Proyecto de Ley N° 4057/2018-CR

El Congresista de la República **ROLANDO REÁTEGUI FLORES** miembro del grupo parlamentario **UNIDOS POR LA REPÚBLICA**, y los congresistas que suscriben, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa, que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
19 MAR 2019
RECIBIDO
Firma _____ Hora 10:58

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE EL VOTO VOLUNTARIO EN EL PERÚ

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú, a fin de establecer el voto voluntario para las elecciones generales, municipales y regionales en el Perú.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
GRUPO PARLAMENTARIO UNIDOS POR LA REPÚBLICA

Artículo 2.- Modificación de artículos de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 31 de la Constitución Política del Perú en los términos siguientes:

"**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.

308205/ATD

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

DISPOSICIÓN FINAL

Única.- La presente reforma constitucional entrará en vigencia para el próximo proceso electoral del 2021.

Lima, 11 de marzo de 2019

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Congresista de la República

ISRAEL TITO LAZO JULCA
Portavoz Alterno
Grupo Parlamentario Unidos Por la República

Glider Ushñahua

CASTRO S.

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Vocera
Grupo Parlamentario Unidos por la República

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 21 de MARZO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 4057 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.—

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En diversos instrumentos internacionales se consagran los derechos políticos de los ciudadanos, los cuales propician el "fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político" [1] como lo ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos como: Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (Corte IDH 2008b, 42, párr. 141) y Yatama vs. Nicaragua (Corte IDH, 2005b, 88, párr. 192).

Asimismo, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los derechos políticos están contemplados en su artículo 23:

> "***Artículo 23.- Derechos Políticos***
> *1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.*
> *a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
> *b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
> *c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (...)"*[2]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
GRUPO PARLAMENTARIO UNIDOS POR LA REPÚBLICA

El derecho de sufragio es identificado comúnmente a través del voto, sin embargo también consiste en la facultad de ser elegido (de ser votado). En ese sentido, la doctrina distingue dos modalidades del derecho de sufragio "*una activa, que implica la posibilidad de concurrir con su ejercicio en la selección de los representantes a cargos de elección popular (derecho a elegir), y una pasiva, que consiste en la oportunidad que le asiste a todo ciudadano de ser elegido para esos cargos públicos, ofreciendo para ello su propuesta al resto de electores (derecho a ser electo)*"[3].

No obstante, el debate en torno al sufragio se concentra en si éste es un derecho o un deber. Al respecto, Lucas Sierra (2007: 167) sostiene: "*(que) lo que no puede haber es un deber jurídico de votar, pues, (...) el deber jurídico hace mutar el carácter del voto*

---

[1] DALLA VIA, ALBERTO RICARDO. *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* Pp. 18
URL: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf

[2] Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969)
URL:
http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/82C8F9A4E32C68070525755F008306 87/$FILE/05_ConvencionAmericana.pdf

[3] BARROS DAHER, NATALIA y ELISABETH MATTHEI SCHACHT. *El derecho de sufragio de los privados de libertad en establecimientos penitenciarios: un análisis desde la perspectiva de las restricciones constitucionales y fácticas para su ejercicio*, Universidad de Chile, PP. 12
URL: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/144824/El-derecho-de-sufragio-de-los-privados-de-libertad-en-establecimientos-penitenciarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y

como derecho, transformándolo en un deber. Esto, además de contrariar el origen histórico liberal del derecho a voto, arriesga peligrosas consecuencias político-constitucionales. Si es un deber, el poder del soberano aumenta enormemente sobre los ciudadanos. Si es un derecho, en cambio, no"[4]. En el mismo sentido sostiene José Luis Sardón (2013:38) que: "*resulta importante que el sufragio sea un derecho y no una obligación, para que pueda ser libre en toda la expresión de la palabra*"[5]. En la misma línea, Carlo Fayt (1985:182)[6] dice: "lo que la ley hace obligatorio no es el derecho de sufragio sino su ejercicio, es decir, el acto político de emitir el voto".

Es en ese sentido, que se precisa modificar nuestra Constitución Política en su artículo 31 para que el principio del sufragio sea entendido como un derecho que tiene el ciudadano de hacer valer su elección libre de sus representantes. Cabe precisar que en otros países contemplan en sus respectivas constituciones el voto voluntario como se indica en el siguiente cuadro (Cuadro N°1)

Cuadro N° 1: Cuadro comparativo de diferentes constituciones sobre el voto voluntario

España	"Artículo 68 1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, **libre**, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley (...). Artículo 69 (...) 2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, **libre**, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. (...)"
Alemania	"Artículo 28 En los Länder, distritos y municipios, el pueblo debe tener una representación surgida de elecciones generales, directas, **libres**, iguales y secretas (...)
Italia	"Artículo 48 (...) El voto será personal e igual, **libre** y secreto. (...)"
Nicaragua	" Artículo 132 El Poder Legislativo (es) elegido por voto universal, igual, directo, **libre** y secreto (...)

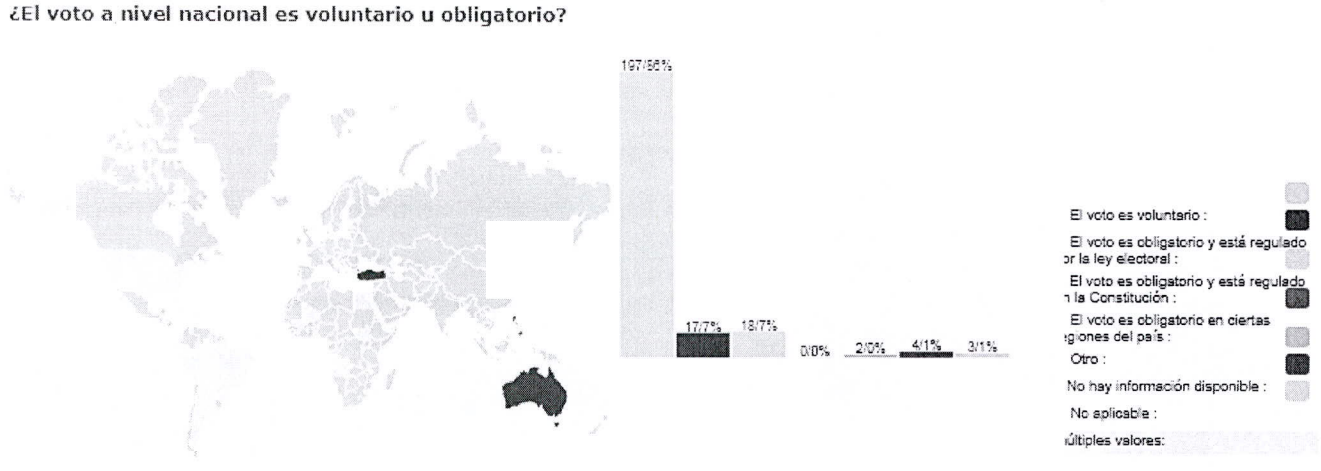
[4] LUCAS SIERRA. (2007) "El voto como derecho: una cuestión de principios". *Modernización del régimen electoral chileno*, Santiago de Chile: PNUD
[5] SARDÓN, JOSE LUIS (2013). *Democracia sin populismo: cómo lograrlo*, Madrid: Unión Editorial.
[6] **FAYT,** CARLOS (1985) Derecho Político. 6ta. Ed. Buenos Aires, Depalma S.A., Tomo I.

	Artículo 146 La elección del Presidente y Vicepresidente de la República se realiza mediante el sufragio universal, igual, directo, **libre** y secreto (...) Artículo 178 El Alcalde, el Vicealcalde y los concejales serán elegidos por el pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo, **libre** y secreto, de conformidad con la ley (...)"
Chile	"Artículo 15. En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y **voluntario** (...)"
México	"Artículo 41 (...)La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones **libres**, auténticas y periódicas (...)"
Colombia	"Artículo 258 El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza **sin ningún tipo de coacción** y en forma secreta (...)".

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
GRUPO PARLAMENTARIO UNIDOS POR LA REPÚBLICA

Asimismo, en el gráfico N°1 se puede observar cómo es la forma de sufragio a nivel mundial, donde el 86% (197 países) implementan un voto voluntario.

Gráfico N°1

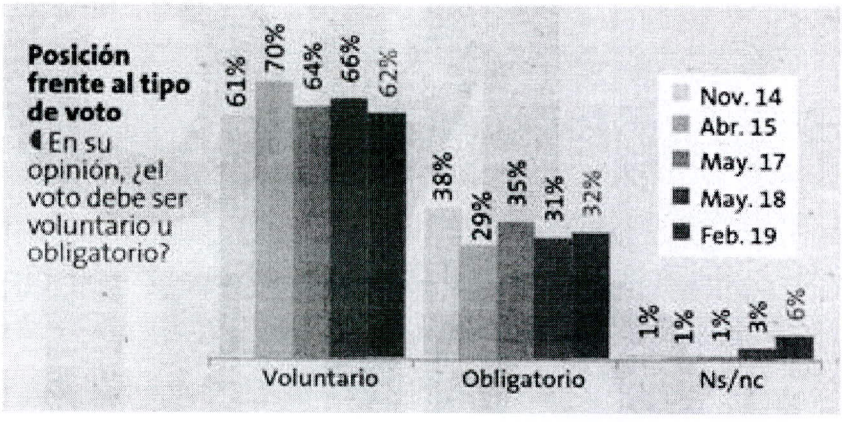


Fuente: Red de Conocimientos electorales (http://aceproject.org)

Adicionalmente, en la encuesta de DATUM publicada en el diario Perú 21[7], más del 60% de los encuestados opinan que el voto debe ser voluntario, como se observa en el gráfico siguiente.

[7] Perú 21. "Más del 60% de peruanos no votarían por los actuales partidos políticos". 2019: 2-3

Gráfico N°2



El principal argumento en contra del voto voluntario facultativo se sustenta en el posible ausentismo de participación ciudadanas sin tomar en cuenta que el ausentismo es también participación. En otras palabras un ciudadano interesado puede optar por no votar por encontrarse conforme con cualquiera sea el resultado de la elección.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
GRUPO PARLAMENTARIO UNIDOS POR LA REPÚBLICA

Cuadro N°2: Voto obligatorio vs voto voluntario

VOTO OBLIGATORIO	
País	Participación Electoral
Uruguay	91.80%
Ecuador	84.10%
Perú	83.20%

VOTO VOLUNTARIO	
.País	Participación Electoral
Brasil (*)	83.60%
Panamá	80.30%
Nicaragua	74.20%
Argentina (*)	72.20%
República Dominicana	71.60%
Costa Rica	64.00%
Bolivia (*)	63.40%
México	63.30%
El Salvador	63.10%
Chile	63.00%
Honduras (*)	60.60%
Jamaica	49.60%
Haití	47.80%

			Paraguay	45.90%
			Guatemala	45.50%
			Colombia	42.20%

Fuente: JNE, 2011. En este cuadro se ha incluido en la relación de países con voto voluntario a los que habiendo establecido el voto obligatorio, pero sin sanción pecuniaria. Debido a que se considera a esta forma de sufragio como un voto voluntario debido a la ausencia de sanción. Ejemplo México y Paraguay
(*) En Argentina, Brasil, Bolivia y Honduras existen sanciones pero no se ejecutan; por lo tanto también estaríamos ante un voto voluntario. Fuente: PAYNE, MARK; Daniel Zovatto; Fernando Carrillo y Andrés Allamad (2003). *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Al respecto Sardón (2013:30) sostiene que: "*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*"[8]. Es en ese sentido, que para el jurista Sardón tiene sentido que las elecciones en los Estados Unidos no solo sea voluntario, sino que se realicen siempre el tercer martes de noviembre, en un día laborable, para incentivar a sufragar sólo a aquellos que han pensado y reflexionado en emitir su voto. Por ejemplo en este país casi el cincuenta por ciento de los ciudadano participan en elecciones; en Suiza, otro país reconocido por su sistema democrático asiste cerca del veinte por ciento y no por ello es inválido o poco democrático o representativo.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
GRUPO PARLAMENTARIO UNIDOS POR LA REPÚBLICA

Finalmente, esta propuesta de ley no es la primera que se ha intentado poner a debate en los últimos quince años. Por ejemplo, en el periodo parlamentario 2001-2006 se presentaron los proyectos de ley Nª 757/2001-CR, 9692/2003-CR, 10339/2003-CR, 10944/2003-CR, 11427/2004-CR, iniciativas de ley que tuvieron un dictamen en mayoría y otro en minoría por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento.

En el periodo parlamentario 2006-2011 se presentaron los proyectos de ley N° 3771/2009-CR, 3715/2009-CR, 3577-2009-CR, 2706/2008-CR, 1559/2007-CR, 95/2006-CR sobre la misma materia, los cuales tuvieron un dictamen en negativo para su archivo. Mientras que en el periodo parlamentario 2011-2016, se presentó los proyectos de Ley N° 257/2011-CR y 3033/2013-CR también se pretendió modificar el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, sin embargo las iniciativas de ley no fueron debatidas en el seno de la comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

[8] Idem 5

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Si bien la presente ley no irroga gastos al Estado; al dejar la sanción pecuniaria al ciudadano, el Estado Peruana dejará de percibir el ingreso de dichas multas por omisión del ejercicio al voto. No obstante, esa posible pérdida se contrapone con una mejora en el desarrollo de la institucionalidad del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo en todos sus niveles, dado que los ciudadanos convencidos del ejercicio de su voto acudirán a las urnas para la elección de sus representantes, mejorando – paulatinamente – la imagen de cada institución pública.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la propuesta legislativa modificará un artículo de la Constitución Política del Perú;; la Ley Orgánica de Elecciones, específicamente el relacionado con las sanciones al electorado por omisión del ejercicio al sufragio.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
GRUPO PARLAMENTARIO UNIDOS POR LA REPÚBLICA