Bogotá D.C., septiembre 8, 2014

**JAIME BUENAHORA FEBRES**

Comisión Primera de Cámara

Presidente

**REF:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 008 de 2014 cámara “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 258 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA” acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 038 de 2014 cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL VOTO OBLIGATORIO EN COLOMBIA”.

Respetado Señor Presidente:

Con el fin de responder al encargo que nos hiciese la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y conforme a lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la ley 5ª de 1992, con toda atención nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 008 de 2014 Cámara “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 258 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA” acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 038 de 2014 cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL VOTO OBLIGATORIO EN COLOMBIA”.

1. **TRAMITE**
2. **Proyecto de Acto Legislativo Nº 008 de 2014 Cámara**

El Proyecto fue radicado el día 20 de Julio de 2014 y publicado en la Gaceta: 364 de 2014. Son autores los Representantes: H.R. - ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA, H. R. - ALONSO JOSÉ DEL RÍO CABARCAS, H. R. - ANA MARÍA RINCÓN HERRERA, H. R. - CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR, H. R. - CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, H. R. - CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR, H. R. - JAIRO ENRIQUE CASTIBLANCO PARRA, H. R. - NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑO.

1. **Proyecto de Acto Legislativo Nº 038 de 2014 Cámara**

El Proyecto fue radicado el día 20 de Julio de 2014 y publicado en la Gaceta: 381 de 2014. Son autores los Representantes: H. R. - , DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS, H. R. - GERMÁN ALCIDES BLANCO ALVAREZ, H. R. - HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO, H. R. - JOSÉ ELVER HERNANDEZ CASAS, H. R. - JUAN CARLOS RIVERA PEÑA, H. R. - LUIS HORACIO GALLÓN ARANGO, H. R. - MAURICIO SALAZAR PELÁEZ , H. R. - NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN, H. R. - ORLANDO GUERRA DE LA ROSA, H. R. - OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO**

**Proyecto de Acto Legislativo**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL VOTO OBLIGATORIO EN COLOMBIA”**

**EL Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 258 de la Constitución Política, el cual quedara así:

**ARTICULO 258.** El voto es un deber del ciudadano y una función pública, universal y obligatoria. El Estado velará porque en todas las elecciones se ejerza sin ningún tipo de coacción y los ciudadanos voten secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos.

En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre

ejercicio del voto, igualmente implementara las sanciones pertinentes para los ciudadanos que incumplan este deber.

**PARÁGRAFO 1º.** Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

**PARÁGRAFO 2º.** Se implementara el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

**Artículo 2°.** *Vigencia*. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y su aplicabilidad será solamente por 10 años en todo el Territorio Nacional.

1. **OBJETO**

El presente proyecto establece cambiar la redacción original de artículo 258 de la Constitución Política la cual establece que: “el voto es un derecho y un deber ciudadano” y remplazarlo por “El voto es deber del ciudadano y una función pública, universal y obligatoria.” Añade a la redacción original: “igualmente (la Ley) implementará las sanciones pertinentes para los ciudadanos que incumplan este deber.” Y por último establece su propia vigencia por un plazo máximo de 10 años.

1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Contextualizando la proposición presentada, la academia ha definido el contexto general en que se puede ubicar esta discusión sobre la obligatoriedad del voto y lo divide en tres contextos; países donde el voto es consagrado exclusivamente como derecho (Nicaragua y Venezuela), países donde el voto es previsto como deber sin sanción por su no ejercicio (Salvador, México y Panamá) y países donde el voto es obligatorio y hay sanción por su incumplimiento (Argentina, Brasil, Honduras, Paraguay y Perú). Colombia se ha ubicado históricamente en la segunda categoría, consagrando el voto como un derecho y un deber sin sancionar su no ejecución, el presente proyecto propone expresamente modificar la redacción constitucional para ubicarla en la tercera categoría y hacer de la abstención una conducta sancionable.

Para abordar el tema en cuestión es pertinente reconocer en primer lugar la gravedad, del problema que esta medida pretende confrontar, el abstencionismo electoral es un fenómeno que afecta el sistema democrático, la legitimidad de las elecciones en particular y de la democracia representativa en general. La importancia del voto ha sido destacada por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

“*Entendida la democracia, desde el punto de vista formal, como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad****,****ha de aceptarse que la participación de los ciudadanos en la toma de esas decisiones es elemento fundamental,”[[1]](#footnote-1)*

En Colombia el abstencionismo es un problema de especial relevancia ya que, tanto en elecciones parlamentarias como en elecciones presidenciales, el nivel de participación registrado es considerablemente inferior de la media regional y mundial afectando la calidad y legitimidad del sistema democrático. No obstante, consideramos que sancionar a quienes no ejercen su derecho al voto es una forma inadecuada de apostar por el fortalecimiento de la democracia y de pretender el aumento de los niveles de participación, ya que vulnera los derechos propios de un sistema democrático, es una medida que carece de efectividad, que es jurídica y financieramente inviable y no acaba con fenómenos como la corrupción o la compra de votos.

1. **Abstenerse es un derecho reconocido por la Constitución**

El primer artículo de la Constitución Política Colombiana la define como un Estado Social de Derecho, democrático y pluralista; obligar al voto atenta contra los principios que de esta definición se desprenden.

Un sistema democrático tiene como pilar fundamental el respeto a los derechos individuales; así como el voto es una expresión autónoma y espontánea de la voluntad individual, el abstenerse de votar también lo es; bien sea porque una persona no cree o en el proceso electoral, en el sistema democrático o simplemente porque no encuentra ninguna razón que lo motive a votar, no acudir a las urnas es una expresión valida y un Estado verdaderamente democrático y pluralista debe aceptar esta posibilidad de la forma como se encuentra reconocida por la Jurisprudencia Constitucional:

*“Las mismas normas que consagran el ejercicio del voto como una actividad esencialmente libre, hacen inmune al abstencionista a la acción del legislador tendiente a prohibir el no ejercicio del derecho al voto, o a atribuirle alguna pena, a la vez que hacen incompetente al Congreso para actuar de ese modo. -"[[2]](#footnote-2)*

El pluralismo como valor que guía el Estado, encuentra su especial valor en respetar, valorar y proteger la diferencia, bien decía Estanislao Zuleta -El derecho fundamental es el derecho a diferir, a ser diferente[[3]](#footnote-3)- por lo tanto, es la democracia un sistema que debe valorar y proteger a todos los integrantes de la sociedad incluso a quienes creen en otras formas de gobierno o simplemente no quieren participar. Obligarlos sería infringir su derecho, imponer una forma de pensar y doblegar su legitima voluntad. Por otra parte, si bien es cierto que un individuo se puede abstener por falta de información o interés, ya contempla la Constitución en el artículo 41 que es un deber del Estado promover la democracia mediante la educación y no forzando su ejercicio.

1. **Es una medida poco efectiva para fortalecer la democracia.**
Se ha argumentado que el voto obligatorio genera un aumento significativo en los niveles de participación y en consecuencia una mejor democracia. Esto es equivocado por dos razones, por una parte no se no se garantiza que el voto obligatorio eleve significativamente el porcentaje de votantes y por otra, porque incluso elevando forzadamente el número de votantes no se garantiza el aumento en la calidad democrática.

Basándose en la experiencia latinoamericana, la obligatoriedad del voto no es una medida que garantiza mayor participación en las urnas. Venezuela claro ejemplo al respecto, donde el voto fue obligatorio hasta 1993 y durante su vigencia se presentaron índices de abstención alrededor del 60% mientras que con la vigencia del voto facultativo los procesos electorales han tenido una participación constante superior al 50%. Por su parte Paraguay con voto obligatorio, casi duplica el porcentaje de abstención entre 1998 y 2003, al pasar de poco más de 19% a casi 36%.[[4]](#footnote-4) Esto demuestra que son muchos los factores que influyen en el nivel de participación electoral, la cultura política, la credibilidad de las instituciones y el proceso electoral mismo son puntos que despiertan el interés –o desinterés- en determinadas elecciones y afirmar que por hacer el voto obligatorio el nivel de participación aumentará de manera automática desconoce completamente este hecho.

Ahora bien, ignorando lo anterior y en gracia de discusión, asumiendo que el voto obligatorio sí aumenta los niveles de participación, esto no se traduce indispensablemente en una mejor calidad democrática ya que si bien la cantidad porcentual de votantes es un factor dentro del análisis, una democracia sólida se construye con muchos más elementos que son de gran relevancia.

Un ejemplo de lo anterior es el Índice de Desarrollo Democrático (IDD), un estudio adelantado por la academia y la sociedad civil[[5]](#footnote-5) que monitorea y califica el desarrollo democrático de 18 países en América Latina, engloba aspectos normativos y funcionales del proceso de gobernabilidad y la fortaleza institucional. El más reciente reporte del desarrollo democrático en la región arroja conclusiones que soportan este punto; en dos de los tres países con un mínimo de desarrollo democrático (Guatemala y Paraguay) el voto es obligatorio sin que esto sea un punto determinante en su solidez democrática, lo que demuestra la baja relación entre la obligatoriedad del voto y fortaleza democrática, por su parte Colombia, que nunca ha tenido en su historia voto obligatorio, se posiciona por encima de Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Honduras, Ecuador y Bolivia, donde el voto no es opcional.

**Gráfico. Ranking Índice de Desarrollo Democrático en América Latina[[6]](#footnote-6)**



En conclusión, dada la evidencia empírica de la región, no es posible argumentar que existe una relación automática entre la obligatoriedad del voto y el aumento de la participación y que si esta existiere también está en entre dicho la relación entre la calidad democrática y el voto obligatorio, lo cual hace pensar que imponer el voto como obligación so pretexto de mejorar la calidad de la democracia colombiana es una medida que carece de sustento.

1. **Es una disposición jurídica y económicamente inviable**

Analizando la legislación internacional se pueden apreciar distintas formas como los países han optado por sancionar a los abstencionistas, algunas legislaciones como la australiana han establecido multas, otras como la Belga, la Peruana y la Boliviana, restricciones en los derechos civiles. En ambos casos se presentan problemáticas graves que afectan su viabilidad desde el punto de vista fiscal y jurídico.

En el caso de que Colombia opte por establecer multas, implicaría la destinación Estatal de recursos orientados a la fiscalización del voto y ejecución de las multas contempladas, lo cual genera la destinación de recursos públicos para la aplicación de una sanción que, como se mencionó anteriormente, no ha demostrado su efectividad, siendo esto una utilización ineficiente de los recursos públicos, generando o un aumento en el presupuesto del Estado o un recorte de otros rubros preexistentes.

Por otra parte, países como Perú y Bolivia han optado por restringir derechos civiles a las personas que se abstienen de votar bloqueando su tarjeta de identificación (DNI) hasta que no se verifique el pago de las multas ocasionadas. Este tipo de sanciones puede derivar en gravísimas violaciones, restringiendo la ciudadanía e incluso afectando derechos humanos como el mínimo vital; por ejemplo en Bolivia, donde el abstencionista no puede cobrar su salario en el banco si no puede mostrar la prueba de haber votado durante tres meses después de las elecciones[[7]](#footnote-7).Pensar en este tipo de sanciones resulta inviable desde el punto de vista jurídico ya que su aplicación puede generar consecuencias subjetivas que violan derechos fundamentales la misma constitución.

1. **Es una medida desajustada al contexto Colombiano**

La compra de votos, el constreñimiento electoral, el fraude electoral, entre otros, son realidades innegables que afectan el proceso democrático colombiano, pensar que el voto obligatorio es una solución para afrontar estos fenómenos es equivocado ya que además de no solucionarlos podría acrecentar la gravedad del problema.

Hacer del voto una obligación requiere capacidad institucional para controlar sus efectos, en un contexto como el colombiano donde en algunas regiones abandonadas, grupos armados tienen más capacidad que el Estado, o donde jefes electorales controlan mediante el dinero las elecciones, esta media podría un ingrediente que complejiza aun más esta problemática.

Según la Misión de Observación Electoral la compra de votos es el fenómeno que más afecta la democracia colombiana[[8]](#footnote-8), en un escenario donde el voto es obligatorio, su valor subjetivo tenderá a disminuir, lo cual sumado a la precariedad institucional[[9]](#footnote-9) traería como resultado una modificación del fenómeno de compra de votos posiblemente aumentándolo ya que el número de votos que habrá que comprar para acceder a una curul será más alto, mientras que el valor del voto tenderá a ser más bajo.

1. **PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, archivar en primer debate el Proyecto de Acto Legislativo No. 008 de 2014 Cámara “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 258 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA” acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 038 de 2014 cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL VOTO OBLIGATORIO EN COLOMBIA”.

Cordialmente:

**ANGÉLICA LOZANO CORREA**

Ponente

1. Sentencia C-337/97 Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ. [↑](#footnote-ref-1)
2. #  Sentencia C-145/94 Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

 [↑](#footnote-ref-2)
3. Democracia y Participación en Colombia, *Estanislao Zuleta.*  [↑](#footnote-ref-3)
4. Extracted from Treatise on Compared Electoral Law of Latin America, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. [↑](#footnote-ref-4)
5. Elaboración conjunta de la [Fundación Konrad Adenauer](http://es.wikipedia.org/wiki/Fundaci%C3%B3n_Konrad_Adenauer) y el Centro Estudios Polliat. [↑](#footnote-ref-5)
6. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2013 Konrad-Adenauer-Stiftun, Polilat.com Ranking del IDD-Lat 2013Gráfico 1.2 [↑](#footnote-ref-6)
7. Voter Turnout since 1945: A Global Report y Voter Turnout in Western Europe since 1945 INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTENCIE. [↑](#footnote-ref-7)
8. Segundo informe Misión de Observación Electoral-MOE – Segunda vuelta presidencial - [↑](#footnote-ref-8)
9. Lo bueno, lo malo y lo feo del voto obligatorio en Colombia: un debate inconcluso, Elisabeth Ungar UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, COLOMBIA. [↑](#footnote-ref-9)