

Características del voto en los cuerpos colegiados

Por José Manuel BENVENUTI*; Mariela UBERTI**

Resumen

El control de gestión es efectivo cuando los electores tienen la posibilidad cierta de conocer el contenido del voto de quienes los representan, para así evaluar el desempeño de los mismos y decidir, al momento de la elección.

Hace a la participación ciudadana y se cumple con el principio cardinal del sistema republicano de la publicidad de los actos de gobierno.

La colegialidad supone una tensión entre libertad y control, es una relación dinámica, la pluralidad

en la integración se sostiene en el convencimiento de la racionalidad y en la deliberación en la toma de decisiones que posibilita el ejercicio real del control y, en su caso, de las responsabilidades resultantes.

La nominalidad refuerza la transparencia y el control. En el I Congreso Nacional de Estudiantes de 1918 se sostuvo que las sesiones de los Consejos no debían ser secretas y que, en adelante, todos los miembros de la Universidad, podrían presenciarlas.

* Abogado; Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales; Profesor de la cátedra de Derecho Constitucional y Derecho Público, Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL; Investigar; actual Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

** Abogada; cursando actualmente el Doctorado en Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL; Docente en cátedras presenciales y a distancia; Investigadora.

Introducción

Principiemos señalando que el voto adquiere significados y relevancias de naturaleza disímil en razón de la función que cumple con relación a su emisor.

Así la doctrina constitucional señala que cuando los ciudadanos ejercemos el derecho electoral activo (elección de candidatos a cargos determinados) estamos cumpliendo una función pública no estatal de participación en la formación de las autoridades del Estado, con las demás características que la legislación Infra-constitucional le ha otorgado tales como la de un derecho⁽¹⁾, un deber⁽²⁾ y una carga pública⁽³⁾.

Antecedentes La Constitución Nacional

El Capítulo II, de la sección segunda, Título I, de la segunda parte de la Constitución –con anterioridad a la reforma de 1994–, artículos 81 a 85, establecían la elección indirecta del Presidente y Vice.

En efecto, los partidos políticos proponían al electorado listas de electores (de Presidente y Vice) elegidos directamente por el pueblo a simple pluralidad de sufragios de cada una de las provincias y capital federal.

Cada colegio electoral, así constituido, procedía a votar mediante cédulas firmadas, distintas, para uno y otro cargo.

La parte final de aquel proceso se cumplía en el Congreso, reunidas ambas cámaras en asamblea con quórum de las $\frac{3}{4}$ partes del total de sus miembros. El Presidente del Senado, con la asistencia de los secretarios y cuatro legisladores procede a hacer el escrutinio y, eventualmente (si ninguno obtiene la mayoría absoluta de votos), el Congreso asume el rol de elector entre los dos candidatos más votados, la votación es nominal.

Todo el proceso debe quedar concluido en una sola sesión y darse a publicidad de inmediato su resultado y las actas electorales.

La reforma de 1994 en el artículo 83, exige votación nominal en ambas Cámaras en el supuesto de insistencia legislativa de un proyecto de ley vetado por el Poder Ejecutivo y vuelto para su consideración⁽⁴⁾.

Los senadores, por otra parte, eran elegidos, a su vez, por las legislaturas provinciales, artículo 46 de la Constitución Nacional y 55.1 de la Constitución de Santa Fe, actuando en tal caso como Colegio Electoral.

La reforma electoral de 1902

En su momento el Presidente Roca, con la firma de su Ministro del Interior, Joaquín V. González presenta un proyecto de ley electoral que es sancionado –con algunas modificaciones– el 19/12/1902 (ley 4161).

⁽¹⁾ Artículo 88 CNE: "Todo aquel que figure en el padrón y exhiba su documento cívico tiene el derecho de votar..."

⁽²⁾ Artículo 12 del CNE: "Todo elector tiene el deber de votar..."

⁽³⁾ Artículo 14 CNE: "Todas las funciones que esta ley atribuye a los electores constituyen una carga pública y son por tanto irrenunciables"

⁽⁴⁾ Los fundamentos y nombre de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa, (art. 83 CN).

Entre sus fundamentos, se destaca la necesidad de adecuar las leyes electorales a los cambios producidos en la sociedad argentina de principios de siglo, confiados en los logros alcanzados por la educación pública.

Persiste el voto universal masculino, el sufragio voluntario pero secreto como única forma de asegurar la independencia del sufragante, la defensa del sistema uninominal para revertir la actitud ausente e indiferente de la ciudadanía⁽⁵⁾.

Su esencia se ve desvirtuada por la prevalencia del voto oral, aplicándose por primera vez para las elecciones presidenciales de 1904 y otras parciales, sin lograr modificar la persistente abstención electoral ni levantar las barreras al ingreso progresivo de los partidos opositores, salvo la excepción de la elección del primer diputado socialista Alfredo Palacios (por la circunscripción de la Boca de la Capital Federal).

Ley Sáenz Peña

El entonces presidente Roque Sáenz Peña y su Ministro del Interior, Indalecio Gómez, impulsaron la propuesta de reforma política basada en dos aspectos.

Uno, referido al *padrón electoral*, que quedaría sometido al control externo del Estado a través de su confección por el Ministerio de Guerra sobre el Registro de Enrolamiento y se encargaría, además, de imprimir la lista de electores⁽⁶⁾.

El voto obligatorio, también contribuía al control estatal del padrón ya que generaba penalidades para quienes incumplieran con la norma.

El secreto del sufragio apuntaba a asegurar al elector la libertad de su emisión.

El otro, sobre el cambio del *régimen electoral* para la elección de diputados nacionales y electores de Presidente, Vice, senadores por la Capital Federal⁽⁷⁾.

En tal sentido, a partir del dictado de la ley 8871⁽⁸⁾ comúnmente conocida como Sáenz Peña, el sufragio es igual, secreto, universal y obligatorio, características que son reproducidas en el Código Nacional Electoral⁽⁹⁾ y a partir de la reforma de 1994, consagradas expresamente en la Constitución Nacional en el Art. 37 al prescribir que “El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio...”.

“La norma contiene una garantía –incorpora expresa y formalmente la de los derechos políticos, basados en el principio de la soberanía popular que ya contenía el Art. 33 de la Constitución histórica–; las notas que caracterizan al sufragio en el sistema argentino...”⁽¹⁰⁾.

Las razones históricas por las que se plasmara el carácter secreto del sufragio como participación ciudadana en la formación de los órganos del estado no son de aplicación al sufragio que emite el representante de los cuerpos colegiados.

⁽⁵⁾ En gran medida se debía a la distancia que existía entre el votante y los representantes que se le imponían en una lista completa y en la necesidad de promover centros locales que articularan la representación federativa y facilitarán la relación directa entre el elector y el elegido, la capacidad del sistema para dar ingreso a las minorías y para revitalizar la función de los partidos políticos (Historia de los partidos políticos en Argentina. T. 1, fascículo 9, p. 4vto. Ed. Colegio Nacional Bs. As., Página/12).

⁽⁶⁾ Facultad esta que es concedida por un tercer proyecto, a la justicia electoral.

⁽⁷⁾ La lista incompleta auspiciaba la posibilidad de que las minorías tuvieran su cuota de representación, estableciendo con antelación la proporción que obtendrían la mayoría y la minoría.

⁽⁸⁾ Publicada en BO en 26/3/1912.

⁽⁹⁾ Artículo 9 carácter del sufragio. “el sufragio es individual...”, Artículo 13: “El elector tiene derecho a guardar el secreto del voto”; art. 85: “El secreto del voto es obligatorio durante todo el desarrollo del acto electoral...”

⁽¹⁰⁾ Gelli, María Angélica. Constitución de la Nación Argentina, p. 408, Edit. La Ley, 2005.

Democracia y representación

La democracia indirecta o representativa es aquella en la que la actividad política del pueblo (es la relación que se da entre dos elementos del Estado, pueblo y gobierno) no se desarrolla directamente sino por medio de sus representantes⁽¹¹⁾.

La representación significa que el ciudadano (por medio del instrumento de las elecciones), delega en el poder político en determinadas personas y procedimientos por un cierto tiempo.

Para superar los dilemas que la democracia representativa podría acarrear, resulta necesario procurar el desarrollo armonioso del Estado, gobierno y sociedad consustanciados con los ideales de la democracia, así como el de los arreglos institucionales y las manifestaciones culturales existentes⁽¹²⁾ pues, ante la imposibilidad de la unanimidad, se pueda terminar el consenso y su correlativo disenso.

Esto supone la existencia de un derecho electoral que, a través del sistema electoral, que garantice a los ciudadanos certeza y seguridad al emitir el sufragio.

La aplicación práctica de este régimen de gobierno importa tres grandes principios:

- * orgánico: de estructura interna, que es la separación o división de poderes
- * dinámico: es la existencia de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático⁽¹³⁾.
- * integración de las autoridades públicas: a través del sufragio⁽¹⁴⁾.

Democracia y participación

“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de su representantes y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”⁽¹⁵⁾.

Debe aceptarse el desafío de valorar la importancia de una eficaz articulación, entre la sociedad política y la sociedad civil como una prioridad, donde el compromiso que cada uno debe ser con su comunidad, para que aflore la solidaridad y responsabilidad ciudadana en estructuras sociales donde se genere una verdadera corresponsabilidad.

Para que exista participación democrática deben darse tres requisitos:

- * voto universal: todos están facultados para intervenir y ser partes del proceso de toma de decisiones
- * igualdad política: todos los votos en el proceso político tienen el mismo valor (una persona, un voto)
- * la regla de la mayoría: la decisión del grupo debe reflejar las preferencias del mayor número de votos, con respeto de los derechos de las minorías.

No debe perderse de vista que en este sistema lo esencial es la *representación*, es decir, que el pueblo delega el gobierno a sus representantes quienes, por lo demás, responden sobre las decisiones que toman en nombre de sus representados.

⁽¹¹⁾ Artículo 22 de la CN “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...”

⁽¹²⁾ Mangabeira Unger, Roberto. *Critical Legal Studies Movement*, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 1996, pp. 15 a 42, citado por Pedicone de Valls en *Derecho Electoral*, p. 42, Ed. La Rocca, Bs. As. 2001.

⁽¹³⁾ Artículo 38 CN

⁽¹⁴⁾ Pedicone de Valls, Op. Cit. p. 43.

⁽¹⁵⁾ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 20.

Allí finca la sustancial diferencia entre la representación que se ejerce en los cuerpos colegiados, donde anticipo el voto no puede ser secreto (pues no habría posibilidad que los representados conozcan los motivos, razones y fundamentos por los que su representante vota de tal o cual manera) de la participación ciudadana, a través del voto secreto, en la formación de las autoridades de gobierno.

Elecciones mandato – elecciones responsabilidad

Para un sector de la doctrina las elecciones sirven para hacer a los gobiernos responsables por los resultados de las acciones realizadas, en razón que pueden prever el juicio de los electores, los gobiernos se ven inducidos a escoger políticas que, a su juicio, habrán de ser evaluadas positivamente por los ciudadanos a la hora de la próxima elección.

En tanto, otros la conciben como responsabilidad (accountability) pues entienden que “...si bien los ciudadanos no están capacitados para controlar a los gobiernos obligándolos a seguir sus mandatos, lo podrían hacer si logran inducirlos a aceptar que tendrán que dar cuenta de sus acciones pasadas. Los gobiernos son responsables si los votantes tienen oportunidad de discernir de qué manera están actuado; es decir, si responden o no a sus intereses, para sancionarlos oportunamente...”⁽¹⁶⁾.

Por otro lado, la doctrina distingue las formas de abordar el análisis del gobierno entre⁽¹⁷⁾ abordajes alternativos y complementarios para dar cuenta del fenómeno político del gobierno.

- * Considerar al gobierno como conjunto de individuos que ejercen el poder de autoridad en un sistema político; de los titulares de los roles que poseen autoridad.
- * El gobierno como conjunto de actividades vinculadas al proceso de toma de decisiones políticas, donde se hace especial referencia a las funciones.
- * Con relación a las instituciones a partir de las cuales se ejerce la autoridad, las estructuras de toma de decisiones políticas.

En los modernos sistemas políticos, el poder no es una característica “personal” sino que se encuentra institucionalizado, es el poder de autoridad formalizado en el orden constitucional y legal quedando subordinado su ejercicio a la administración y contralor a ese ordenamiento.

Se distinguen así, las estructuras de autoridad (como instituciones que confieren poder), de las autoridades (como titulares de los roles de autoridad).

En un gobierno institucionalizado, el acto de los gobernantes en el ejercicio de sus funciones, es objetivo, no es tomado en nombre propio, sino de la autoridad conferida por el cargo y la obediencia de los ciudadanos se dirige a la institución de gobierno de la que emana.

De esta manera, la institucionalización del poder de la autoridad, remite a la idea de gobierno como estructura (como conjunto de instituciones políticas) y reenvía la noción de gobierno como conjunto de actores a la teoría de las elites.

La situación actual

El control del gestión es efectivo cuando los electores tienen la posibilidad cierta de conocer el contenido del voto de quienes lo representan, pudiendo evaluar el desempeño de

⁽¹⁶⁾ Pedicone de Valls, Op. Cit. p. 83.

⁽¹⁷⁾ Zelaznik, Javier. Gobierno, capítulo 5, p. 246

los mismos y, así, decidir, al momento de la elección.

Hace, por lo demás, a la participación ciudadana y se cumple con la publicidad de los actos de gobierno, principio cardinal del sistema republicano que nos viene de los albores de nuestra nacionalidad.

Por ejemplo, a través del sistema de votación electrónica instalado en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, previa habilitación a través de la huella dactilar del legislador, queda registrado quienes aprobaron, rechazaron, se abstuvieron (lógicamente, también el sistema computa las ausencias).

En el Senado Federal, el sistema de votación nominal fue instalado en el año 2004⁽¹⁸⁾.

Los cuerpos colegiados

Las consideraciones que anteceden son de aplicación, en general, a todos los órganos colegiados, entre los que se incluyen —desde nuestra óptica— los de las Universidades.

La colegialidad supone una tensión entre libertad y control, en lo que hace a la toma de decisiones y a la información.

Es decir, que hay una relación continua y dinámica, no estática. Así, las resoluciones claves en materia políticas y académicas, cada vez dependen menos de puntos de vista individuales, siendo el resultado de las decisiones de órganos de gobierno colegiados.

La pluralidad de la integración de un órgano se sostiene en el convencimiento de la racionalidad y en la deliberación como principios para la toma de decisiones, lo que posibilita el ejercicio real y efectivo del control y la determinación, en su caso, de las responsabilidades resultantes.

No puede dejarse de tener en cuenta que una de las características de los órganos deliberativos modernos es la nominalidad al momento de la votación, la que en la generalidad de los casos se concreta por medios electrónicos quedando registrado la identidad del votante y sentido o contenido del voto.

En el marco de la democracia participativa y de proximidad, institutos como la Iniciativa Popular de carácter legislativo, o la solicitud referéndum, requiere para su ejercicio un número mínimo de ciudadanos inscriptos en un padrón identificando la planilla respectiva los datos de identidad y, normalmente se exige una certificación por Autoridad Pública.

Conclusiones

La Carta Fundamental, las normas de desarrollo constitucional o materialmente constitucionales deben interpretarse armónicamente de modo tal de no alterar el espíritu del legislador constituyente y ordinario, los fines que se tuvieron en cuenta a la hora de consagrar las cláusulas en la materia, la coherencia y completitud del sistema y la jerarquía de las normas en juego.

Las razones por las que el constituyente consagrara la característica del sufragio como secreto, obedecen a causas y razones históricas que procuran la salvaguarda del interés

⁽¹⁸⁾ Si hubiere existido tal sistema cuando se aprobó la ley de reforma laboral (25.250), el escándalo de los sobornos hubiese tenido una solución seguramente más ágil. Téngase en cuenta que la votación nominal había sido solicitada por uno de los senadores pero no fue escuchado.

individual del ciudadano que ejerce una función pública no estatal al *participar de la formación del gobierno en sus distintos estamentos* (a nivel municipal, provincial o nacional).

En cambio, el ejercicio de la representación (vgr. de nuestros legisladores) no debe ni puede ser secreto pues ello conspiraría con el principio fundamental de la *publicidad de los actos de gobierno* que conlleva insita la declaración contenida en el artículo 1 de la Constitución Nacional, esto es, la forma representativa y republicana de gobierno.

La representación es el ejercicio de las funciones públicas jurídicamente autorizadas según la voluntad de los ciudadanos que los han elegido mediante el sufragio universal.

“La teoría de la representación considera que el pueblo está ligado a sus representantes y éstos vinculados con el electorado, aún aquellos que no votaron por los electos están representados...las virtudes de la república como un sistema electivo y representativo pugnan por la defensa del interés colectivo sobre el individual...”⁽¹⁹⁾.

Una afirmación central de la teoría democrática es que la democracia hace sistemáticamente que los gobiernos sean representativos.

Los representantes deben ser responsables por los resultados de las medidas que adoptan.

La nominalidad, refuerza la transparencia y la legitimidad de las instituciones. Hace a la publicidad y al acceso a la información en el desempeño de los representantes, a la participación.

Tal principio fue incorporado en los nuevos estatutos universitarios.

Recordemos, que hace tiempo la Asociación de Derechos Civiles (ADC), entre otras ONGs., inició la campaña “cada voto con su nombre”, impulsando la aplicación de tal criterio en los distintos órganos colegiados. Como decía Nelson Mandela frente a determinadas circunstancias “no es valiente quien no tiene miedo, sino quien sabe dominarlo”. El voto razonado, libre, responsable y públicamente asumido, es el mejor antídoto.

Por fin, la publicidad de los actos de gobierno es una garantía republicana que hace a la transparencia y al control. Precisamente, el I Congreso Nacional de Estudiantes de 1918, sostuvo que las sesiones de los Consejos no debían ser secretas como hasta entonces, y que en adelante, todos los miembros de la Universidad, podrían presenciarlas.

⁽¹⁹⁾ Pedicone de Valls. Op. Cit. pág. 77.