La rebaja de la edad para acceder a la ciudadanía y ejercer el derecho a sufragio

Análisis del proyecto de ley de reforma constitucional

Autor

Matías Meza-Lopehandía G.
Email:
mmezalopehandia@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3965

Karem Orrego
Email:korrego@bcn.cl
Tel: (56) 32 226 3909

Equipo de trabajo

Cristóbal Fernández.

Comisión

Elaborado para la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, en el marco de la discusión del "Proyecto de reforma constitucional que rebaja la edad para ser ciudadano y otorga el derecho de sufragio en elecciones municipales a quienes hayan cumplido 14 años de edad" (Boletín N° 8680-07)

Nº SUP: 120413

Resumen

El derecho a sufragio está reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, el mismo admite restricciones, particularmente en relación con la edad.

El ordenamiento constitucional chileno otorga la ciudadanía a los chilenos que cumplan determinados requisitos, lo que los habilita para votar, ser candidatos y en general, para participar en la vida política de la República.

El proyecto de ley tiene como principal efecto la ampliación del número de votantes potenciales, al incluir en la ciudadanía a los mayores de dieciséis años, y en las elecciones municipales a los mayores de catorce. Además, habilita a los ciudadanos menores de dieciséis años para acceder a los cargos de elección popular. Por otro lado, aumenta la brecha entre la edad de ciudadanía y la edad para acceder a las principales magistraturas electivas que exigen requisitos de edad superiores a los de la ciudadanía.

Por otra parte, el proyecto genera una disociación entre la edad de acceso a la ciudadanía y la de plena responsabilidad penal. Esto produce algunos efectos complejos, algunos de los cuales podrían estar justificados, mientras otros podrían ser calificados como paradójicos.

En el primer grupo, estaría el hecho de que los menores ciudadanos no perderían la ciudadanía por ser condenados por delitos que, de ser cometidos por un adulto, implicarían condena a pena aflictiva. La justificación del tratamiento diferente sería la misma que explica la aplicación de un régimen penal distinto a los niños y adolescentes.

En el segundo grupo, estaría la situación de los menores acusados por delitos que merezcan pena aflictiva. Éstos podrían ver suspendido su derecho a sufragio mientras dure el proceso, pero lo recuperarían al ser condenados por esos delitos. Asimismo, los nacionalizados por opción y por gracia podrían votar en las elecciones municipales desde los catorce años, sin que les sea exigible el requisito constitucional de haberse avecindado en en Chile por al menos un año, lo que sí les será exigible si llegan a ser ciudadanos.

Introducción

En el marco de la discusión del "Proyecto de reforma constitucional, que rebaja la edad para ser ciudadano y otorga el derecho de sufragio en elecciones municipales a quienes hayan cumplido 14 años de edad",[1] llevada a cabo en la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado, se presenta este informe que busca contribuir a la deliberación parlamentaria.

Para ello, se comienza describiendo el contenido del proyecto y sus fundamentos. Luego se presenta sucintamente el modo en que el derecho internacional de los derechos humanos ha recogido el derecho al sufragio como parte del derecho a la participación política, y el sentido en que la restricción del mismo en función de la edad es admisible. La tercera parte examina la consagración constitucional de los derechos asociados a la ciudadanía. La parte final intenta dilucidar los efectos que tendría la propuesta legislativa en el marco regulativo de ciudadanía consagrado en el texto constitucional.

Este trabajo es una actualización de un informe BCN anterior sobre el mismo proyecto.[2]

I. Breve síntesis del proyecto y sus fundamentos

El proyecto de ley en análisis busca rebajar la edad constitucionalmente requerida para acceder a la ciudadanía de los actuales dieciocho a dieciséis años. Asimismo, propone rebajar la edad para tener derecho a sufragar en las elecciones municipales a catorce años.

Para ello, se propone la modificación del artículo 13 del texto constitucional (CPR), quedando éste, en lo pertinente, de la manera que se indica a continuación (en *cursiva* las modificaciones y adiciones):

> Artículo 13.- Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido *dieciséis años* de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.
> *Sin embargo, tratándose de las elecciones municipales, tendrán derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 14 años de edad.*
> La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran. [...]
> Tratándose de los chilenos a que se refieren los números 2º y 4º del artículo 10 [nacionalizados por opción y por gracia, respectivamente], el ejercicio de los derechos que les confiere la ciudadanía estará sujeto a que hubieren estado avecindados en Chile por más de un año.

Para fundamentar la iniciativa, el proyecto invoca la importancia de fomentar la participación política de los jóvenes, "asumiendo la nueva realidad social y ciudadana, donde los jóvenes reclaman espacios, demostrando madurez política, en un contexto legal en que se ha impuesto un estándar de responsabilidad social, política y jurídica muy anterior a la mayoría de edad".[3] Dicho estándar de responsabilidad se manifestaría concretamente en la rebaja de la edad para ser considerado imputable penalmente (catorce años), de acuerdo a la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente de 2005. Asimismo, se hace presente la rebaja de la edad para participar en las Juntas de Vecinos, también a catorce años, conforme a la Ley N.º 20.131 de 2006.

---

[1] Boletín N° 8.680-07.
[2] BCN, 2016.
[3] Boletín N° 8.680-07:2.

Adicionalmente, el proyecto recurre a la experiencia extranjera, donde detecta cierta tendencia a rebajar la edad exigida para participar en los procesos electorales. Este sería el caso de Brasil (dieciséis años, facultativo hasta los dieciocho); Ecuador (dieciséis años, facultativo hasta los dieciocho), Nicaragua (dieciséis años), y Cuba (dieciséis años). Además, habrían diversos proyectos de rebaja en países como Argentina, España, Bolivia, Uruguay y Reino Unido.

La propuesta recurre a los argumentos expuestos en el proyecto de reforma constitucional para rebajar la edad del voto en las elecciones municipales,[4] propuesto por el ex diputado Juan Bustos. La intención de dicho proyecto era permitir la referida participación en la elección de los representantes más cercanos a los jóvenes en lo que se relaciona con su quehacer cotidiano (el ámbito municipal), como un primer paso en el gradual camino a facultar la votación también para otro tipo de elecciones.

Finalmente, el proyecto destaca el principio de unidad del Derecho y del ordenamiento jurídico, ya que "si un sujeto es responsable penal y civilmente, está también capacitado para el ejercicio de un derecho político como el derecho a sufragio".[5]

II. El derecho a sufragio en el derecho internacional de los derechos humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos, que es uno de los tres pilares de lo que se ha llamado la "Carta Internacional de Derechos Humanos",[6] sobre los que se funda el moderno sistema universal de derechos humanos, reconoce en su artículo 21 el derecho a la participación política directa a través de representantes y al acceso igualitario a la función pública. Asimismo, establece que la voluntad popular debe expresarse mediante elecciones auténticas, periódicas, y basadas en el sufragio universal, igual y secreto, u otro mecanismo equivalente.

En la misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce el derecho a la participación política y al acceso a la función pública, aunque es más precisa en lo que respecta al derecho a sufragio:

> Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
> [...]
> b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; […].[7]

Ahora bien, este derecho está sujeto a ciertas restricciones. De hecho, el Pacto, a diferencia de la Declaración, lo vincula a los ciudadanos y no a las personas. Además, al reiterar las categorías prohibidas del artículo 2, esto es, "raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social", parece dejar abierta la puerta a la restricción fundada en criterios etarios.

[4] Boletín 5.419-07
[5] Boletín N° 8.680-07:8
[6] Humphrey, 1975.
[7] Art. 25 PIDCP.

A este respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), sigue de cerca los dos instrumentos citados, pero explicita los criterios permitidos para reglamentar el ejercicio del derecho: *edad*, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.[8]

La restricción etaria del derecho a sufragio siempre ha estado presente en los sistemas políticos modernos. Es más, de acuerdo al estudio realizado a sesenta y tres sistemas electorales, existe un consenso internacional en restringir este derecho a los menores de edad, existiendo un amplio consenso, aunque no total, en torno determinar la edad de ejercicio del derecho en dieciocho años.[9]

Ahora bien, no existe una regla en el derecho internacional que establezca que la ciudadanía y sus derechos asociados deban postergarse hasta los dieciocho años de edad. De hecho, la Convención sobre Derechos de los Niños (CDN) señala que son niños los menores de dieciocho años, salvo que la ley del Estado respectivo los considere mayores de edad.[10] Por otra parte, la misma Convención reconoce el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados "en función de [su] edad y madurez". Este derecho ha sido considerado por el Comité de Derechos del Niños, organismo encargado de vigilar la aplicación de dicho pacto, como uno de los pilares fundamentales de la Convención.[11]

En síntesis, el derecho a sufragio está reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, el cual admite su limitación por criterios etarios. La regulación del ejercicio de este derecho, en particular en materia de edad, varía en cada Estados, aunque existe una tendencia a fijarla en los dieciocho años. Sin perjuicio de lo anterior, al establecer esta restricción, los Estados deberían tomar en cuenta los intereses en juego, en particular, el derecho de los niños a ser escuchados en función de su madurez.

III. Derechos ciudadanos en Chile

Como es común al constitucionalismo, la historia del sufragio en Chile es la historia de su ampliación. De hecho, desde su establecimiento en los orígenes de la República, la edad para ser considerado ciudadano ha ido progresivamente decreciendo. Así, en la Constitución de 1833, la edad requerida era de 25 años para los solteros y 21 años para los casados. Esto fue reformado el año 1888, fecha desde la cual se eliminó la distinción, estableciéndose como edad única para ser ciudadano a los 21 años. Esta norma se mantuvo en la Constitución de 1925, hasta el año 1970, donde la Ley N° 17.284 introdujo una modificación en la materia, fijando la edad en 18 años, edad que se ha mantenido inalterada hasta la fecha.[12]

Por su parte, el artículo 4° de la CPR caracteriza a Chile como una república democrática. Consiguientemente, y en línea con lo establecido en los instrumentos internacionales analizados, la ciudadanía otorga (i) el derecho a sufragio; (ii) derecho a optar a cargos de elección popular; y (iii) los demás que la Constitución o las leyes señalen.[13] El mismo artículo establece los requisitos para ser

[8] Art. 23.2 CADH.
[9] Blais y otros, 2001.
[10] Art. 1 CDN.
[11] Tejada y otros, 2009; UNICEF, 2012
[12] BCN, 2011.
[13] Art. 13 CPR.

ciudadano, esto es, ser mayor de dieciocho años y no haber sido condenado por pena aflictiva.[14] Además agrega ciertas condiciones para los nacionalizados por opción y por gracia.[15]

En este sentido, el texto constitucional consagra el sufragio universal, esto es, el derecho a participar se extiende a "todos los ciudadanos, salvo determinadas excepciones", por oposición al sufragio restringido, donde sólo tienen acceso al mismo quienes reúnen determinados requisitos distintos de la edad.[16]

1. El derecho al sufragio

El derecho a sufragio ha sido considerado como el más importante de los derechos ciudadanos.[17] De acuerdo a Verdugo y otros, se trataría de la "expresión del poder electoral que fija la orientación política del Estado, teniendo por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder del Estado, como asimismo permitir la manifestación de la voluntad ciudadana ante plebiscitos o referendos.[18]

Conforme a lo prescrito en el artículo 15 de la Constitución, el sufragio reviste el carácter de personal, voluntario, secreto e igualitario. Como explica Silva Bascuñán, lo primero implica que sufragio pertenece al titular del derecho, por lo que sólo éste puede hacer uso de él. La voluntariedad del mismo supone que es el titular del derecho quien puede libremente decidir si ejercerlo o no. En cuanto al carácter secreto, se trata de un acto reservado para el votante. En tanto igualitario, "todos son titulares del mismo derecho, o sea, que se impone la singularidad del voto, es decir, una persona, un voto".[19]

2. El derecho a optar a cargos de elección popular

Como se ha señalado, la ciudadanía habilita para optar a cargos de elección popular, o sea, constituye el requisito fundamental y común para ser ser candidato.[20] Ahora bien, esto no es suficiente, pues

---

[14] La Constitución no entrega un concepto de pena aflictiva. Ante este silencio, autores como Silva Bascuñán (1997) recurren a la definición del Código Penal (art. 37), conforme a la cual, estas son las penas asignadas a los crímenes, esto es, aquellas superior a cinco años y un día, y las que castiguen simples delitos con penas superiores a tres años y un día.

[15] La Constitución no entrega un concepto de pena aflictiva. Ante este silencio, autores como Silva Bascuñán (1997) recurren a la definición del Código Penal (art. 37), conforme a la cual, estas son las penas asignadas a los crímenes, esto es, aquellas superior a cinco años y un día, y las que castiguen simples delitos con penas superiores a tres años y un día.

[15] Los derechos de los naturalizados por las vías mencionadas quedan en suspensión hasta que se cumpla la condición establecida en el inciso final del mismo artículo 13: haberse avecindado en Chile por más de un año.
lizados por las vías mencionadas quedan en suspensión hasta que se cumpla la condición establecida en el inciso final del mismo artículo 13: haberse avecindado en Chile por más de un año.

[16] Silvia Bascuñán, 1997.

[17] Silvia Bascuñán, 1997.

[18] Verdugo y otros, 1997:155.

[19] Silvia Bascuñán, 1997:265.

[20] En el ordenamiento chileno existen siete magistraturas de elección popular: (i) la Presidencia de la República; (ii) diputados; (iii) senador; (iv) gobernador region[20] En el ordenamiento chileno existen siete magistraturas de elección popular: (i) la Presidencia de la República; (ii) diputados; (iii) senador; (iv) gobernador regional; (v) consejero regional; (vi) alcalde; y (vii) concejal.

[20] Artículo 16.- El derecho de sufragio se suspende: 1º.- Por interdicción en caso de demencia; 2º.- Por hallarse al; (v) consejero regional; (vi) alcalde; y (vii) concejal.

todos los cargos de elección popular, requieren tener derecho a sufragio, o sea, no estar en las causales de suspensión de este derecho establecidas en el artículo 16 constitucional.[21] Asimismo, tanto el texto constitucional como las leyes, establecen requisitos adicionales para cada cargo específico, tales como haber completado la enseñanza media, tiempo de residencia en determinados lugares, saber leer y escribir o no estar en quiebra. En los casos de la presidencia de la República, senador, ministro de Estado y diputado, se incluyen requisitos etarios, en particular, se exige una edad superior a la de adquisición de ciudadanía (treinta y cinco para los tres primeros, y veintiuno para el tercero).[22]

3. Otros derechos ciudadanos

De acuerdo a Silva Bascuñán (1997), el texto constitucional no asocia otros derechos a la condición de ciudadano.

Ahora bien, en las leyes sí se encuentran casos. Sin ser exhaustivos, se puede mencionar Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos que requiere la calidad de ciudadano, para, por ejemplo, organizar o asociarse a un partido político; la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, que faculta a los ciudadanos a patrocinar candidaturas independientes, a ser vocal de mesas receptoras de sufragios, a ser miembro de Colegios Escrutadores y a ser apoderado de lista. También se puede agregar la Ley N.º 18.834 sobre Estatuto Administrativo, que exige la condición de ciudadano para ingresar a la función pública.

IV. Efectos jurídicos posibles del proyecto de ley

Como se ha señalado, el proyecto de ley tiene dos partes: (i) la rebaja de la edad de acceso a la ciudadanía de los actuales dieciocho años, a dieciséis; y (ii) la rebaja de la edad para sufragar en los comicios municipales a los catorce años (sin ciudadanía).

A continuación mencionaremos los principales y más previsibles efectos de estas dos partes de la reforma constitucional propuesta. Al final dedicaremos un apartado específico al modo en que la propuesta podría impactar en la relación entre ciudadanía y responsabilidad penal, ámbitos que se encuentran vinculados por el texto constitucional.

1. Ciudadanía a los dieciséis años y rebaja de la edad para sufragar en elecciones municipales

El efecto más evidente de la primera parte de la reforma propuesta es la ampliación del número de personas habilitadas para sufragar. También implica la apertura de los cargos de gobernador regional,

[21] Artículo 16.- El derecho de sufragio se suspende: 1º.- Por interdicción en caso de demencia; 2º.- Por hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista, y 3º.- Por haber sido sancionado por el Tribunal Constitucional en conformidad al inciso séptimo del número 15º del artículo 19 de esta Constitución. Los que por esta causa se hallaren privados del ejercicio del derecho de sufragio lo recuperarán al término de cinco años, contado desde la declaración del Tribunal. Esta suspensión no producirá otro efecto legal, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15º del artículo 19.

[22] Arts. 25, 50, 34 y 48 de la CPR, respectivamente.

consejero regional, alcalde y concejal a los nuevos ciudadanos mayores de dieciséis, pues ni la Constitución ni la ley exigen requisitos etarios para postular a dichos cargos.

Asimismo, se puede señalar que la brecha etaria de los ciudadanos para acceder a las principales magistraturas electivas (presidencia, diputación y senado) se ampliaría en dos años para cada caso.

En cuanto a la segunda parte de la propuesta, esto es, rebajar la edad para sufragar en los comicios municipales, también se produce el efecto de ampliar el número de personas habilitadas para votar en dichas elecciones, pero no sólo por la inclusión de los menores, lo que se explica a continuación.

De acuerdo al inciso final del artículo 13, los chilenos nacionalizados por opción y aquellos nacionalizados por gracia, deben avecindarse por más de un año en Chile para poder ejercer los derechos ciudadanos. Esto podría no ser aplicable a los mayores de catorce años y menores de dieciséis. Esto, por cuanto la norma mencionada se refiere al "ejercicio de los derechos que les confiere la ciudadanía" y, de acuerdo a la propuesta de reforma, los mayores de catorce y menores de dieciséis no serían ciudadanos. En otras palabras, el derecho a sufragio no emanaría de la ciudadanía, sino que directamente de la disposición constitucional que se proponen. De esta manera, estos chilenos podrían votar en las elecciones municipales, sólo con presentarse en su local de votación. Ahora bien, al cumplir la mayoría de edad (dieciséis según la propuesta), sólo podrían votar en los demás procesos eleccionarios y plebiscitarios, cumpliendo con el requisito de avecindamiento señalado. Se produce así la paradoja de que para este grupo, alcanzar la ciudadanía, podría implicar una disminución temporal de sus derechos políticos.

2. Ciudadanía y responsabilidad penal

La ciudadanía y el ejercicio que los derechos que tiene asociados están constitucionalmente ligados a la responsabilidad penal. Esto porque tanto el acceso a la misma, como su mantención y el ejercicio del derecho a sufragio, dependen de no haber sido condenado a pena aflictiva, para los primeros casos, y no estar acusado por delito que merezca pena aflictiva, en el tercer caso.[23]

En ese contexto, es relevante verificar los efectos que esta reforma tendría en este conjunto de disposiciones, en la medida en que se rompe la armonía entre la edad para acceder a la ciudadanía y al sufragio por un lado, y a la plena responsabilidad penal (dieciocho años), por el otro.

2.1. Menores ciudadanos y responsabilidad penal

Como se ha señalado, el proyecto de ley analizado propone rebajar la edad de ciudadanía a dieciséis años. Teniendo presente que el régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas se modifica al cumplir los dieciocho años, cabe preguntar por los efectos que tendría una condena penal que recaiga sobre un menor ciudadano (mayor de dieciséis y menor de dieciocho años).

Conforme al artículo 17 N.º 2 constitucional, la calidad de ciudadano se pierde *por condena a pena aflictiva*. Ahora bien, el régimen penal actualmente vigente, no admite que un menor de dieciocho años sea condenado a pena aflictiva. Conforme a este, las personas entre catorce y dieciocho años están sometidos a un régimen especial de responsabilidad penal. Cuando los menores incurren en delitos *que merezcan pena aflictiva*, se les aplican las sanciones de régimen cerrado con programas de

[23] Arts. 13, 17 y 16 CPR, respectivamente.

reinserción social, régimen semicerrado con programas de reinserción social o libertad asistida especial, o sea, sanciones distintas a la pena aflictiva.[24]

En este sentido el menor ciudadano no puede ser *condenado a pena aflictiva*, consecuentemente, no perdería su ciudadanía, aun cuando fuera condenado por delito *que merezca pena aflictiva.*[25]

Esta diferencia en cuanto a las consecuencias de la condena por los mismos delitos entre un menor ciudadano y un ciudadano mayor de dieciocho años, podría estar justificada por las mismas razones que autorizan un tratamiento penal diferenciado a los niños y adolescentes.[26] En otras palabras, el constituyente derivado estaría reconociendo la responsabilidad penal adolescente como un tipo de responsabilidad especial, cuyo grado de intensidad no alcanza a hacer perder la ciudadanía a sus infractores.

En cuanto al ejercicio del derecho a sufragio, cabe recordar que el artículo constitucional 16 numeral 2 señala que el derecho a sufragio se suspende "por hallarse la persona acusada por delito *que merezca pena aflictiva* o por delito que la ley califique como conducta terrorista". Esta norma sería aplicable a los menores ciudadanos, pues nada obsta a que puedan ser acusados por una conducta merecedora de dicha pena, sin perjuicio de los reparos que esta disposición constitucional puede generar desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos.[27]

Ahora bien, ¿qué sucede si el menor ciudadano es condenado por dicha acusación? Primero, ya no será aplicable la regla de la suspensión del derecho, por cuanto ya no estará *acusado*, sino que condenado. Pero tampoco le sería aplicable la regla de pérdida de ciudadanía, y consiguiente pérdida del derecho a sufragio, pues el régimen de responsabilidad penal que le resulta aplicable, no contempla penas aflictivas. O sea, jurídicamente no puede darse el supuesto establecido en el artículo 17 N°2 cuando se trata de un menor de dieciocho años: éste no puede ser *condenado* a pena aflictiva, aunque sí puede ser condenado por un delito *que merezca* pena aflictiva.

De esta manera, se produce la paradoja que el menor ciudadano ve suspendido su derecho a sufragio mientras está acusado por un delito que merezca pena aflictiva, pero lo recuperaría incluso si es condenado.

2.2. Derecho a sufragio de menores de 14 años y responsabilidad penal

De acuerdo al proyecto de ley examinado, toda persona de nacionalidad chilena que cumpla catorce años, incluyendo los chilenos por adopción y por gracia, tendrá derecho a sufragar en los comicios municipales.

---

[24] Art. 23 Ley N.º 20.084.

[25] Esta diferencia también es significativa para los mayores de edad. Estos pueden ser *condenados por delitos que merezcan pena aflictiva*, pero finalmente ser *condenados a penas de inferior entidad*, sea por la concurrencia de atenuantes, o porque el rango de pena aplicable así lo permita.

[26] De acuerdo al Mensaje de la Ley de Responsabilidad Adolescente, "la propuesta se basa en el principio de responsabilidad según el cual el adolescente es un sujeto que, si bien es irresponsable como adulto, se le puede exigir una responsabilidad especial adecuada a su carácter de sujeto en desarrollo" (BCN, 2005: p. 11).

[27] La sanción (suspensión de sufragio) a quien se encuentra *acusado de un delito*, aun antes de su condena, puede constituir una violación a la presunción de inocencia, garantizada en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8.2) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1).

Como se ha señalado, el proyecto de ley no exige requisitos adicionales vinculados a la responsabilidad penal para ejercer este derecho, a diferencia del proyecto del ex-diputado Bustos, que sí exigía no haber sido condenado a pena aflictiva.[28] Aun cuando se agregara tal requisito, el mismo no tendría efectos respecto de los menores de dieciocho años, por cuanto, como se ha explicado, no pueden ser condenados a pena aflictiva.

Por otro lado, cabe preguntarse qué sucede en caso que el mayor de catorce años y menor de dieciséis sea acusado por delitos *que merezcan pena aflictiva*. La situación es similar a la señalada arriba: el derecho a sufragio se suspende mientras dure la acusación, restableciéndose el derecho una vez terminado el juicio, sea por sentencia condenatoria o fuera esta absolutoria. Esto por de razones. La primera es la ya señalada: al ser menores de dieciocho años, no pueden ser condenados a pena aflictiva. Lo segundo es que, de acuerdo al proyecto, los mayores de catorce y menores de dieciséis, no son ciudadanos sino que solamente tienen derecho a votar en cierta elecciones. Como la fuente de su derecho a sufragio sería una habilitación constitucional directa, distinta de su ciudadanía, las causales de pérdida de ciudadanía no les resultarían aplicables.

Una tercera cuestión es determinar si el mayor de catorce pero menor de dieciséis que fue condenado por un delito *que merezca pena aflictiva*, podría acceder a la ciudadanía al cumplir dieciséis años. Cabe recordar que el artículo 13 constitucional, establece como requisito para acceder a la ciudadanía, el "no [haber] sido condenado a pena aflictiva". Aquí también hay que recordar que los menores de dieciocho no pueden ser condenados a pena aflictiva, por lo que nunca concurrirá respecto de ello la causal indicada. Por otro lado , se trata de una regla de *adquisición de ciudadanía*, por lo que su cumplimiento debe verificarse al momento de cumplir los demás requisitos (ser chileno y tener la edad exigida). Por ello, en la práctica no resulta aplicable a los chilenos naturales que alcanzan la edad requerida (dieciocho actualmente o dieciséis en el proyecto), sino sólo a los extranjeros mayores de edad que se nacionalicen chilenos.

2.3. Fórmulas para resolver la falta de armonía

Como se ha sugerido, el tratamiento diferente de las consecuencias de la infracción penal en atención a la edad, parece estar justificado. Sin embargo, la situación que provoca la suspensión del derecho de sufragio por estar acusado podría requerir una revisión.

---

[28] "Artículo único: Agréguese el siguiente inciso segundo al artículo 13 de la Constitución Política de la República: Sin embargo, tratándose de las elecciones municipales, tendrán derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 14 años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva."

[28] De acuerdo al Mensaje de la Ley de Responsabilidad Adolescente, "la propuesta se basa en el principio de responsabilidad según el cual el adolescente es un sujeto que, si bien es irresponsable como adulto, se le puede exigir una responsabilidad especial adecuada a su carácter de sujeto en desarrollo" (BCN, 2005: p. 11)

[28] La sanción (suspensión de sufragio) a quien se encuentra acusado de un delito, aun antes de su condena, puede constituir una violación a la presunción de inocencia, garantizada en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8.2) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1).

[28] "Artículo único: Agréguese el siguiente inciso segundo al artículo 13 de la Constitución Política de la República: Sin embargo, tratándose de las elecciones municipales, tendrán derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 14 años de edad *y que no hayan sido condenados a pena aflictiva*" (p. 3).so segundo al artículo 13 de la Constitución Política de la República: Sin embargo, tratándose de las elecciones municipales, tendrán derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 14 años de edad *y que no hayan sido condenados a pena aflictiva*" (p. 3).

Una posible solución sería eliminar la causal del artículo 16 N°2 relativa a la suspensión del sufragio por ser acusado por delito que merezca pena aflictiva, manteniendo la pérdida de ciudadanía por condena a pena aflictiva del artículo 17 N°2. Esto tiene la ventaja de resolver la tensión que aquella norma supone con el principio internacional de presunción de inocencia, al tiempo que mantiene la coherencia con la idea de que antes de los dieciocho años la responsabilidad penal no puede implicar la pérdida de ciudadanía.

Alternativamente, se podría agregar en el artículo 17 N.º 2, como causal de pérdida de ciudadanía, la condena por delitos graves en el marco de la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil. Con ello, quienes queden con su derecho a sufragio suspendido por estar acusados penalmente, lo perderían junto a su ciudadanía en caso de ser condenados, evitando así la paradoja antes descrita.[29] Cabe tener presente que esta solución desconoce la lógica de la responsabilidad penal juvenil diferenciada, al aplicar la misma sanción accesoria a los infractores adultos y adolescentes (pérdida de ciudadanía).

> Artículo 13.- Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido *dieciséis años* de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.
> *Sin embargo, tratándose de las elecciones municipales, tendrán derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 14 años de edad.*
> La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran. [...]
> Tratándose de los chilenos a que se refieren los números 2º y 4º del artículo 10 [nacionalizados por opción y por gracia, respectivamente], el ejercicio de los derechos que les confiere la ciudadanía estará sujeto a que hubieren estado avecindados en Chile por más de un año.

[29] Conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 23 de la Ley N.º 20.084, las penas que corresponden a las equivalentes a las penas aflictivas del régimen general son régimen cerrado con programa de reinserción social para los crímenes, y régimen semicerrado con programa de reinserción social o libertad asistida especial, para los delitos con penas superiores a tres años y un día. En ningún caso pueden superar los cinco años para menores de dieciséis, ni diez para los mayores de esa edad.

Biliografía

BCN. (2005). Historia de la Ley N.º 20.084. Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Disponible en: http://bcn.cl/1vgkw (abril, 2016).

– (2011). Ampliación del derecho a sufragio en Chile según mayoría de edad política. Elaborado por Andrea Vargas Cárdenas. Disponible en: http://bcn.cl/1va2j (abril, 2016).

– (2012). Implicancias Jurídicas Reforma Constitucional que rebaja la edad ejercer el derecho de sufragio. Elaborado por Karem Orrego. Recuperado a partir de http://bcn.cl/1v8n4 (abril, 2016).

-- La rebaja de la edad para acceder a la ciudadanía y ejercer el derecho a sufragio. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía y Karem Orrego. Disponible en: http://bcn.cl/29u71

Blais, A., Massicotte, L., & Yoshinaka, A. (2001). Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws [abstract]. *Electoral Studies*, *20*(1), 41–62. Disponible en: http://doi.org/10.1016/S0261-3794(99)00062-1(abril, 2016).

Diputado Juan Bustos (2007). Reforma Constitucional que rebaja la edad para el ejercicio del derecho a sufragio en las elecciones municipales. Boletín N° 5419-07. Disponible en: http://bcn.cl/1va38 (abril, 2016).

Humphrey, J. P. (1975). The International Bill of Rights: Scope and Implementation. *William and Mary Law Review*, *17*. Disponible en. http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/wmlr17&id=537&div=32&collection=journals(abril, 2016).

Boletín N° 8.680-07. Proyecto de reforma constitucional, que rebaja la edad para ser ciudadano y otorga el derecho de sufragio en elecciones municipales a quienes hayan cumplido 14 años de edad. Disponible en: http://bcn.cl/1va3q (abril, 2016).

Silva Bascuñán, A. (1997). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo IV*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Tejada, L., Castro, J., Cussiánovich, A., & Valencia, J. (2009). *Participación de los niños y niñas: Balance a los veinte años de la Convención*. Lima: Ifejant.

UNICEF. (2012). *Estudio sobre los marcos legales que respaldan la participación adolescente en América Latina y el Caribe*. Panamá: UNICEF. Disponible en: http://bcn.cl/1v9ye(Abril, 2016).

Verdugo, M., Pfeffer, E., & Nogueira, H. (1997). *Derecho Constitucional. Tomo I.*Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Textos normativos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Disponible en: http://bcn.cl/1qdym (Abril, 2016).

Declaración Universal de Derechos Humanos (1946). Disponible en: http://bcn.cl/1g45a

Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: http://bcn.cl/1uva9(abril, 2016).

Ley N.º 20.084 (Chile). Disponible en: http://bcn.cl/1uvyu (abril, 2016).

Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx(Abril, 2016).

Convención Americana de Derechos Humanos. Disponible en: http://bcn.cl/1fu7v (Abril, 2016).

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)