Proyecto de Ley N°.....1506/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
22 MAR. 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 09:10

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE EL VOTO LIBRE Y VOLUNTARIO

La congresista Adriana Tudela Gutiérrez y el congresista Alejandro Enrique Cavero Alva, ambos integrantes del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 22°, literal c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; proponen lo siguiente:

I. FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE EL VOTO LIBRE Y VOLUNTARIO

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto reformar el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, de forma que el voto para las elecciones generales, regionales y municipales sea voluntario.

Artículo 2.- Modifícase el artículo 31° de la Constitución Política del Perú, que tendrá la siguiente redacción:

"**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. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y **voluntario**.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

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

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA
La adecuación del voto libre y voluntario en los procesos de elecciones generales, regionales y municipales, seguirá lo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a ser aplicada a partir de las elecciones generales de 2026.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA
Deróguese lo dispuesto en los artículos 9, 17, 21, 26 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en lo referente a la obligatoriedad del voto en cualquier tipo de elección general, regional o municipal.

SEGUNDA
Dispóngase la adecuación de la demás normativa y reglamentos que se opongan a la presente reforma constitucional.

TERCERA
El calendario de aplicación deberá ser elaborado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

CUARTA
La no concurrencia del acto de sufragio no genera ningún tipo de sanción ni limitante al ejercicio de los derechos civiles reconocidos en la Constitución Política del Perú y demás normativa del ordenamiento jurídico nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **marzo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1506/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a. Antecedentes

La búsqueda del reconocimiento del voto voluntario o facultativo no constituye una novedad en el Congreso de la República. Mediante dictamen en minoría de la Comisión de Constitución del 18 de abril de 2005, se propuso un texto sustitutorio que reformaba la Constitución Política del Perú, eliminando la obligatoriedad del voto regulado en su artículo 31.

Dicho dictamen se redactó al amparo de las siguientes propuestas legislativas presentadas entre el año 2001 y 2004:

- El Proyecto de Ley N° 757/2001-CR, presentado por los ex congresistas Roger Santa María del Águila y José Luis Delgado Núñez del Arco, propone modificar el tercer párrafo del artículo 31 de la Constitución Política del Perú a fin que se instaure el voto facultativo.

- El Proyecto de Ley N° 9692/2003-CR, presentado por el ex congresista Rafael Rey Rey, propone se modifique el tercer párrafo del artículo 31 de la Constitución Política del Perú, y se establezca que el voto es personal, igual, libre, secreto y voluntario.

- El Proyecto de Ley N° 10339/2003-CR, presentado por el ex congresista Ernesto Aranda Dextre, propone modificar el artículo 31 de la Constitución Política; agregando la palabra "facultativo" en sustitución del voto obligatorio; como una característica adicional al voto; además de personal, igual, libre y secreto.

- El Proyecto de Ley N° 10944/2003-CR, presentado por el ex congresista Rafael Valencia Dongo Cárdenas, propone modificar el artículo 31 de la Constitución Política e introducir la posibilidad que el voto se realice en forma facultativa; asimismo propone una adecuación de los artículos 7, 9, 17, 21 de la Ley N° 26859, "Ley Orgánica de Elecciones", a lo dispuesto en la presente ley.

- El Proyecto de Ley N° 11427/2004-CR, presentado por los ex congresistas Jorge del Castillo Gálvez, Mauricio Mulder Bedoya y otros, propone se modifique el artículo 31 de la Constitución Política y se instaure el voto facultativo.

Sin perjuicio de ello, en tiempos más recientes, se presentaron los siguientes proyectos de ley, los cuales no llegaron a ser debatidos en el Pleno:

- El Proyecto de Ley N° 2903/2017-CR, presentado por el ex congresista Víctor Andrés García Belaunde, propone modificar el

artículo 31 de la Constitución Política del Perú y se instaure el voto facultativo, conforme a ley orgánica.

- El Proyecto de Ley N° 3880/2018-CR, presentado por el ex congresista Gilbert Félix Violeta López, propone modificar el artículo 31 de la Constitución Política del Perú y se instaure el voto facultativo.

- El Proyecto de Ley N° 4057/2018-CR, presentado por el ex congresista Rolando Reátegui Flores, propone modificar el artículo 31 de la Constitución Política del Perú y se instaure el voto voluntario.

- El proyecto de Ley N° 5285/2020-CR, presentado por el ex congresista Hans Troyes Delgado, propone modificar el artículo 31 de la Constitución Política del Perú para eliminar la obligatoriedad del voto.

- El Proyecto de Ley N° 5728/2020-CR, presentado por el ex congresista Isaias Pineda Santos, propone modificar el artículo 31 de la Constitución Política del Perú y se instaure el voto facultativo.

En consecuencia, se estima necesario continuar con el procedimiento correspondiente para promover y lograr la aprobación de esta iniciativa legislativa de cara al nuevo periodo legislativo. En ese sentido, la presente propuesta se nutre de los proyectos previos mencionados en este acápite. Igualmente, existe una creciente opinión académica, y en la política nacional e internacional en favor del voto voluntario.

b. Fundamento de la propuesta

Alcances generales

De la recopilación de iniciativas legislativas previamente expuestas, se evidencia que diversas bancadas, a través de las diferentes conformaciones del Congreso de la República han determinado que la potestad del ciudadano de votar por sus representantes constituye un derecho y, en consecuencia, este no puede ser impuesto bajo amenaza de sanción.

Dicha asunción se da sobre la base de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En particular, su artículo 23 especifica que la potestad ciudadana de votar constituye un derecho político.

Lo anterior se condice con el propio artículo 31 de la Constitución Política del Perú que, en su tercer párrafo establece, "*Tienen **derecho** al voto los ciudadanos en goce de capacidad civil*".

En esa línea, el cuarto párrafo del artículo 31 de la Constitución Política del Perú, indica que el voto es libre. Igualmente, la Constitución en su artículo 2, dedicado a detallar los derechos fundamentales de la persona, expresa en su numeral 17 que "*toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum*".

Que el mismo texto establezca la obligatoriedad del voto constituye una clara contradicción con la Carta Magna de la nación y con la naturaleza de "derecho" del voto, acorde a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Adicionalmente, que el voto sea obligatorio constituye una excepción a la regla del voto voluntario o el voto sin multa que se impone a nivel mundial. Como será expuesto en el posterior análisis de legislación comparada, no existe una diferencia en el nivel de asistencia entre los países con y sin obligatoriedad del voto, demostrando así la inexistencia de beneficios a cambio de restringir la libertad de los ciudadanos y, en no pocos casos, generar un perjuicio en la economía de personas con viviendas de difícil salida y poblaciones vulnerables.

Sin perjuicio de ello, cabe resaltar que si bien el voto sea un derecho o un deber, en la presente exposición de motivos demostraremos que el ausentismo será porcentualmente el mismo y este constituirá también una forma de pronunciamiento tácito de un sector de la población que no encuentra representación en los candidatos, y por ende, ejerce su libertad para no votar.

En tal sentido, como señala Carlos Hakansson, "*así como existe un derecho a elegir, este debe complementarse con la opción a no elegir cuando ningún candidato convence al ciudadano*"[1]. El voto entonces, no viene siendo verdaderamente libre en el Perú, cuando se trata de uno obligatorio[2]. Debemos concluir que el derecho a elegir y ser elegido no conlleva la obligación de ejercer el voto sino, por el contrario, a ejercer su derecho cuando lo crea conveniente o cuando desee ser parte de un proceso electoral.

Al respecto, Jose Luis Sardón señala lo siguiente:

---

1 Hakansson, Carlos (2013) La incorporación del voto facultativo. Revista Ita Ius Esto. Disponible en: https://www.itaiusesto.com/laincorporacion-del-voto-facultativo/

2 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 3880/2018-CR. p. 5.

"La obligatoriedad del sufragio constituye una aberración no solo moral sino también política. En la búsqueda desesperada por legitimar el proceso político, ***la obligatoriedad del sufragio impide que el acto de votar tenga sentido moral****; más grave aún, fomenta el voto irreflexivo o fácilmente manipulable por los programas sociales - mejores: clientelistas - de los gobiernos de turno"*[3].
(El énfasis es nuestro)

Lo anterior se condice con lo expresado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE):

"*El ejercicio del voto es un derecho y como tal* ***debe ser facultativo****. No debe estar sujeto a coerción ni coacción alguna*"[4].
(El énfasis es nuestro)

Por otro lado, cabe mencionar que la obligatoriedad del voto no ha hecho sino mermar en la legitimidad de los representantes, los cuales son elegidos más por el "antivoto" que por electores que realmente confían en las propuestas planteadas en campaña. Evidencia de ello es la baja tasa de votos obtenidos en primera vuelta:

- Pedro Castillo (2021) - 18%
- Pedro Pablo Kuczynski (2016) - 21%
- Ollanta Humala (2011) - 31%
- Alan García (2006) - 24%

Por ello, como menciona Carlos Huneeus:

"El contexto de las propuestas de reforma electoral es una crisis de representación política. El tema no es de más o menos libertad; es la necesidad de fortalecer la legitimidad de la democracia, en un contexto de baja confianza en las instituciones, el rechazo de los partidos y la pésima imagen de la justicia y los jueces"[5].

Tomando en consideración todo lo anterior, se procede a esgrimir y desarrollar los distintos argumentos que justifican la presente propuesta:

<u>El voto obligatorio no ha cumplido con reducir los niveles de ausentismo</u>

---

3 Sardón, José Luis (2013) Democracia sin populismo: cómo lograrlo. Madrid, Unión Editorial.

4 Opinión del Jurado Nacional de Elecciones del 21 de mayo de 2007. Hoja de Trámite N° ADC-2006-006093 y ADX-2006-006093. Cita obtenida del Proyecto de Ley N° 2903/2017-CR presentado por el ex congresista Víctor Andrés García Belaunde.

5 Carlos Huneeus, *Voto obligatorio v/s voto voluntario*.

Uno de los fundamentos principales por los cuales se instauró el voto obligatorio en el Perú fue el de promover mayores niveles de participación política, especialmente intentando incorporar en esta población a grupos vulnerables. Así, si bien la normativa existía desde la década del 50 en el Perú, la Constitución de 1979 incorporó el voto obligatorio con el propósito de garantizar la participación electoral de nuevos sectores ciudadanos a los que se extendió el sufragio, entre ellos los analfabetos. Evidentemente, ese contexto político ha cambiado, pues al año 2018 la tasa de analfabetismo en el Perú alcanzaba solo el 5.6%[6].

A la luz de los resultados electorales de los últimos tiempos, podemos concluir que los niveles de participación política no han ido en aumento. Por el contrario, a lo largo de las últimas elecciones, los niveles de participación se han ido reduciendo considerablemente. Se ha evidenciado una verdadera paradoja entre la participación –obligatoria– y el ausentismo del país en el día de las elecciones. Por ello no resulta sorprendente que la misma Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en un informe sobre participación electoral y voto obligatorio sostenga que *"en nuestro país, la obligatoriedad del voto debería reducir el efecto de ausentismo [...]. Sin embargo, la omisión al voto se presenta como una constante en el Perú"*[7].

Esta afirmación tiene un sustento empírico en la considerablemente decreciente participación electoral nacional del los últimos quince años, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

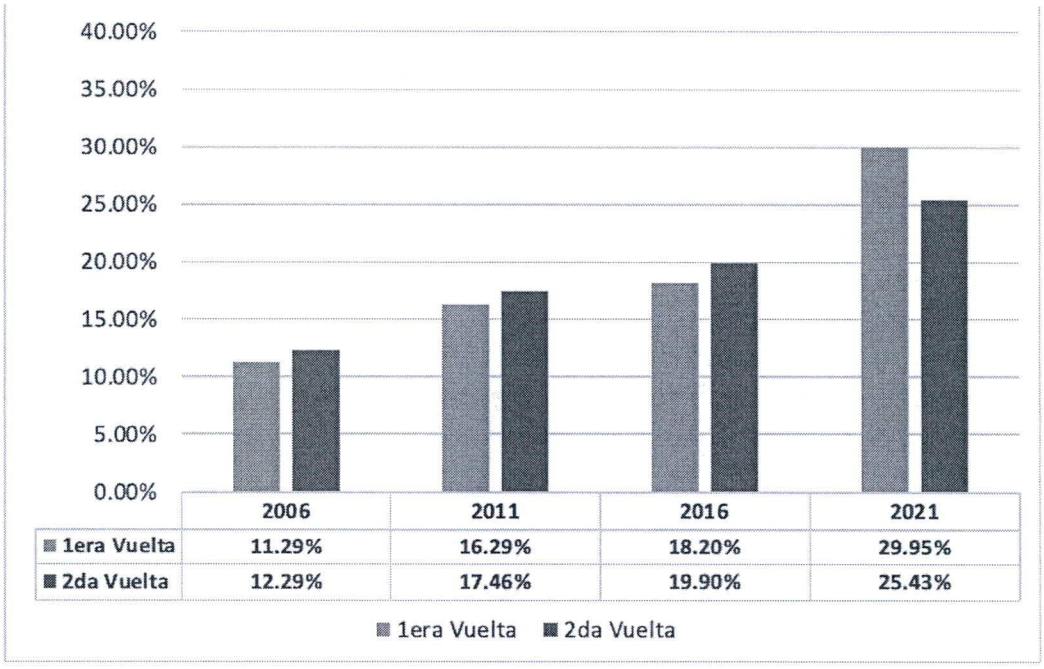
Ausentismo electoral en elecciones generales (%)

(2006 – 2021)

---

6 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1680/cap06.pdf.

7 Presentación (2019). Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú. Tres estudios sobre participación electoral y voto obligatorio, Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Pag. 15.



	2006	2011	2016	2021
1era Vuelta	11.29%	16.29%	18.20%	29.95%
2da Vuelta	12.29%	17.46%	19.90%	25.43%

Fuente: ONPE. Elaboración propia

El cuadro anterior demuestra la creciente corriente de ausentismo suscitada en las elecciones nacionales, tanto en primera como en segunda vuelta. Tan solo entre el año 2006 al 2021, esta casi ha triplicado sus niveles para pasar de un 11.29% en primera vuelta y un 12.29% en segunda vuelta en 2006 a un 29.95% y 25.43%, respectivamente. A excepción del año 2021, se da lugar a un fenómeno en aumento, donde la participación en segunda vuelta resulta menor respecto de aquella en las primeras vueltas.

De esta forma, a pesar que en nuestro país el voto es y ha sido obligatorio en las últimas décadas, se evidencia que el esquema forzoso de votación no ha evitado que exista un ausentismo considerable. No existe, a su vez, evidencia que determine que esta tendencia pueda verse revertida en los próximos años.

En definitiva, si nos basamos en los datos de la tabla, podemos concluir que la obligatoriedad del voto no ha servido para garantizar que una mayor cantidad de personas acudan a votar en las elecciones, ni ha contribuido a que estas sean más democráticas, ni ha servido para legitimar a los gobernantes.

En conclusión, a pesar de la existencia del voto obligatorio, la participación ciudadana ha ido disminuyendo. Si bien se pensaba que el voto obligatorio permitiría un mejor enlace entre la política y la ciudadanía, luego de tantos años en su aplicación, se ha visto que no ha ocurrido de esta manera.

El voto facultativo promueve un voto informado y de mayor calidad

En un Estado Democrático de Derecho, resulta importante que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos de su comunidad y haga efectivo ese vínculo mediante el voto. Como señala el politólogo Christian Jaramillo en un informe elaborado para la ONPE, *"entre las muchas formas de participación política, el voto resulta ser la más directa, ya que, con este elemento, se define quiénes dirigirán el país y qué políticas y prioridades se impondrán"*[8].

No obstante lo anterior, si bien la participación electoral es necesaria para el correcto funcionamiento de la democracia, el carácter obligatorio, por sí mismo, no es un elemento consustancial a la finalidad del voto. En realidad, ha resultado evidente que quien no tiene un interés en los resultados de una elección no tendrá mayor disposición a sufragar debido a la obligación de votar. Por el contrario, el ciudadano, dada su indiferencia, no destinará mayores recursos a estudiar las propuestas de los candidatos y terminará votando sin mayor reflexión o convicción por un programa político o emitiendo un voto en blanco o viciado.

Este panorama no resulta particularmente beneficioso para la búsqueda de los mejores candidatos posibles a representarnos en las distintas instancias de gobierno. Según se sostiene en el artículo "Voto voluntario: mayor calidad de la democracia" del Instituto Libertad y Desarrollo, *"un sistema de voto obligatorio fuerza a votar a personas indiferentes respecto a la política, que por lo tanto están poco informadas y que tienden a votar al azar. Entonces en los sistemas de voto obligatorio se suman votos de ciudadanos que tienen una alta intensidad de preferencia respecto al resultado de las elecciones, con votos de personas para las que el resultado es indiferente"*. Lo anteriormente descrito genera el fenómeno del llamado 'voto aleatorio', que conlleva a un empeoramiento de la calidad de la política y de sus representantes. Sobre este fenómeno, Alfredo Torres, presidente ejecutivo de IPSOS, estima que entre el 20% y 25% de los electores peruanos deciden su voto el último día de elección o, peor aún, en la cola del centro de votación[9].

El motivo de tal situación subyace en un fenómeno pocas veces abordado: los costos asociados a emitir el voto. Los costos de votar, sumados a la indiferencia de la población por los resultados electorales, son pues las causas principales de la desafección electoral y de sus bajos niveles de participación. Alfredo Bullard describe estos costos de la siguiente manera:

---

8 Jaramillo, Christian (2019). La participación política y el abstencionismo: Breves definiciones en el marco latinoamericano, en: Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú. Tres estudios sobre participación electoral y voto obligatorio, Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). p. 24.

9 RPP (2021). "Alfredo Torres: Nadie tiene fijo su pase a la segunda vuelta". Disponible en: https://rpp.pe/politica/elecciones/elecciones-2021-alfredo-torres-de-ipsos-nadie-tiene-fijo-su-pase-a-la-segunda-vuelta-noticia-1329577?ref=rpp.

"Cuando uno va a votar incurre en varios costos. Algunos son el ir al lugar de votación y hacer una cola. Quizás el principal, se presenta cuando uno quiere votar informadamente. Pues para ello se debe comparar distintos candidatos, propuestas, hojas de vida y programas de los partidos. En un país como el Perú, donde hay tal cantidad de candidatos, eso es muy costoso". [...] Este fenómeno se agudiza si el voto es obligatorio, pues se tendrá más personas tomando una decisión sobre algo que no les interesa. Con ello, la decisión política se formará con un mayor grado de ignorancia. [...]. El voto obligatorio va, en ese sentido, en contra del tráfico"[10].

Por su parte, el economista británico Eamonn Butler, en una publicación destinada a estudiar la teoría de la elección pública (public choice), resume incluso a mayor detalle los esfuerzos y recursos que un elector debe destinar para la emisión de un voto verdaderamente responsable:

"Votar exige tiempo y esfuerzo por parte del elector. No es solo el tiempo y esfuerzo de llegar a la mesa de votación y completar el formulario de votación. También exige más tiempo y esfuerzo necesarios para informarse sobre los candidatos y sus políticas para que pueda tomar una decisión.

Dado lo que está en juego, esta es una tarea potencialmente enorme para los electores. Después de todo, están eligiendo un gobierno que dirigirá la economía de la nación durante los próximos cinco años. La cuestión de a quién se le debe otorgar un monopolio de cinco años sobre toda la producción de defensa, educación, bienestar, seguridad o atención médica, y sobre la regulación de la industria, las finanzas, el transporte y la seguridad pública, y mucho más, es digna de un gran análisis, reflexión e investigación por parte de los electores que los nombran"[11].

A la luz de estas opiniones cabe preguntarnos, dado la importancia de lo que está en juego en cada proceso, ¿no sería preferible que voten solo aquellas personas que han optado por poner especial interés en las propuestas de los candidatos y tengan una mayor intensidad por los resultados de la elección? Así, tal como se señaló en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3880/2018-CR, a través del voto voluntario se puede contribuir a que "las decisiones políticas que emite la población en las urnas sean mejores ya que acudirán solo aquellos que estén seguros de su decisión y deseen emitirla. De esta forma, las elecciones serán mejores, más representativas de las verdaderas demandas ciudadanas, y más legítimas en tanto los políticos se verán forzados a convencer a los ciudadanos para darles su voto. De esta forma, además, mejorará la calidad de nuestros representantes y se permitirá que el sistema tome mejores decisiones colectivas. Tanto los políticos como los colectivos ciudadanos tendrán mayores incentivos para elegir mejor"[12].

---

[10] Bullard, Alfredo (2019). Sobre el voto obligatorio en el Perú, Revista America Economía Disponible en: https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/sobre-el-voto-obligatorio-en-el-peru.

[11] Butler, Eamonn (2012). Public Choice – A Primer, Institute of Economic Affairs. p. 52.

[12] Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3880/2018-CR.

En conclusión, incluso si postulamos que la obligación de votar constituye un deber, este debe ser dictado por los sentidos ciudadanos de responsabilidad e información, y no por el temor a una multa[13].

La calidad de la política no mejorará si no mejoramos la calidad del voto. Este último depende del nivel de información del votante y, a su vez, esa calidad depende del interés de quien vote. Por lo tanto, el voto obligatorio, en vez de asegurar una buena representación de los intereses ciudadanos, viene distorsionando el resultado de las elecciones en el Perú.

En conclusión, la participación obligada de las personas que se abstendrían en un sistema de voto voluntario, no favorece, sino que perjudica a aquellos que están interesados en un resultado electoral en particular y, a su vez, genera resultados políticos que no son óptimos para la democracia.

El voto voluntario actúa como un incentivo para los políticos

El voto facultativo, tal como hemos señalado, incentiva a los electores con mayor interés en el resultado del sufragio a ser los partícipes fundamentales de la elección. Ello, como contrapartida, tiene un impacto positivo en los incentivos que de ahora en adelante tendrían que tomar en cuenta los candidatos.

Como se sabe, bajo el esquema actual del voto resulta recurrente que los ciudadanos acudan desinformadamente a las urnas o sin una intención real de hacerlo, en tanto los candidatos no tienen que convencerlos de forma definida. En cambio, en un sistema de voto voluntario, los candidatos deben esforzarse por motivar activamente a los ciudadanos para que acudan a las urnas por voluntad propia y ejerzan su derecho a voto.

En ese sentido, el voto facultativo genera como resultado un reto adicional para candidatos y agrupaciones políticas: el de elaborar propuestas lo suficientemente persuasivas, solventes y estimulantes que produzcan que un grueso del electorado tome la decisión de salir de sus hogares para sufragar. Tal como señala el profesor Carlos Hakansson, el hecho de que los ciudadanos deban 'ser convencidos' genera como resultado un mayor compromiso democrático con el sistema al momento de emitir el voto, más allá de simplemente estar obligados a acudir a las urnas y votar 'por defecto'[14].

Por lo tanto, las elecciones serán más representativas de las verdaderas demandas ciudadanas, y más legítimas en tanto los políticos tendrán que

---

[13] Hurtado Cruz, Virgilio, Partido Político Contigo (2020). El voto voluntario: El debate inacabado de una reforma reivindicatoria de la libertad ciudadana. p. 40.

[14] Hakansson, Carlos (2013). La incorporación del voto facultativo. Revista Ita Ius Esto. Disponible en: https://www.itaiusesto.com/laincorporacion-del-voto-facultativo/.

convencer a los ciudadanos para darles su voto[15]. Esto a su vez tendrá impactos positivos en la calidad de nuestros representantes políticos quienes tomarán mejores decisiones colectivas y permitirá que tanto partidos políticos, como colectivos ciudadanos, tengan incentivos para elegir mejor.

Esta correlación directa entre votantes y políticos es lo que despierta un verdadero sentimiento de representatividad, que hace tanta falta en la política peruana, y fomentará la reducción de la desafección política vigente.

En suma, que los candidatos políticos dejen de tener un 'público cautivo' dentro del bolsón que comprende a la totalidad del electorado ocasionaría que estos deban redoblar esfuerzos para mejorar la calidad de sus planes de gobierno y de sus propuestas. De tal forma, los votantes tendrán un mayor compromiso democrático con el sistema y con su candidato preferido al momento de emitir su voto –porque están verdaderamente convencidos por su propuesta y no 'por defecto' de la misma–, lo que genera mayores y deseables lazos de representación política y eleva su nivel.

La baja representación como falso problema

Los niveles de ausentismo en el sistema electoral peruano han ido en aumento. Como se ha mencionado, estos han pasado de un 11.29% en 2006 a un 29.95% en las últimas elecciones de 2021. Podría inferirse que, ante un cambio del sistema electoral de un voto obligatorio hacia uno de voto voluntario –en donde la multa por acudir a las urnas se elimine–, el ausentismo incremente, en tanto, *"obligar a la gente a ir a votar bajo amenaza de sanción moviliza más gente que el libre albedrío de cada ciudadano y que las campañas de los políticos"*[16].

De acuerdo a lo anterior, cabe preguntarnos si una menor participación electoral representaría necesariamente un fenómeno lesivo para nuestra democracia. Siguiendo la opinión de voces autorizadas en el tema y a la luz de experiencias comparadas de países que han hecho aquella transición, concluimos que transcurrir de un sistema obligatorio del voto hacia uno facultativo no representaría afectación alguna a la democracia del país, ni impactaría negativamente en la representatividad de nuestros gobernantes. Por el contrario, se ha destacado que tendría consecuencias favorables.

Por una parte, algunos críticos de la propuesta del voto voluntario señalan que el tránsito del voto obligatorio al voto facultativo podría afectar la legitimidad de entrada de las autoridades elegidas como consecuencia de la inasistencia al acto de sufragio. Sin embargo, como señalamos, la baja

---

15 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3880/2018-CR. p. 7.

16 Urrestarazu, Sebastián (2020). ¿Voto voluntario o voto obligatorio? Aproximación a un análisis necesario, Serie Informe Sociedad y Política, Instituto Libertad y Desarrollo. p. 15.

participación no es un problema en sí mismo necesariamente[17]. Visto desde el otro lado, podemos apreciar que la obligatoriedad de participar en elecciones tampoco ha resultado ser garantía de democracia. Al respecto, Urrestarazu ha señalado que:

"Aunque en términos de legitimidad es preferible una copiosa asistencia a las urnas, se considera que quien voluntariamente desiste de su derecho a votar, por la razón que sea, automáticamente transfiere ese derecho a quien sí acepta ir a las urnas. Es decir, el derecho de los abstencionistas a elegir a sus gobernantes no es conculcado en ese caso, sino voluntariamente transferido a otros. Así, las democracias actuales pueden soportar, tanto en términos operativos como de legitimidad, un alto grado de abstención, siempre y cuando, hay que repetirlo, éste no sea abrumador (difícilmente podría sostenerse en pie una democracia en la que sólo un 5% de la ciudadanía asistiera a las urnas)"[18].

De esta manera, no cabe pues medir la calidad de la democracia en función al número de personas que participan en un proceso, sino en función del interés y legitimidad de dicha participación[19]. Como se apuntaba en una anterior iniciativa legislativa en favor del voto voluntario, *"la democracia no es una cuestión numérica, es una cuestión de verdadero interés ciudadano"*[20].

Un alto porcentaje de participación puede ser un fin moralmente deseable; sin embargo, el fin último del voto como derecho fundamental es la libertad de ejercer o no el derecho al voto. Por tal motivo, la abstención también puede ser considerada válidamente como una forma de participación[21].

A pesar de todo, como afirma José Thompson, resulta falso señalar que *"la totalidad de quienes se abstienen terminen dañando con su conducta la legitimidad del régimen democrático, puesto que la abstención es, también y esencialmente, una faceta válida de la libertad de expresión, componente esencial de una democracia representativa"*[22]. Incluso, en algunos casos, expertos han considerado que una baja participación podría resultar preferible a una alta participación.

Por lo demás, hoy conocemos que el volumen de participación electoral no es un elemento determinante para garantizar la estabilidad. Una menor asistencia electoral se trata de una consecuencia natural del tránsito hacia un voto voluntario que no conlleva consecuencias negativas en la democracia ni un menor nivel de representatividad de las autoridades electas.

---

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3880/2018-CR.

20 Ibid.

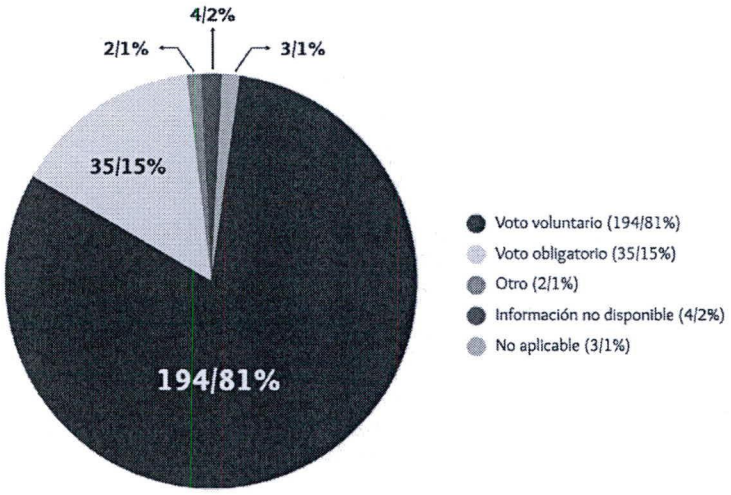
21 Urrestarazu, Sebastián (2020). ¿Voto voluntario o voto obligatorio? Aproximación a un análisis necesario, Serie Informe Sociedad y Política, Instituto Libertad y Desarrollo. p. 15.

22 Ibid.

Sin perjuicio de lo expuesto, como veremos en el siguiente acápite, de la experiencia internacional, se puede evidenciar que la asistencia en países con voto voluntario y con voto obligatorio es sustancialmente el mismo.

c. Legislación comparada

A raíz de una comparación entre los países que utilizan un sistema de voto voluntario versus aquellos que tienen uno de sufragio obligatorio –como nuestro país–, encontramos que una amplia mayoría de países favorecen la propuesta del carácter facultativo del voto. En ese sentido, en el mundo, el voto obligatorio constituye la excepción a la regla, tal como se aprecia a continuación:



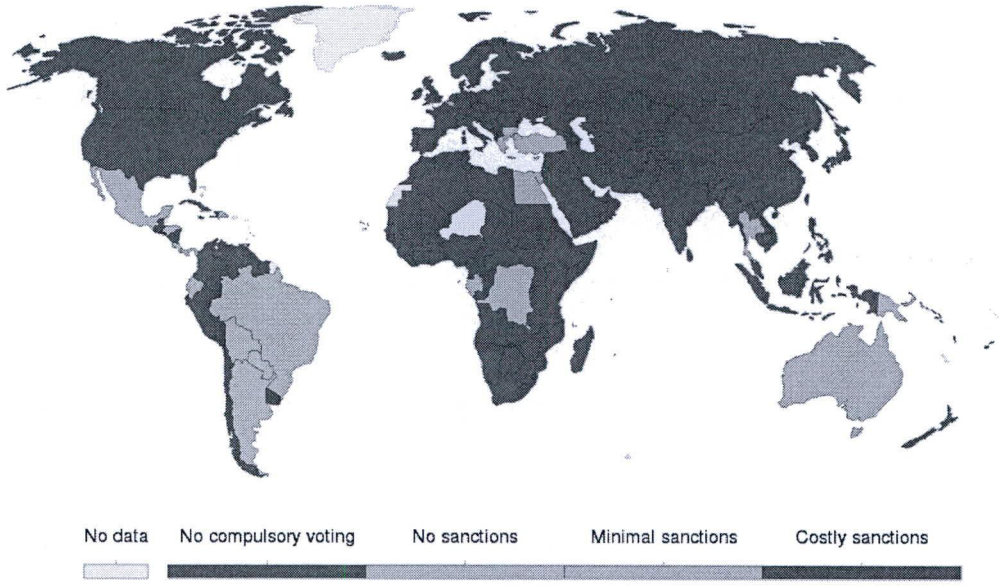
Fuente: Ace Project. Elaboración: ONPE

Como se puede apreciar en la gráfica del Ace Project, uno de los observadores electorales más relevantes a nivel mundial, de un total de 238 territorios contabilizados, 194 utilizan como sistema electoral el voto voluntario, lo cual equivale a un 81% del mundo. Tan solo el 15% (35) de las repúblicas, entre las cuales se encuentra el Perú, tienen voto obligatorio. De esta forma, si bien existe una discusión abierta y amplia en el mundo académico sobre la idoneidad del voto voluntario o del voto obligatorio, la realidad del contexto mundial es bastante evidente en cuanto a la masividad de la utilización de un sistema por sobre otro".

Podemos llegar a la misma conclusión a través de la observación específica de los países donde el voto es voluntario u obligatorio:

Is voting compulsory in national elections?, 2017

Data refer to whether voting in national elections is compulsory for those eligible to vote. The variable is coded as follows: 0 = "No"; 1 = "Yes, but sanctions absent or not enforced"; 2 = "Yes, sanctions enforced but minimal"; 3 = "Yes, sanctions enforced and costly".



Source: V-Dem Dataset Version 8 (2018)

Al respecto, se identifica que Perú sería además una de las pocas naciones que imponen altos costos como sanción por no ejercer el "derecho" a voto.

Este diagnóstico también puede verse desagregado por continentes:

Voto voluntario y obligatorio en el mundo, por continentes

Continente	Obligatorio	Voluntario	Total
África	3 (5.9%)	48 (94.1%)	51
América	12 (27.9%)	31 (72.1%)	43
Asia	4 (9.5%)	38 (90.5%)	42
Europa	6 (12.2%)	43 (87.8%)	49
Oceanía	2 (13.3%)	13 (86.7%)	15
Total	**27**	**173**	**200**

Fuente: IDEA Internacional. Elaboración: Instituto Libertad y Desarrollo

Sumado a ello, podemos tomar como ejemplo el tipo de voto en los primeros 22 países en el Índice de Democracia 2020, elaborado por la reconocida revista The Economist. Este ranking es elaborado con base a 5 categorías: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política.

Índice de democracia y tipo de voto

País	Voluntatio / Obligatorio
Noruega	Voluntario
Islandia	Voluntario
Suecia	Voluntario
Nueva Zelanda	Voluntario
Finlandia	Voluntario
Irlanda	Voluntario
Dinamarca	Voluntario
Canadá	Voluntario
Australia	**Obligatorio**
Suiza	Voluntario
Países Bajos	Voluntario
Luxemburgo	Obligatorio
Alemania	Voluntario
Reino Unido	Voluntario
Uruguay	**Obligatorio**
Austria	Voluntario
España	Voluntario
Mauricio	Voluntario
Costa Rica	**Obligatorio**
Francia	Voluntario
Chile	Voluntario
Portugal	Voluntario

Finalmente, mientras que las Elecciones Congresales del 2020 en Perú, donde el voto es obligatorio alcanzó un nivel de asistencia del 74.70%, en los países con voto voluntario indicados a continuación, se alcanzaron las siguientes cifras de asistencia:

- España: 75% de asistencia
- Suecia: 80-90% de asistencia
- Italia: 80.5% de asistencia
- Panamá: 80.3% de asistencia

Sin perjuicio de ello, algunos países con voto obligatorio también registraron tasas de asistencia similares: Ecuador (84%), Argentina (72.2%) y Brasil (83.6%). En ese sentido, se puede evidenciar que la obligatoriedad del voto, así como la sanción por no sufragar, no generan efectos negativos que influyan en la tasa de asistencia.

En conclusión, no solo una amplía mayoría de naciones en el mundo hacen suyo el sistema del voto voluntario, sino que además se añade un componente de 'desarrollo', pues es claramente apreciable que gran parte de los países más desarrollados y con las democracias más robustas prefieren un sistema donde el voto sea voluntario.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa otorga los siguientes beneficios sociales y económicos, tanto a los ciudadanos como a sus representantes políticos:

1. Reconoce el derecho establecido en el mismo artículo 31 de la Constitución Política del Perú, que establece claramente que el voto es libre.

2. Se permitirá que peruanos con dificultades para votar -particularmente esto se agudiza en las zonas más alejadas del país-, puedan tomar una decisión libre con base en sus posibilidades, sin necesidad de recurrir en altos costos de oportunidad o traslado sin la voluntad o los recursos económicos y/o de tiempo para hacerlo. Al respecto, el jurista Alfredo Bullard indica:

   "Votar informadamente es costoso. Además de los costos de desplazarse al lugar de votación, hay que estudiar y comparar candidatos, planes de gobierno e ideologías. Ello toma mucho tiempo y el tiempo cuesta. Estos son costos que implican el costo de oportunidad del tiempo de dejar de hacer otra cosa, como trabajar, estar con la familia o estudiar. Son costos en los que se incurren para poder informarse adecuadamente"[23].

3. Otro costo para la ciudadanía que será eliminado por la presente propuesta legislativa son las multas electorales, las cuales inician desde los veintidós soles (S/ 22), para los residentes de distritos de extrema pobreza, hasta los ochenta y ocho soles (S/ 88)[24]. Considerando que acorde al INEI, la pobreza extrema se estima en un gasto mensual menor a S/ 352[25]. Por consiguiente, el ciudadano en extrema pobreza deberá destinar el 6.25% de su gasto mensual (equivalente a dos días de gasto), tan solo en pagar una multa, la cual hubiese podido ser obtenida debido a la imposibilidad de acceder al local de votación, tal como Virgilio Hurtado Cruz señala:

---

[23] Bullard, Alfredo (2019). Sobre el voto obligatorio en el Perú, Revista América Economía. Disponible en: https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/sobre-el-voto-obligatorio-en-el-peru.

[24] Calificación realizada por el INEI.

[25] Instituto Peruano de Economía.
Ver: https://www.ipe.org.pe/portal/la-pobreza-extrema-en-el-peru-aumento-en-el-2019/.

"(...) por la complejidad de la geografía, las mesas de sufragio que se asientan principalmente en los centros e instituciones educativas no siempre se encuentran ubicadas con la mayor proximidad a la residencia del elector"[26].

Lo anterior implica una 'doble condena' en costos para los ciudadanos más pobres. Por un lado, se ven forzados a solventar los costos que implica movilizarse hasta su centro de votación que pueden llegar a ser marginalmente muy altos y, por el otro, se ven forzados también con la obligación de pagar una multa por omisión de sufragio que le impone el Estado. Este proyecto aliviaría aquella pesada e injusta carga que se le impone a los más pobres en nuestro país.

4. Sin perjuicio de ello, los ciudadanos podrán no asistir a votar cuando ocurran situaciones que pongan en peligro su salud o incluso su vida, tales como pandemias o desastres naturales.

5. Se promoverá la inclusión paulatina de mecanismos digitales para votar, facilitando así el derecho de ejercer el voto a poblaciones vulnerables y ciudadanos residentes de zonas de difícil salida y acceso.

6. El voto realmente libre dotará a los procesos electorales y a los representantes políticos de mayor legitimidad ante la población, mejorando la imagen institucional, representando de mejor manera a la población y facilitando el proceso de gobernabilidad.

En contraposición, el proyecto de ley no genera ningún costo al Estado o la sociedad por lo siguiente:

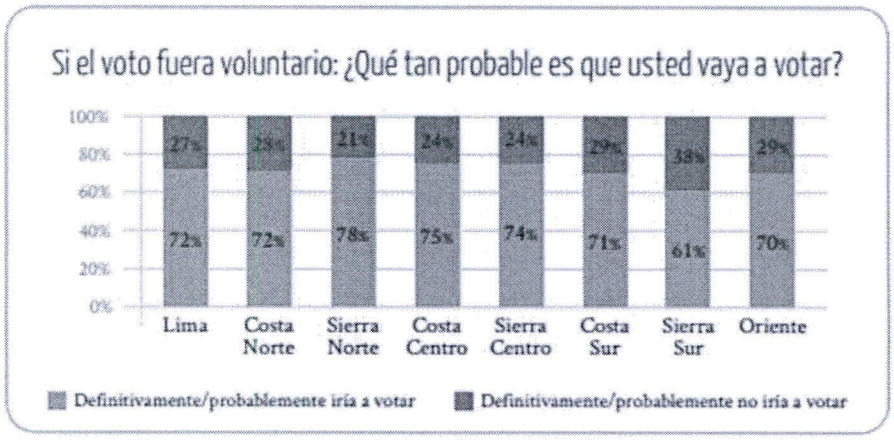
1. Como quedó demostrada de la legislación comparada a nivel internacional, la evidencia empírica denota que obligar a votar o establecer sanciones pecuniarias no aumenta la asistencia. En ese mismo sentido, volver el voto libre y voluntario, no tendrá mayor repercusión en el número de votantes.

2. Lo anterior se corrobora a luz de la Encuesta sobre el Estado de la Ciudadanía en el Perú donde, en promedio, el 71% de ciudadanos indicó que votaría en caso el voto fuese voluntario. Dicho porcentaje coincide con la tasa de asistencia actual.

---

[26] Hurtado Cruz, Virgilio, Partido Político Contigo (2020). El voto voluntario: El debate inacabado de una reforma reivindicatoria de la libertad ciudadana. p.7.

PROBABILIDAD DE IR A VOTAR SI ES QUE EL VOTO FUERA VOLUNTARIO EN EL PERÚ SEGÚN REGIONES (PERÚ, 2016)



Fuente: "Encuesta Nacional sobre el Estado de la Ciudadanía en el Perú" - DNEF/JNE.

3. El monto percibido por el Estado como consecuencia de las multas impuestas a la ciudadanía por no votar suman el irrisorio monto de 0.05% del PBI, aproximadamente[27]. Dicha cifra no supera los beneficios previamente señalados en favor de la ciudadanía y del reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos constitucionales.

En consecuencia, la transición de nuestro actual sistema electoral hacia uno de carácter voluntario traería consigo considerables beneficios que superan a sus presuntos costos al eliminar la obligatoriedad del voto, la cual no tiene efectos positivos en la tasa de asistencia de los votantes y, por el contrario perjudica a quienes tienen dificultades para votar, sea por el costo del traslado, o porque forman parte de las poblaciones vulnerables.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa de reforma constitucional modifica el artículo 31 de la Constitución Política del Perú. En virtud de este cambio, el voto en el pasará de ser obligatorio a voluntario.

Asimismo, deroga los artículos 9, 17, 21, 26 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en lo referente a la obligatoriedad del voto en cualquier tipo de elección general, regional o municipal.

---

[27] Este valor hipotético es obtenido de promediar el monto de las multas impuestas por no votar y multiplicarlas por el número de ciudadanos que no vota (25.30%). Incluso, el porcentaje precitado podría resultar aún menor dada la alta morosidad en el pago de multas electorales

La calificación de las multas es realizada por el INEI (ver el numeral 3 de los beneficios en el presente acápite). La medición del ausentismo es medida por la ONPE (ver la nota al pie 7 y el Cuadro "Ausentismo electoral en elecciones generales (%) (2006 – 2021)".

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **PRIMERA POLÍTICA DEL ESTADO.** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

- **SEGUNDA POLÍTICA DEL ESTADO.** Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.

Lima, marzo 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2022 14:49:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2022 12:39:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2022 13:16:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2022 14:57:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2022 14:36:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2022 13:17:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2022 17:14:50-0500