Modifica la Carta Fundamental para reconocer validez al voto en blanco en elecciones populares

Boletín N°11453-07

[L]os políticos prefieren la abstención al voto en blanco. Con la abstención han vivido siempre y han encontrado una forma de justificarlo todo.

José Saramago[1]

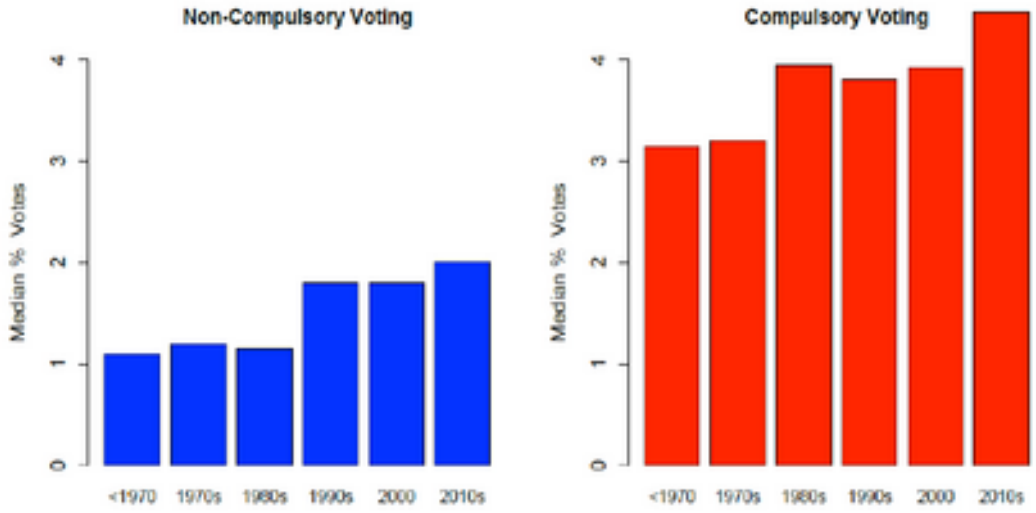
Antecedentes:

Los siguientes antecedentes buscan dar una visión comparada de los mecanismos institucionales de expresión de disconformidad con las alternativas propuestas en votaciones populares y de elecciones de representantes en diversas democracias, como también exponer algunos de los fundamentos teóricos en tornos a dichas expresiones. En particular se aborda el voto blanco, su valor y sus formas de incorporación institucional.

I. Experiencia comparada:

1 Noviembre de 2004, Entrevista disponible en: http://www.jorgeorlandomelo.com/saramago.html

El fenómeno de los votos inválidos es uno de creciente magnitud en el mundo como se expresa en el siguiente cuadro:



Fuente: “Data on Voter Turnout since 1945.” http://www.idea.int/vt/viewdata.cfm. Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2013. en Superti. The Blank and Null Vote: An Alternative Form of Democratic Protest?

A pesar de ello, la recepción institucional más difundida sigue siendo considerar el voto blanco y el nulo como votos inválidos e insignificantes para los resultados electorales, siendo descontados para los cálculos de los mismos. Éste es el caso actual de Chile.

Existen, por otro lado, ciertos casos en los que el voto no convencional tiene recepción institucional como en las democracias que continuación se exponen:

1. Colombia

El país más emblemático en torno al tema del voto blanco es Colombia. Allí inicialmente se partió por reconocer el valor del voto blanco sin mayores consecuencias (Ley 28 de 1979), luego que se contabilizaría para efectos del cuociente electoral de distribución de escaños (Decreto 2.241 de 1986), luego se estableció que si los blancos eran mayoría absoluta en los cargos de representación uninominal se repetía la elección (Acto Legislativo 1 de 2003),

luego que bastaba que fuesen la primera mayoría relativa (Acto Legislativo 1 de 2009) y recientemente se agregó la posibilidad de promover el voto blanco formalmente, incluso con financiamiento estatal (Ley 1.475 de 2011). Para que tenga dicho efecto debe marcarse la casilla “voto blanco”, no dejarse sin marcar nada en la papeleta como en el caso de nuestro país.

El contenido consagrado en la Constitución Colombiana respecto del derecho a voto es bastante regulativo, especificando por ejemplo la existencia de cubículos individuales de votación y la posibilidad del voto electrónico.

En cuanto al voto blanco, el parágrafo 1 del artículo 258 establece que si los votos en blanco alcanzaren la mayoría, la elección deberá repetirse por una sola vez. En las elecciones unipersonales no podrán presentarse los candidatos que hubiesen participado de la primera votación, como tampoco podrán hacerlo en las elecciones plurinominales las listas que no hayan alcanzado un determinado umbral.

La elección de alcalde de Bello en el departamento de Antioquia en el año 2011 fue repetida mediante este mecanismo. En la primera votación, el voto blanco ganó al candidato único en competencia[2]. En la segunda votación se presentaron tres candidatos y si bien el voto blanco representó solo un 5% de las preferencias, la participación electoral fue de un 26%.

Desde ese mismo año la ley contempla un mecanismo para permitir la promoción del voto en blanco, con financiamiento estatal y cobertura mediática. Para ello debe conformarse un comité promotor, que se inscribe ante el organismo electoral. Los partidos y movimientos pueden también, por decisión de sus órganos de acuerdo a sus estatutos, promover el voto blanco para cargos determinados, caso para el cual no podrán presentar candidaturas ni formar parte de coaliciones.

2. Rusia[3]

---

2 Resultados disponibles en:
http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2011/resultados/Alcaldia.aspx?D=1&M=49

Desde el fin de la Unión Soviética, Rusia incorporó cada vez con mayor relevancia la posibilidad de votar “contra todos”, como una casilla especial destinada al efecto. Esto se incorporó tanto en la elección plurinominal como uninominal de representantes al parlamento, como en las elecciones presidenciales.

Inicialmente, solo existió para efectos de conteo, pero luego se le dio un valor al voto “contra todos”. Adicionalmente, para cada elección se fijaba un quórum de validez (generalmente cercano al 50%). Desde 1997, la elección se consideraba inválida tanto si no se alcanzaba el quórum, como si el voto contra todos los candidatos era mayor que el candidato que obtuviera la primera mayoría.[4]

Como resultado, en la elección del Duma de 2003 cerca de tres millones de personas votaron “contra todos”, quedando sólo cuatro listas partidistas por encima de esta preferencia. En la votación unipersonal de representantes, más de 7 millones, equivalentes el 13%, alcanzando solo un partido una votación agregada mayor que ésta. En todo caso, el voto “contra todos” en las elecciones presidenciales no ha superado el 3,5% en primera vuelta y el 4,8% en ballotage.

Luego de las elecciones de 2004, esta normativa fue derogada.

3. Perú

---

3 McAllister y White. Voting 'against all' in postcommunist Russia. Europe-Asia Studies, 60 (1), 2008. Disponible en: http://eprints.gla.ac.uk/5940/

4 Ley marco (Ob osnovnykh) de 1997, Artículo 58.2.

En Perú el voto blanco y el viciado (categoría similar a nuestro voto nulo), se contabilizan para efectos electorales. Si dichos votos alcanzan los ⅔ de los emitidos en una circunscripción, se declara allí la nulidad del proceso electoral.[5] Anteriormente, existía una norma adicional que determinaba que si dicha(s) circunscripción(es) en conjunto representaban ⅓ de la votación nacional, se anulaba el proceso electoral completo.[6]

Los resultados más llamativos en este sentido han sido las elecciones presidenciales de 2011, en que hubo campaña (informal) a favor de viciar el voto, obteniendo en total los viciados y blancos en primera vuelta un 11% y en la segunda un 3%.

4. España

---

5 Actualmente la Constitución peruana prevé lo siguiente:
"Artículo 111.- El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan.
Artículo 184.- El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum o de otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos. La ley puede establecer proporciones distintas para las elecciones municipales."

6 Así era de acuerdo a la antigua Constitución de 1979:
"Artículo 290.- El Jurado nacional de Elecciones declara la nulidad del proceso electoral nacional en los siguientes casos:
1.- Cuando los sufragios emitidos, en sus dos terceras partes, son nulos o en blanco.
2.- Cuando se anulan los procesos electorales de una o más circunscripciones que en conjunto representan el tercio de la votación nacional válida."

En España los votos blancos se contabilizan y, por ser un sistema parlamentario, inciden principalmente en la posibilidad de las listas pequeñas de alcanzar el umbral mínimo de votación requerida.

En las elecciones de 2013, aproximadamente 300.000 personas votaron nulo y una cifra similar lo hizo en blanco, mientras que casi 100.000 lo hicieron por el partido Escaños en Blanco, una colectividad que a nivel local y a nivel europeo ha promovido que sus representantes electos no hagan asunción del cargo y no lo ejerzan. Su mayor éxito electoral ha sido la obtención de tres concejalías en 2011 e instalándose como la primera fuerza extraparlamentaria en las elecciones de 2012 en Asturias.

5. Otros votos de protesta

Algunos estados de EE.UU. tiene la posibilidad de escribir un nombre libremente en un espacio dejado al efecto.

En Suecia y Noruega se puede tomar una papeleta previamente marcada o una papeleta en blanco, la cual puede dejarse así -lo cual invalida el voto- o escribirse a mano el nombre del partido por el que se quiere votar.

En Ontario, Manitoba y Alberta, Canadá, existe la posibilidad de "renunciar al voto", concurriendo al local de votación y manifestando expresamente su intención de no votar. Esta manifestación de voluntad es pública, a diferencia del voto blanco, y se rechaza oralmente o devolviendo físicamente la cédula de votación a la mesa[7]. Estos votos son contabilizados separadamente, a diferencia de los nulos y blancos que caen en la categoría de inválidos. En cualquier caso, no se prevén consecuencias normativas en caso de que sacara algún porcentaje relevante.

---

7 Artículo de Prensa: "A guide to refusing your Ontario ballot". Disponible en: http://ottawacitizen.com/storyline/a-guide-to-refusing-your-ontario-ballot

6. Situación en Chile

En Chile, la Constitución regula el valor del voto nulo y blanco para efectos de determinar el paso a la segunda vuelta presidencial y de gobernador regional. En ambos casos, para ganar en primera vuelta se requiere un determinado porcentaje de los votos (50% y 40% respectivamente), excluidos los votos nulos y blancos. La misma regulación se replica en la ley para el caso de los alcaldes.

Existió en Chile un Proyecto de Reforma Constitucional ingresado por el Senador Navarro (Boletín N° 7.397-07), que buscó que los votos blancos se consideraran como válidamente emitidos. Éste fue archivado en primer trámite constitucional.

No existe hoy en Chile tampoco otro mecanismo que permita la expresión de un voto de disconformidad o de rechazo a las alternativas o candidatos en votación.

II. Fundamentos teóricos

Las explicaciones que se dan al creciente fenómeno de los votos nulos y blancos son diversos. Por un lado, se asume teóricamente que el voto desinformado debiera tender a

ser constante o a disminuir con el tiempo[8]. Por lo tanto, esto permitiría pensar que el alza experimentada se debería a una opción electoral propiamente tal.

Desde un punto de vista teórico las visiones están divididas. Desde una aproximación de la tesis de la elección racional,[9] se afirma que racionalmente un individuo debiera improbablemente concurrir a votar, pues conocen el limitado impacto que cada voto tiene en el resultado final de la elección (Downs 1957). Es por ello que desde esta perspectiva, las causas que más probablemente explicarían el fenómeno de los votos nulos y blancos serían la incompetencia de los votantes o un sentido de alienación social, Sin embargo, estas mismas tesis sostienen que hay algo que va más allá de dicha racionalidad que finalmente motiva a los individuos a concurrir a las urnas.

Frecuentemente el voto nulo y el blanco se ven como equivalentes para efectos de explicar sus causas y motivos.[10] Sin perjuicio de ello, para el caso del voto blanco, dicho poder expresivo del voto se vuelve particularmente relevante, pues se trata de uno que improbablemente tendrá una canalización institucional.

La Comisión Europea de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de conciencia de los ciudadanos se preserva, en legislaciones que contemplan voto obligatorio, por la posibilidad de votar blanco[11]. Es decir, este mecanismo ha sido reconocido como un instrumento adecuado y suficiente en la protección de dicha libertad fundamental. Así ha sido entendido también por autores liberales que defienden la institución del voto obligatorio[12]. Es claro cómo la muestra empírica (véase el cuadro supra) indica que el voto blanco y el nulo son más preferidos en contextos de voto obligatorio.

---

8 Superti. The Blank and Null Vote: An Alternative Form of Democratic Protest? Disponible en: http://scholar.harvard.edu/files/csuperti/files/blankasprotest_final.pdf?m=1455298855

9 En este sentido “voting has often been defined as an instrumental behavior based on a political cost-benefit calculation and on voters’ chances (perceived or real) of influencing the electoral outcome of the specific election”, *ibid*.

10 Discroll y Nelson. Ignorance or Opposition? Blank and Spoiled Votes in Low-Information, Highly Politicized Environments, *Political Research Quarterly*. Disponible en:

En un sentido similar respecto del valor del voto blanco falló, aunque en un contexto de voto voluntario, la Corte Constitucional de Colombia, al conocer de la constitucionalidad de la reforma antes descrita:

> "Restarle validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia. Desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política, y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se erige el Estado colombiano"[13]

---

http://mjnelson.wustl.edu/papers/PRQ%20Manuscript%20FirstView.pdf

11 Fallo de 22 de abril de 1965.// X v Austria in 1971, the ECHR.

12 Lacroix. A Liberal Defence of Compulsory Voting, *Politics*, 27 (3). Disponible en: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9256.2007.00299.x/abstract

13 Corte Constitucional, sentencia C-145/94. Este razonamiento fue replicado y reforzado por la sentencia C-490/11, que por otro lado excluyó el voto blanco de los referendos constitucionales y

Considerando:

1. Que, de acuerdo a lo enunciado anteriormente, creemos que la democracia se protege cuando un mayor número de ideas pueden expresarse institucionalmente. Por ello, el sistema político debe velar por diversificar los mecanismos que permitan dichas formas de expresión y canalizarlas, encontrando las herramientas específicas que permitan la incidencia real de la diversidad de opiniones en torno a la vida en común.

2. Que la expresión de insatisfacción con todas las alternativas o candidatos en una elección popular es una opinión política válida, y que el voto blanco es una herramienta adecuada para dar forma institucional a dicha opción.

3. Que es resorte de una Constitución incorporar los mecanismos de expresión de la voluntad popular mediante el proceso eleccionario, en tanto determinan la forma y estructura de la toma de decisiones para y en el Estado.

4. Que, desde un punto de vista formal, la actual inclusión de las consecuencias normativas del voto blanco para las elecciones de Presidente de la República y Gobernador Regional en la Constitución Política de la República hacen necesaria una reforma de su texto para permitir cualquier mecanismo de contabilización del voto blanco como un voto válidamente emitido y otorgarle efectos jurídicos. Con posterioridad a esta reforma constitucional, queda delegado en la ley correspondiente determinar los mecanismos específicos de expresión de dicho voto que, como se ha visto en los antecedentes de experiencia comparada, pueden adoptar múltiples formas.

5. Que actualmente el voto blanco y el voto nulo están referidos en la Constitución, pero sus definiciones se encuentran en la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones y Escrutinios. Para facilitar la comprensión e interpretación, se incluye una definición del voto blanco en el mismo texto constitucional, permitiendo todavía su desarrollo y especificación legal, tanto en aquella misma ley como en la Ley Orgánica de Municipalidades y la que regula el Sistema Electoral.

---

otros mecanismos de participación ciudadana, dejándolo limitado a las elecciones de Presidente}, Gobernador, Alcalde y miembros de corporaciones públicas.

6. Que, por tanto, esta reforma constitucional busca permitir la expresión de disconformidad con las alternativas y candidatos sometidos a votación popular, mediante la contabilización como válidamente emitidos de los votos blancos, es decir, aquellos que no expresen preferencia por ninguno de los anteriores, otorgándole efectos jurídicos en cuanto éste represente un mayor número que cualquier candidato, en cuyo caso, deberá repetirse la elección por una sóla vez, no pudiendo dichos candidatos volver a presentarse.

Por consiguiente, en razón de lo anterior, venimos en proponer y en presentar a ustedes, el siguiente,

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo 1: Intercálase en el artículo 15 un nuevo inciso segundo, del siguiente tenor:
“En ellas, se considerarán como votos válidamente emitidos aquellos que expresen una preferencia y los blancos, es decir, aquellos sin señal que indique una preferencia por candidato u opción.”

Artículo 2: Reemplázase el inciso tercero del artículo 26 por el siguiente:
“Si en la elección de Presidente de la República el voto blanco obtuviere más sufragios que cualquiera de los candidatos, deberá repetirse por una sola vez la votación y no podrán presentarse los mismos candidatos.”

Artículo 3: Reemplázase el inciso sexto del artículo 111 por el siguiente:
“Si en la elección de gobernador regional el voto blanco obtuviere más sufragios que cualquiera de los candidatos, deberá repetirse por una sola vez la votación y no podrán presentarse los mismos candidatos.”