

MINUTA

# Rebaja de la edad para ser ciudadano/a

Proyecto de reforma constitucional, Boletín N° 8.680-07

*Roberto Cárcamo Tapia\**

## Introducción

En noviembre de 2012, mediante moción de los senadores Navarro, Quintana y Tuma, se presentó un proyecto de reforma constitucional que busca rebajar la edad que exige la Carta Fundamental para reconocer a una persona como ciudadana de los actuales 18 a 16 años edad y, además, otorgar el derecho de sufragio en elecciones municipales a quienes hayan cumplido 14 años.

Los autores de la iniciativa, fundándola, señalan que su intención se enmarca en el largo proceso histórico de ampliación del derecho de sufragio, y busca reconocer el derecho a voto de los jóvenes, para de esa forma “facilitar su participación democrática”, “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”. Luego exponen varios ejemplos de derecho comparado, demostrando que la edad exigida en distintos países varía, aunque existen algunos casos en los que ella es menor a la actualmente contemplada por la Constitución chilena.

Los autores luego invocan algunas normas legales nacionales que, a diferencia de la Constitución, establecen edades menores para participar en igualdad de condiciones con adultos (Ley N° 20.131, que reduce la edad para participar en juntas de vecinos a 14 años) o para ser capaces de responsabilidad penal (Ley N° 20.084, de Responsabilidad Penal Juvenil). Finalmente, recuerdan el fundamento dado por el difunto diputado y penalista Juan Bustos a una moción suya, que proponía rebajar la edad para sufragar en elecciones municipales, en orden a que si un adolescente es capaz de responsabilidad civil y penal, “está también capacitado para el ejercicio de un derecho político como el derecho a sufragio”.

---

\* Abogado y Magíster en Derecho Público. Director de Corporación Fundamental. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Mayor.

## Contenido del proyecto

El proyecto de reforma constitucional en comento consta de un artículo único, por el que se modifica el artículo 13 de la Carta, en dos sentidos:

- Rebajando la edad para ser ciudadano a 16 años; y
- Otorgando el derecho de sufragio a los chilenos que hayan cumplido 14 años.

## Comentarios

### Autonomía progresiva de los y las adolescentes y sus manifestaciones en el ordenamiento jurídico

Los adolescentes, si bien no son adultos, tienen algunas potencialidades que los asimilan fuertemente: así por ejemplo, desde lo material pueden tener hijos; y desde lo jurídico, el derecho los hace responsables civil y penalmente de sus actos y capaces con ciertos requisitos, de celebrar válidamente actos jurídicos. Ello se justifica por cuanto las personas van desarrollando su autonomía paulatinamente a medida que transitan por su infancia y adolescencia: todos los individuos de la especie humana pasan por un largo proceso desde su primera infancia hasta la llegada de la edad adulta, por el que sufren una serie de cambios físicos y psíquicos que aumentan sus potencialidades y, en lo que nos interesa aquí, van ganando en autonomía respecto de sus progenitores o guardadores.

Pese a lo anterior, la Constitución chilena no les reconoce a los adolescentes los derechos que emanan de la condición de ciudadano: el derecho a sufragar y el de optar y ser eventualmente elegidos para el servicio de cargos públicos.

Hay algunas razones que podemos suponer que justifiquen esa exclusión: los adolescentes tienen una menor experiencia vital que los adultos; y de acuerdo al proceso educativo formal, en nuestro sistema aún se encuentran cursando la enseñanza media que, constitucionalmente, es obligatoria. Con todo, tales afirmaciones terminan, en los hechos, siendo sumamente relativas: habrá adolescentes de entre 14 y 17 años que, en razón de los que les ha tocado vivir, podrán decir mucho más sobre lo que es la vida que otro de 18 años; asimismo, habrá adultos mayores de 18 años que, por la razón que fuese, no hubiesen terminado su enseñanza media, pese a lo cual la Constitución prevé —con justa razón— que su sufragio será totalmente equivalente al de su vecino más educado.

Por cierto, el Derecho tiene que fijar un límite de años al fijar la mayoría de edad, el que operará de forma general para todas las personas y que, una vez llegado, significará el reconocimiento de plena capacidad y autonomía a quien los haya cumplido. Como se sabe, en nuestro ordenamiento dicho límite está fijado en los 18 años. Pero, como bien expone la moción en su fundamentación, en atención a que, en los hechos, los adolescentes van ganando progresivamente una autonomía en la medida en que van desarrollando sus potencialidades, el derecho chileno fija varias situaciones para

las cuales deben considerarse edades distintas para que los adolescentes puedan desplegar ciertas conductas o asumir ciertas responsabilidades, aunque siempre con algunos requisitos distintos que para los adultos. Así, por ejemplo:

- En materia penal, al haberse eliminado el antiguo juicio de discernimiento, el derecho presume que los mayores de 14 años son plenamente conscientes de sus obligaciones y, por tanto, de sus eventuales acciones delictivas, haciéndolos penalmente responsables, aunque si bien con un tratamiento distinto tendiente a su rehabilitación social temprana y al respeto a sus derechos especiales en tanto adolescentes (Ley N° 20.084). Por su parte, el ordenamiento penal sustantivo hace un tratamiento diferente respecto a niños y a adolescentes respecto de los delitos sexuales de los que fueran víctimas, en consideración a la creciente autonomía sexual que el adolescente, en los hechos, va ejerciendo;
- En materia civil patrimonial, los mayores de 14 años son categorizados como “menores adultos”, por lo que son capaces de celebrar actos jurídicos de forma válida, así como civilmente responsables, bajo ciertas condiciones;
- También en materia de familia, los mayores de 16 años pueden contraer matrimonio, aunque con consentimiento de sus padres o tutores. Huelga destacar que, con anterioridad a la actual Ley de Matrimonio Civil (N° 19.947) y por influencia del derecho canónico, la edad requerida para contraer matrimonio en Chile era aún menor;
- En materia laboral, el Código del Trabajo contempla la posibilidad de que sean trabajadores los mayores de 15 años, con autorización de sus padres; y
- La Ley del Tránsito (N° 18.290) permite otorgar licencia de conducir no profesional a mayores de 17 y menores de 18 años, aunque para conducir siempre acompañado por alguien que pudiese reemplazarlo de ser necesario.

Dichos ejemplos con manifestaciones de la consciencia que el legislador chileno tiene de la autonomía progresiva que el adolescente va ganando a medida que va creciendo y de las nuevas potencias que con la edad el joven va adquiriendo y ejerciendo.

Por lo demás, es sabido que en nuestro país existe una larga tradición de participación democrática de los adolescentes a nivel escolar, lo que incluso es fomentada por el ordenamiento jurídico. Así, la figura de los centros de estudiantes es antigua, tuvo un rol relevante en procesos políticos recientes y, por su parte, actualmente se prevé que los establecimientos escolares públicos y subvencionados cuenten con un Consejo Escolar, en los cuales, si imparten enseñanza media, tiene que haber representación del estamento estudiantil, a través del presidente del centro de alumnos (art. 7° Ley N° 19.979, reglamentado por el D.S. N° 24, del Ministerio de Educación, de 2005).

En tal sentido, en algunas zonas de nuestro país se produce una paradoja: adolescentes que desde los 14 años han podido participar democráticamente dentro de su comunidad escolar pero que no lo han podido hacer en la vida política comunal y que, aprobada que fuese la enseñanza media, se mudan a otras ciudades a continuar estudios superiores, sin que muchas veces vuelvan a residir en sus comunas de origen.

## ¿Es jurídicamente posible rebajar la edad para ser ciudadano/a?

Corresponde a la Constitución establecer los requisitos para ser ciudadano y los derechos que a dicha condición corresponden. Así, el texto actual de la Carta Fundamental dispone en el inciso primero de su artículo 13 que: “Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciochos años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva”.

Dicha norma no ha establecido siempre los mismos requisitos, como es sabido. En los orígenes de nuestra república, la ciudadanía correspondía sólo a varones y, además, que contasen con un patrimonio significativo. Diversas reformas fueron ampliando el conjunto de los ciudadanos, llegándose hasta la actual situación de sufragio universal, en la que además de la nacionalidad, sólo se requiere la edad de 18 años<sup>1</sup>. Así, la reforma constitucional de 1874 eliminó el requisito del patrimonio calificado; las mujeres pudieron sufragar en elecciones municipales en 1935 y en 1949 en las presidenciales y parlamentarias; en 1969 los ciegos y, finalmente, en 1972 los analfabetos.

El requisito de la edad, en específico, ha sido modificado en varias ocasiones en nuestra historia. Así, antes de la Ley Nº 17.284, de 1970, que reformó la Constitución de 1925 entonces vigente, el ordenamiento chileno exigía 21 años para ser ciudadano. La Constitución de 1833, por su parte, exigía haber cumplido 21 años en el caso de los varones casados y 25 en el caso de los solteros; antes de la reforma de 1874, como se dijo, además exigía ostentar un determinado patrimonio.

Luego, de la misma forma que lo ha sido en ocasiones anteriores, es posible para el constituyente —en el caso del presente proyecto, el constituyente derivado— modificar la edad para reconocerle la ciudadanía a las personas, *rebajándola*.

Cabe hacer presente que, siendo claro lo anterior, resulta más conflictivo afirmar lo contrario, esto es, que el constituyente pudiese modificar la edad *umentándola*; pero no siendo esa la intención del proyecto no corresponde desarrollar aquí esa cuestión.

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, cabe tener presente lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño (instrumento que, como se sabe, fue ratificado y se encuentra vigente en nuestro país), que en su artículo 12 garantiza el derecho a opinar y ser oído, esto es, el derecho al niño “que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez”. Dadas las condiciones sociales de la juventud chilena contemporánea, la ampliación de la ciudadanía a los mayores de 16 años, así como la ampliación del derecho de sufragio en elecciones municipales a los mayores de 14, puede considerarse la ejecución de este derecho convencional a la actual realidad del país.

---

<sup>1</sup> La norma, como se ve, también exige no haber sido condenado a cumplir pena aflictiva, esto es, una pena personal superior a tres años; sin embargo, la misma Carta, a continuación, regula la forma en que se rehabilita el ciudadano que ha caído en dicha situación.

## ¿Es adecuado rebajar la edad?

Lo anteriormente expuesto lo es desde el punto estrictamente jurídico. Luego, teniendo la posibilidad jurídica de rebajar la edad para ser ciudadano y para sufragar en la Constitución chilena, corresponde al constituyente derivado (esto es, al Congreso Nacional y, dentro de sus atribuciones, al Presidente de la República) determinar si acaso es adecuado o no aprobar la iniciativa planteada.

Dicha decisión implicará necesariamente valorar si es que acaso la sociedad juvenil chilena actual es suficientemente madura para reconocérsele los derechos que la ciudadanía importa o, en su caso, exclusivamente el sufragio o, en los términos de la Convención de Derechos del Niño, si es que está en “condiciones de formarse un juicio propio” sobre los asuntos de su comuna y del país. Para determinar aquello, más que los abogados, serán otros profesionales los que podrían aportar a la discusión.

Con todo, cabe observar que es indudable que la actual generación de adolescentes chilenos cuenta con un acceso a información nunca antes visto; y que el avance en la cobertura de la educación formal obligatoria, ya afianzada en Chile, implica un manejo básico de los contenidos de la enseñanza media casi universales. En otras palabras, la rebaja de la edad planteada es ahora más pertinente que nunca.

Ese manejo de información y acceso a la educación básica y media permite explicar el compromiso demostrado por numerosos estudiantes secundarios en los importantes movimientos de 2006 y 2008 (hace ya trece años) y la relevante participación de secundarios en los movimientos estudiantiles posteriores. Actualmente, si bien son hechos en desarrollo, cabe preguntarse si la participación de adolescentes en la réplica nacional del movimiento internacional causado con ocasión de la emergencia climática será tan relevante como lo ha sido en otras latitudes.

Con todo, cabe llamar la atención sobre que el texto del proyecto, distinguiendo como hace entre los mayores de 14 y menores de 16 y los mayores de 16 y menores de 18, a los primeros otorga sólo el derecho de sufragio en elecciones municipales; pero a los segundos otorga la ciudadanía. Ello importaría la posibilidad de que fuesen candidatos y eventualmente electos para cargos públicos a cuyo acceso el ordenamiento no exigiese una edad mínima.

Si bien ello puede resultar un problema más teórico que práctico, pues para ser electo Presidente de la República, diputado o senador se requieren edades calificadas (35, 21 y 35 años, respectivamente) y para ser electo alcalde o gobernador regional se requiere haber terminado la enseñanza media (aunque por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales y no por la Constitución), lo cierto es que del texto de la moción no aparece claramente que la intención de sus autores fuese abrir la puerta, mediante la reforma constitucional, a que personas que tuviesen entre 16 y 18 años fuesen electas para cargos públicos.

## Conclusiones

1. Desde antiguo el legislador chileno es consciente de la circunstancia que los adolescentes van ganando progresivamente autonomía personal, regulando diversas instituciones conforme a dicho proceso de crecimiento, aunque buscando resguardar a los jóvenes de las consecuencias dañosas de su inexperiencia.
2. Es indiscutible que, desde un punto de vista jurídico, el constituyente derivado puede rebajar válidamente la edad exigida para que una persona sea ciudadana o, en su caso, para poder sufragar, como por lo demás ha ocurrido en otros ordenamientos, algunos de los cuales han sido invocados por los propios autores de la moción en su fundamentación.
3. Tanto es así, que durante nuestra historia constitucional la edad para acceder a la calidad de ciudadano ha sido reducida en múltiples ocasiones.
4. Si bien el juicio que se pueda hacer sobre si los adolescentes chilenos son o no suficientemente “maduros” (o, en palabras más rigurosas, si están suficientemente capacitados) para ejercer los derechos y deberes de la ciudadanía corresponde al constituyente derivado, pudiendo ayudarse más en disciplinas diversas al derecho, cabe observar que la pretensión planteada en el proyecto es hoy más pertinente que nunca.
5. Cabe recomendar a la Comisión discutir especialmente si la intención del proyecto de reforma es acaso abrir la puerta a la elección para cargos públicos de personas de entre 16 y 18 años; y en el caso positivo, considerar modificar el texto del proyecto, de forma de señalar expresamente a cuáles de los cargos de elección popular se les permitiría ser electos.