

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: EL VOTO FORZOSO EN EL DERECHO COMPARADO

RESUMEN: En el presente informe de investigación se adjunta la normativa y doctrina que analiza el tema del voto forzado en distintas legislaciones, de esta forma se tocan temas sobre su idoneidad así como las teorías en favor y en contra en la forma de llevar a la práctica este derecho.

Índice de contenido

1 DOCTRINA.....	1
a) Voto obligatorio y evolución política y electoral.....	1
Tendencias y perspectivas del voto obligatorio en América Latina . .	6
2 NORMATIVA.....	9
a) Código electoral de Argentina.....	9
b) Constitución de Bolivia.....	10
c) Constitución de Chile.....	11
d) Constitución Política de México.....	11
Código federal de instituciones y procedimientos electorales de México.....	11

1 DOCTRINA

a) Voto obligatorio y evolución política y electoral

[NOHLEN]¹

“En América Latina, la institución del voto obligatorio es un componente del proceso de democratización del sufragio que tuvo

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

lugar especialmente durante la primera mitad del siglo xx, culminando con la introducción del voto femenino cerca de 1950 y de los analfabetos y menores de 21 años alrededor de 1970.

Sin duda la obligación de votar se estableció para garantizar la participación electoral, por cierto en cuanto a la proporción de inscritos en los registros electorales (véase el cuadro ix.1), lo que estaba asociado al interés de representación política que mostraban los grupos sociales que estaban surgiendo de los partidos políticos. Según se interpreta, a mayor participación se obtendría una mayor representación de los partidos con fuerza en las ciudades y en las clases medias. Un ejemplo de este proceso fue la reforma electoral Sáenz Peña en Argentina en 1912, que cambió del todo el contexto del poder político en dicho país al introducir el voto secreto y obligatorio (León-Rosch/Samoilovich, en Nohlen, 1993a: 29-31).

Durante el último medio siglo, además, tuvo lugar en América Latina un proceso simultáneo de profundos y dramáticos cambios de régimen político, por una parte, y de transformaciones socioeconómicas extremas, por otra, lo que motivó una constante y creciente preocupación por la formalización institucional del desarrollo político y socioeconómico, dentro de la cual se inscribió la regulación electoral, aunque no siempre para legitimar formas democráticas.

Este fenómeno produjo un terreno fértil para aceptar la obligatoriedad de votar, pues tenía lugar un agudizamiento de la cultura legalista formal de la región, marcado por el principio juspositivista –tan en boga en esas décadas– de que "lo establecido en la ley es derecho y, por lo tanto, es ley vigente".

Puede afirmarse que hasta los procesos de reglamentación de los decenios de 1980 y 1990, ningún sector político o social cuestionó la validez de la obligación de votar ni la contrastó con el ejercer de la libertad individual. Sólo la cotidianidad de la democracia en un marco de modernidad (o posmodernidad) cultural ha producido una apatía o indiferencia respecto a la participación política que ha puesto en entredicho la obligatoriedad del voto.

3.2. Denominaciones jurídicas del voto obligatorio en América Latina

Considerando la conceptualización del voto obligatorio descrita en el punto 1 de este capítulo, las normas constitucionales y legales al respecto en los países latinoamericanos presentan una gran

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

variedad de denominaciones, que no es ajena a las distintas concepciones y funciones que se le otorgaron al establecer la institución del voto obligatorio.

3.2.1. Obligación del voto u obligación de ejercerlo: Algunos textos constitucionales o legales utilizan la expresión "voto o sufragio obligatorio" (Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay, etc.) y otros emplean la expresión "ejercer el voto o sufragio" o "votar o elegir" (América Central).

Esta diferencia es no sólo semántica, pues se refiere al carácter "instrumental" o sustantivo jurídico que se le otorga a la institución. "Voto obligatorio" es una delimitación del voto, mientras que "ejercer el voto" es una definición del sujeto que lo ejerce (el titular de la soberanía). Ciertamente esta segunda expresión es más rigurosa, pues denota la diferencia existente entre las otras características propias del voto (secreto, igual y universal) determinado por la norma jurídica y la obligación de votar, que es una acción humana y que, por lo tanto, en ella interviene la voluntad.

3.2.2. El voto obligatorio como deber y como función: Algunos ordenamientos jurídicos definen el voto como un apoyo a su obligatoriedad. La Constitución brasileña, por ejemplo, establece el "voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía" (art. 14, 1). La Constitución de Honduras, por su parte, señala: "El sufragio es un derecho y una función pública del elector" (art. 111). La Constitución de Costa Rica determina: "El sufragio es una función cívica primordial y obligatoria" (art. 93). El Código Electoral de El Salvador establece: "El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos" (art. 3).

El tenor de la disposición constitucional venezolana puede calificarse como una combinación de todos los elementos definitorios que hemos señalado: "El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio" (art. 110). El mismo contenido integral expresa la Constitución paraguaya: "El sufragio es derecho, deber y función pública del elector" (art. 111).

3.2.3. El voto obligatorio como carga pública y obligación: Sabemos que el concepto de "carga pública", aun cuando pertenece a la misma familia de las "situaciones pasivas o de deber" dentro de

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

los derechos subjetivos, se diferencia del "deber público" en cuanto en esta situación su titular está obligado en virtud de satisfacer el interés general, mientras que la "carga" es un interés del propio titular de la situación (Santamaría, 1991:875).

En ese sentido, la carga es una "necesidad" de realizar una conducta, en este caso la de votar, lo que puede ser discutido si la acción se define como manifestación libre de la voluntad o como una contribución al "interés general".

El Código Electoral argentino establece que "todas las funciones que esta ley atribuye a los electores constituyen carga pública y son, por lo tanto, irrenunciables" (art. 14).

La expresión "obligación" constituye otro ejemplo jurídico cuya aplicación al voto obligatorio puede ser discutible, encontrándose varios ejemplos en América Latina. La obligación es una necesidad de realizar una conducta que la norma jurídica establece en favor de un tercero, quien ostenta el poder de exigirla.

En el caso del voto, ¿con quién se obliga el titular del derecho de sufragio?, ¿con el Estado?, ¿con el candidato? A pesar de esta dificultad conceptual, es posible observar en América Latina que se estipule que el voto es una "obligación" seguramente de acuerdo con el sentido más común de la expresión. Es el ejemplo de México, cuya Constitución federal establece, refiriéndose a "votar": "Son obligaciones del ciudadano", y cuyo Código Federal señala: "Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano" (art. 4, I).

3.3. El voto obligatorio, la cultura política y la participación electoral

Los datos electorales disponibles (Nohlen, 1993a) permiten constatar cierta correlación entre el voto obligatorio y la participación electoral en América Latina.

Debe advertirse que metodológicamente no es posible comparar la participación con la época anterior al establecimiento del voto obligatorio, pues en la mayoría de los casos las estadísticas electorales disponibles coinciden o son posteriores al voto obligatorio.

Por otra parte, en otro sentido, debe señalarse que el aumento de la participación electoral asociado al voto obligatorio puede atribuirse más a un rasgo de la cultura política que a la obligación misma, teniendo en cuenta que las sanciones para su

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

incumplimiento son, en la mayoría de los casos, inaplicables. O son bajas, tanto en su expresión de sanción, privativa de libertad o de tipo pecuniario, o se aplican por mecanismos judiciales sobrecargados para tal tramitación, considerando las dificultades de cantidad de infractores y de imposibilidad de citar a un gran número de ellos.

El juzgamiento de los delitos cometidos corresponde a la justicia ordinaria, sea civil (Brasil, Código Electoral, art. 257), sea la justicia local (Chile), sea la misma justicia constitucional o electoral (Costa Rica). En todo caso, no concurrir a votar sin excusa legal no se considera entre los llamados "delitos electorales"; los comete, como lo expresa la Ley Electoral de Guatemala, "quien por dolo o culpa realice actos de omisiones contra el proceso electoral para impedirlo, sorprenderlo, falsearlo o altear sus resultados" (art. 251).

3.4. La participación según los datos cuantitativos

En cuanto a la correlación con los datos, es posible constatar algunas tendencias:

a) Cerca de 1990, el término medio regional de inscripción electoral como porcentaje de la población era de alrededor de 50% (Brasil, 55.6%; Colombia, 57.9%; Costa Rica, 57.9%; Chile, 58.3%; Ecuador, 48.7%; Honduras, 49.3%; México, 47.9%; Nicaragua, 46.1%; Panamá, 51.6%; Paraguay, 53.5%; Perú, 45%; Venezuela, 49%). Este nivel contrasta con una media de 25% en 1950 y de menos de 15% en el decenio de 1920. Sólo Argentina (62.7%) y Uruguay (78.7%) superan ese porcentaje. Estos datos permiten verificar un aumento de la inscripción asociado al establecimiento del voto femenino y con la consolidación de las sociedades más urbanizadas y, por lo tanto, más integradas en la sociedad y a la información.

Debe considerarse también que la inscripción electoral tiene estatus jurídico muy diverso en los países, siendo obligatoria en la mayoría de ellos. En algunos casos es facultativa, aun cuando el voto es obligatorio (Chile), y en otros países la inscripción es automática en el Registro Civil (Costa Rica) al cumplirse el requisito de edad.

b) La evolución de la participación electoral como porcentaje de los inscritos parece afirmar que, como promedio, 25% de los ciudadanos plenos no concurren a votar. En algunos países se produce casi un 50% de abstención, como en los casos de El Salvador, Guatemala y Panamá.

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Éste es el principal "indicador de duda" acerca de la correlación positiva entre voto obligatorio y participación electoral, que obliga a considerar las variables de la cultura política y del efecto coercitivo de la sanción.

c) Pese a advertirse, una lógica tendencia ascendente en la evolución de la inscripción y en la participación de los inscritos, se producen alteraciones en esa correlación, explicables por la especificidad de los procesos políticos. Se advierten descensos en la participación, a pesar del aumento de la inscripción en 1978 en Brasil, 1990 en Ecuador, 1970 y 1988 en México, 1989 en Paraguay, 1990 en Perú. Al examinarse más detenidamente este fenómeno y teniendo presentes los datos electorales del decenio de 1990, parece existir una relación entre su manifestación y los cambios de régimen y situaciones de rechazo al sistema, a los partidos y a los políticos.

d) La participación electoral como porcentaje de la población sigue siendo baja, especialmente si se consideran el voto obligatorio y la estructura demográfica de los países. La media en 1990 no superó el 40%. Sólo tres países rebasan el 50% (Argentina, Chile y Uruguay), que coinciden con los casos en que se presentan índices análogos de natalidad y más altos índices de esperanza de vida en la región, lo que supone un envejecimiento de la población.

Tendencias y perspectivas del voto obligatorio en América latina

4.1. Sobre la necesidad del voto obligatorio

La primera reflexión que cabe sobre esta institución en América Latina es acerca de la necesidad de su existencia.

La función del voto o de la acción de votar hoy en día en esencia no es distinta ni contradictoria con la que rigió durante la etapa de la formación del Estado en el siglo pasado y de la ampliación de la base electoral como expresión del cambio social durante la primera mitad del presente siglo.

La función del voto sigue siendo, básicamente, mandar en forma legítima a quienes ocupan los cargos de dirección política en el Estado. Pero esa función hoy es mayor, en lo cualitativo más sustantiva, y más compleja. En nuestros días, "el ciudadano no sólo ejerce su derecho a votar (derecho a participar), sino que

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

también contribuye a la formación de la voluntad del Estado y al buen funcionamiento del Estado democrático" (López Guerra et al., 1991: 264).

¿No es un deber en sí mismo del ciudadano el cumplimiento de esta función en una sociedad informada y plural, como se vive en prácticamente toda América Latina? ¿Será necesario hacerle cumplir ese deber mediante una norma imperativa?

Pareciera que existe una socialización masiva respecto a la responsabilidad de participar en el gobierno común, y también podría ser fuerte la convicción de que el rechazo a la oferta política pueda expresarse no volando. Hoy, ante la obligatoriedad –formal o no– del voló y movido por el deber ciudadano interiorizado de cumplir con esta obligación, un elector antisistema puede expresar su rechazo mediante un voto antisistema. Esto es mucho más lesivo para la democracia que la abstención. Éste, por lo demás, es entendido como la expresión negativa de la voluntad.

Dos ejemplos recientes de la conducta electoral en América Latina pueden ilustrar el efecto relativo que tiene la obligatoriedad del voto en la participación electoral: las últimas elecciones presidenciales en Colombia y en Venezuela.

En Colombia, como ya lo hemos señalado, no existe voto obligatorio. Sin embargo, la abstención en las elecciones de 1994 –56.38% en la segunda vuelta– fue menor que en la segunda vuelta de 1990 (58%) (Pinzón de Lewin, 1990: 50; Jaramillo, 1994: 128). En Venezuela, en cambio, con obligatoriedad del voto, se produjo en las elecciones de diciembre de 1993 una abstención sin precedentes de más de 60% (Baloyra-Herp, 1993:40).

Estos resultados demuestran que no es posible sostener que la obligatoriedad del voto y la participación se correlacionan siempre positivamente, y que en determinadas coyunturas el aliciente para concurrir a votar proviene más del interés (o desinterés) que despiertan las elecciones en un marco político determinado que de la:; imposiciones legales.

Otros ejemplos recientes avalan las distintas tendencias en materia de abstención en países con voto obligatorio. Mientras en Costa Rica la abstención en las elecciones de febrero de 1994 de hecho se mantuvo inalterable en relación con las dos elecciones anteriores (18.9%), en Panamá disminuyó a 27% y en El Salvador aumentó en grado significativo a 55% (segunda vuelta) en las elecciones presidenciales de ese mismo año (HDH/Capel, XI, 1994).

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

4,2. La participación como factor cualitativo de la gobernabilidad
En la presente década, los procesos políticos de América Latina pueden requerir del sistema y del derecho electoral una función análoga a la que las elecciones cumplieron hace medio siglo para ampliar la base de legitimación de la democracia. Se trata de servir de base a la gobernabilidad de los sistemas políticos en procesos de consolidación democrática.

Como lo expresa Nohlen (1993: 417): "[...] una mayor participación de la ciudadanía o una mejor representación del pueblo podrían figurar como demandas principales por parte de los gobernados. De esta forma, participación y representación pueden incidir como problemas a resolver en la gobernabilidad". -

La presión de los electores o de los ciudadanos a los partidos y a '• , instituciones de gobierno tanto nacionales como regionales o locales para acoger demandas sobre sus problemas concretos y cotidianos ha invertido la tradición caudillista y paternalista que caracterizó la relación entre el poder y la gente prácticamente en toda la vida política de la región. Este proceso "desde abajo", que proviene no sólo de la sociedad civil organizada, sino también de la individualidad de las personas, dificulta la gobernabilidad, pues implica un desafío a la capacidad articuladora de los partidos, pero al mismo tiempo constituye un estímulo a la responsabilidad y madurez política de los ciudadanos.

La participación, por lo tanto, ha pasado a ser un rasgo de la decisión personal por expresar la voluntad y ha dejado de ser una manifestación de obediencia o de lealtad a ideologías, partidos o caudillos.

Este poderoso cambio en la cultura y en el comportamiento político latinoamericano implica la necesidad de revisar el criterio de obligatoriedad para asegurar jurídicamente el cumplimiento de la obligación o del deber político de votar. Si se supone que los ciudadanos están conscientes de la función del voto, se podrá entender que la mayor participación o abstención en las elecciones representa señales evidentes de interés o de apatía por las decisiones en juego. Así, el comportamiento electoral servirá de base para que los partidos y las instituciones orienten sus programas y su funcionamiento, situando la consolidación democrática en su verdadera lógica."

2 NORMATIVA

a) Código electoral de Argentina

[PODER EJECUTIVO]²

Artículo 12. - Deber de votar. Todo elector tiene el deber de votar en la elección nacional que se realice en su distrito.

Quedan exentos de esa obligación:

a) Los mayores de setenta años;

b) Los jueces y sus auxiliares que por imperio de esta ley deban asistir a sus oficinas y mantenerlas abiertas mientras dure el acto comicial:

c) Los que el día de la elección se encuentren a más de quinientos kilómetros del lugar donde deban votar y justifiquen que el alejamiento obedece a motivos razonables.

Tales ciudadanos se presentarán el día de la elección a la autoridad policial más próxima, la que extenderá certificación escrita que acredite la comparecencia;

d) Los enfermos o imposibilitados por fuerza mayor, suficientemente comprobada, que les impida asistir al acto. Estas causales deberán ser justificadas en primer término por médicos del servicio de sanidad nacional; en su defecto por médicos oficiales, provinciales o municipales, y en ausencia de éstos por médicos particulares.

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Los profesionales oficiales de referencia estarán obligados a responder, el día del comicio, al requerimiento del elector enfermo o imposibilitado, debiendo concurrir a su domicilio para verificar esas, circunstancias y hacerle entrega del certificado correspondiente:

e) El personal de organismos y empresas de servicios públicos que por razones atinentes a su cumplimiento deban realizar tareas que le impidan asistir al comicio durante su desarrollo. En ese caso el empleador o su representante legal comunicarán al Ministerio del Interior la nómina respectiva con diez días de anticipación a la fecha de la elección, expidiendo, por separado, la pertinente certificación.

La falsedad en las certificaciones aquí previstas hará pasible a los que la hubiesen otorgado de las penas establecidas en el artículo 292 del Código Penal. Las exenciones que consagra este artículo son de carácter optativo para el elector.

b) Constitución de Bolivia

[CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA]³

Artículo 219°. El sufragio constituye la base del régimen democrático representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público y en el sistema de representación proporcional.

c) Constitución de Chile

[MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA]⁴

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 15.- En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.

Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.

d) Constitución Política de México

[Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos]⁵

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

Código federal de instituciones y procedimientos electorales de México.

[CONGRESO GENERAL DE MÉXICO]⁶

Artículo 4

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar

órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los

partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a

cargos de elección popular.

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

3. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Constitución Política de Perú

[CONGRESO CONSTITUYENTE DEL PERÚ]⁷

Artículo 31°. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.



Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

FUENTES CITADAS

- 1 NOHLEN, Dieter y otros (compiladores). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. 1º edición. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1998. pp 126-136.
- 2 PODER EJECUTIVO. Código Electoral. Decreto N° 2135. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>
- 3 CONGRESO NACIONAL DE BOLIVIA. Constitución Política de Bolivia. Ley N° 2650. del 13 de abril de 2004. Disponible en:
- 4 MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE CHILE. Constitución Política de Chile. Vigente desde el 17/09/2005.
- 5 CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917
- 6 CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Código federal de instituciones y procedimientos electorales. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- 7 CONGRESO CONSTITUYENTE DEL PERÚ. Constitución Política de Perú. Promulgada en 1993 Disponible en el tribunal Constitucional de Perú en: <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>