población, los cambios de domicilio y los cambios de su cartografía), por los Consulados y por los Registros Civiles en el caso de las defunciones. Vid. Astorka José María, en Manual de International IDEA sobre diseño de sistemas electorales Suecia, sin fecha, pág 132 en Biblioteca Servicio Electoral de Chile.

²⁴ Ley de Elecciones: “ Lista de votantes: 1. Lista permanente de votantes : La lista de votantes en Japón es usualmente conocida como la lista permanente de votantes. Una vez que ha habido un registro en la lista, el sufragio de un votante permanece válido hasta que él fallece, a no ser que debido al cambio de domicilio se cambie el registro de la lista de votantes a otra municipalidad, o por excepción, por el período en el cual sea suspendido su sufragio por procedimientos legítimos.

2. Preparación y custodia de la lista de votantes: Una lista de los votantes es preparada y conservada en custodia por los comités de manejo de la elección de los municipios.

3. Formas y elementos a ser incluidos en la lista de votantes: Los nombres, residencia, sexo y fecha de nacimiento de los votantes, deben ser incluidos en la lista. La lista es archivada en un sistema de tarjetas.

4. Procedimientos relativos al registro de votantes (1) Registro realizado ex officio. El Comité de manejo electoral de una ciudad, pueblo o villa, tiene competencia para registrar de oficio a cualquier japonés de más de 20 años de edad que tenga su residencia dentro del área administrativa de la municipalidad por más de tres meses contados sucesivamente desde el día en que su tarjeta de habitante fue preparada (o desde el día en que la notificación de cambio de domicilio fue hecha por una persona que se ha cambiado a la municipalidad diferente y a quien haya hecho una notificación de llegada al alcalde de esa municipalidad). El registro se divide en dos tipos: uno es el registro regular que se realiza en septiembre de cada año y el otro se realiza cada vez que hay una elección. Vid. Oficina de Cooperación

5. Conclusiones

Los países que consideran el sistema de incorporación al Padrón Electoral a petición del interesado son El Salvador, Chile, Colombia, Brasil, Guatemala, Haití, Paraguay, Puerto Rico, México y Venezuela.

En la mayoría de los diferentes ordenamientos el organismo a cargo del tema electoral, será un Tribunal Electoral, bajo cuya dependencia por lo general se encontrará el funcionario del Registro Civil, que tiene a cargo el tema de la identificación, como es el caso de Colombia con su Consejo Nacional Electoral y su Registrador Nacional del Estado Civil, Costa Rica con el Tribunal Supremo de Elecciones y su Registro Civil, u Honduras con el Tribunal Nacional de Elecciones y su departamento de Registro Civil.

Este punto es importante ya que significa que el control está a cargo del organismo electoral y aún cuando el sistema de incorporación al padrón electoral sea automático o a petición del interesado, el aparato electoral no depende de otro organismo para la conformación del mismo.

Sin embargo, si nos encontramos con la circunstancia que el organismo a cargo del proceso de identificación es un ente autónomo y no vinculado con el organismo electoral, la dificultad para conformar el padrón se acentúa y es necesario que el organismo electoral elabore un sistema bajo su propia vigilancia, es el caso de Chile y Guatemala.

Ahora bien, uno de los temas que inquieta es saber que pasa con el cambio de domicilio una vez que la persona ha sido incorporada al padrón electoral, ya que eso acarrea que el elector debe concurrir al lugar en que originalmente votaba y además que la información del padrón pierde vigencia.

En la experiencia comparada se considera que es carga de los electores el dar aviso al organismo ante el cual se inscribieron, del cambio de domicilio, como ocurre en Bolivia²⁵, Brasil, Paraguay, Guatemala, El Salvador, Venezuela y otros. En consecuencia el elector deberá dirigirse al recinto del Registro Civil o bien al ente a cargo de la inscripción electoral, en su caso.

En cuanto a si el trámite de la obtención de la cédula de identidad y la inscripción en el padrón electoral, van siempre al unísono, es importante indicar que ello no siempre es así en la realidad comparada, en varios casos es requisito previo la obtención del documento de identidad y posteriormente ocurre la incorporación al padrón electoral. Sin embargo, es claro que en los países que contemplan el sistema de incorporación automática al padrón electoral, suelen fusionar en un solo trámite la obtención del documento de identidad y la incorporación al padrón electoral, es así en Honduras²⁶, Perú²⁷, Costa Rica²⁸, España²⁹.

Internacional del Ministerio del Interior de Japón, El Sistema Electoral de Japón 1992, en Justicia Electoral Vol. IV N° 5 1995 pág 133 Tribunal Federal Electoral México DF.

²⁵ Art. 78 de la Ley Electoral de Bolivia, Corte Nacional Electoral, texto vigente 1993

²⁶ Vid. Art. 4 de la Ley del Registro Nacional de las personas. pág. 1

²⁷ Vid. Art. 204 Ley Orgánica de Elecciones N° 26.859 pág.38

²⁸ Vid. Art.99 y siguientes Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil pág.35

²⁹ Vid. Art. 35 Ley 1/85 Orgánica de Régimen Electoral de España.

5. Conclusiones

1. El sistema de incorporación al padrón electoral chileno, descansa en la voluntad del ciudadano o del extranjero con derecho a sufragio, de inscribirse. No mediando acción alguna de parte del Estado.
2. De los antecedentes del actual sistema de inscripción caracterizado como voluntario, registral, manual, personal, gratuito, de relativa simplicidad, mutable y público, se desprende que existió la intención que el sistema de incorporación al padrón fuera de tipo computacional y no manual, siendo descartado porque el Registro Civil de la época en que se elaboró la ley de inscripciones actual, no estaba en condiciones de asumir tal responsabilidad.
3. El actual sistema presenta tanto ventajas como desventajas, las que fueron enunciadas en la parte pertinente de este trabajo, de lo que se colige que existen razones para mantenerlo como para modificarlo.
4. La incorporación automática al padrón electoral, surge como una opción de modernización del actual sistema de inscripción, encontrando a su vez también ventajas económicas por una parte, pero presentando interesantes interrogantes de orden práctico y más aún interrogantes de orden regulatorio, tales como el nuevo rol que asumiría el Servicio de Registro Civil, su ampliación de competencias y por otra parte el debilitamiento del rol del Servicio Electoral en la confección del Padrón Electoral lo que lleva necesariamente al estudio más detallado de esta propuesta.
5. Es indispensable a nuestro juicio, que la ley debiera establecer un mecanismo de cooperación férreo entre las dos instituciones, a la luz de la experiencias prácticas que ambas tienen tras de sí, en sus respectivos ámbitos.
6. La experiencia comparada muestra que existen dos tipos de sistemas de incorporación al padrón electoral, el automático y el que depende de la petición del interesado, en el primero se funden en un solo trámite la identificación y la inscripción, más aún el organismo a cargo será por lo general el organismo del Registro Civil. En cambio en los sistemas dependientes de la voluntad del interesado será más frecuente que exista un organismo diferente del Registro Civil a cargo del tema de la inscripción electoral.
7. En la especial condición en que se encuentra nuestro sistema, la solución que se adopte necesariamente requerirá de implementar un mecanismo que compatibilice las ventajas del actual diseño, con las ventajas de los cambios que implicaría la adopción de un sistema de incorporación automática. Lo anterior sin dejar fuer el tema de los costos, que en un principio, pudieran ser altos, pero que en el largo plazo generaría beneficios a toda la población.

6. Bibliografía

HISTORIA DE LA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE SISTEMA DE INSCRIPCIONES Y SERVICIO ELECTORAL, 3 tomos Santiago 1990, en Centro de Documentación Servicio Electoral de Chile.

JUSTICIA ELECTORAL Volúmen IV nº 5, Tribunal Federal Electoral de México, DF. 1995

LEGISLACION COMPARADA de distintos países: España, Honduras. Perú, Colombia, Argentina. Guatemala, Costa Rica, Brasil, El Salvador, Haití, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela, todos en Centro de Documentación del Servicio Electoral de Chile.

MOHOR ABUAUAD, SALVADOR y VARAS; PAULINO “ En torno a la ley orgánica cosntitucional sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral”, Revista de Derecho, Universidad de Valparaíso, Valparaíso 1986.

MANUAL DE INTERNATIONAL IDEA SOBRE DISEÑO DE SISTEMAS ELECTORALES, Suecia, sin fecha en Centro de Documentación del Servicio Electoral de Chile.