

Rutas y atajos hacia el voto voluntario

Crítica a la propuesta legislativa de eliminar las sanciones por no votar

Carlo Magno SALCEDO C.^(*)

ENTRE marzo y abril de este año, se discutió ampliamente sobre la posibilidad de instaurar el voto voluntario en nuestro país, debido a las propuestas de diversos parlamentarios de reformar el tercer párrafo del artículo 31 de la Constitución Política, norma constitucional que establece que el voto es obligatorio.

La propuesta fue discutida y aprobada (por seis votos a favor, cuatro en contra y dos abstenciones) en el seno de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República; sin embargo, sus promotores no lograron el consenso suficiente en el Pleno del Congreso para obtener la votación calificada necesaria a fin de aprobar la reforma constitucional.

Cuando ya se vislumbraba que la reforma constitucional para instaurar el voto voluntario no prosperaría, sus promotores presentaron otra iniciativa: que se eliminen las sanciones impuestas a los ciudadanos omisos al sufragio; específicamente, que se elimine el pago de la multa por dicho concepto o, en todo caso, que la multa consista en el pago simbólico de un nuevo sol.

Posteriormente, la iniciativa fue modificada y recientemente la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó un dictamen que propone mantener la vigencia de las multas, pero establece que ya no será exigible el Documento Nacional de Identidad tenga las constancias de votación o de dispensa para realizar actos civiles, comerciales, judiciales y administrativos. Con esto, se suprimiría el único elemento coercitivo que asegura que los ciudadanos omisos al sufragio paguen la multa correspondiente.

La propuesta fue aprobada, en una primera votación, por el Pleno del Congreso el 10 de noviembre pasado. Consideramos que de aprobarse definitivamente, en una segunda votación, los promotores del voto voluntario lograrían el mismo efecto que con la reforma del artículo 31 de la Constitución. De este modo, tal propuesta es el atajo que algunos legisladores interesados en instaurar el voto voluntario encontraron para alcanzar dicho cometido, sin pasar por la reforma constitucional.

Tal reforma, desde nuestro punto de vista, afectará la disposición constitucional que establece la obligatoriedad del voto, además de resultar inadecuada desde el punto de vista operativo, por las repercusiones negativas que puede tener en la organización de los procesos electorales. Sin embargo, antes de exponer las razones por las que consideramos que dicha reforma es inadecuada, conviene contextualizar el tema en el marco de la polémica entre el voto obligatorio y el voto voluntario.

La opción por el voto voluntario se sustenta en la concepción de que el voto es un derecho subjetivo, por el cual los ciudadanos, en un régimen político de democracia representativa, tienen la posibilidad de elegir a sus representantes, es decir, a las autoridades que ocuparán los diversos cargos políticos en representación de todos los ciudadanos.

Siendo el voto un derecho, su ejercicio dependerá de la voluntad de sus titulares; es decir, los ciudadanos tendrán total libertad para decidir ejercer o no el derecho. Por ello, su no ejercicio no supondrá la imposición de ninguna pena o sanción. Dicho en otros términos, la configuración del voto como un derecho impide que se le considere como un deber exigible jurídicamente, por lo que no cabe la penalización jurídica de la abstención.

En el dictamen que proponía la reforma del artículo 31 de la Constitución se consideraba, además, que la participación política no debería ser impulsada por mecanismos artificiales, y que la aplicación de las multas no forma conciencia ciudadana ni fortalece los mecanismos de la democracia representativa.

Según el mismo dictamen, el voto voluntario permitiría la transparencia del sistema político, debido



a que quienes concurran a votar lo harían por voluntad propia y no atemorizados por la imposición de una sanción. Asimismo, obligaría a los candidatos a esforzarse para llegar al electorado y estrechar sus vínculos con el conjunto de la ciudadanía.

La opción por el voto obligatorio se sustenta, en cambio, en la concepción de que el voto es una función, o una obligación ciudadana o un deber público. Según esta posición, el sufragio no es solo un derecho de los ciudadanos, sino, y esto sería lo más importante, es también una obligación ciudadana o un deber público o un deber cívico, sobre cuyo cumplimiento descansa el sistema democrático. En tal sentido, el voto cumple una función social cuya obligatoriedad es dispuesta por el Estado.

Siendo el voto una obligación o un deber, su ejercicio no es facultativo para su titular, sino es obligado y debido; es decir, es exigible jurídicamente. En consecuencia, su incumplimiento debe ser sancionado o penalizado.

Además de tales fundamentos jurídicos, los partidarios del voto obligatorio consideran que esta forma de voto genera una mayor participación política, evitando riesgos como el de las autoridades elegidas con un número limitado de votos, lo que podría ocasionar conflictos políticos y sociales. Según este punto de vista, en un país como el nuestro, en que el Estado no llega a todos los ciudadanos y donde subsiste una crisis de legitimidad de los actores e instituciones políticas, la falta de obligatoriedad del voto generaría aun mayor desinterés en los asuntos públicos por parte de dichos ciudadanos.

El constituyente peruano, a través del artículo 31 de la Constitución, optó por instaurar el voto obligatorio. En consecuencia, otras normas, como la Ley Orgánica de Elecciones, N° 26859, y la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, N° 26497, han establecido sanciones que deben aplicarse ante el incumplimiento del deber de votar que tienen los ciudadanos.

Una consecuencia jurídica lógica de la obligatoriedad del voto es que su incumplimiento debe estar sancionado o penalizado; ya que toda norma jurídica que establece alguna obligación, necesariamente debe disponer de alguna medida coercitiva efectiva que sancione su eventual incumplimiento. Sin dicha coerción la norma pierde su esencia jurídica y deja de ser Derecho. En tal sentido, si la norma constitucional que dispone la obligatoriedad del voto no establece a su vez una penalidad que sancione su incumplimiento, se convertirá en ineficaz y no cumplirá su cometido.

En tal sentido, consideramos que las propuestas legislativas de que se elimine cualquier tipo de sanción ante el incumplimiento de los ciudadanos a su obligación constitucional de votar, o de que se mantenga una

sanción, pero sin que exista ningún mecanismo idóneo para que tal sanción sea efectiva, implicaría en los hechos dejar sin efecto el precepto constitucional que establece que en el Perú el voto es obligatorio. Es decir, se desnaturaría la opción del constituyente por el voto obligatorio y se instauraría, de facto, el voto voluntario. Dicho en términos criollos, sería sacarle la vuelta a la norma constitucional vigente.

Este atajo por el que nos quieren hacer transitar nuestros parlamentarios para conducimos al voto voluntario, podría llevarnos a un precipicio jurídico, el de la inconstitucionalidad; precipicio que consideramos necesario evitar a toda costa, en aras de no mellar el Estado de Derecho.

Además de afectar a la norma constitucional, la reforma legal propuesta, de aprobarse, perjudicará la organización de las próximas elecciones dado que, en teoría, el voto seguirá siendo obligatorio y la legislación electoral se mantendrá bajo dicho supuesto, no pudiendo entonces responder adecuadamente a las exigencias que implica el voto voluntario.

En un contexto de voto voluntario, por ejemplo, el establecimiento de las mesas de sufragio tendría que ser diferente. Sus miembros deberían ser funcionarios públicos, o el cargo ser remunerado o debería garantizarse la conformación de las mesas de sufragio con algún otro tipo de incentivos positivos. Estas posibilidades no existen en un contexto de voto obligatorio, en cuyo caso el desempeño del cargo de miembro de mesa se impone como un deber ciudadano, cuyo incumplimiento da lugar a una sanción.

La participación de los ciudadanos en un contexto de voto voluntario, no solo exigiría adecuar la legislación electoral, sino también implicaría un importante incremento del presupuesto para intensificar las labores de educación y capacitación electoral, y para otorgar incentivos positivos a los miembros de mesa.

La discusión sobre si debe mantenerse el voto obligatorio o sustituirse por el voto voluntario es trascendental para nuestro sistema político y no conviene solucionarlo cortando camino y evitando la ruta de la reforma constitucional. Por ello, los promotores del voto voluntario deberían poner el mayor de sus esfuerzos en persuadir a los legisladores indecisos o a los que son contrarios a tal alternativa, sobre sus beneficios y ventajas respecto al voto obligatorio y, de este modo, lograr la reforma del artículo 31 de la Constitución.

Aunque la reforma constitucional es un camino más largo, solo este permitirá una decisión meditada y responsable y que, ante todo, no afecte a la organización de los procesos electorales, de cuyo éxito depende la estabilidad democrática en los próximos años ■

(*) Jefe de Área Electoral y Constitucional de la ONPE.