

Informe N° 55

El peso del voto obligatorio

JULIO 2023

www.observatoriojudicial.org

Introducción

El objetivo del presente documento es aproximarnos al impacto del voto obligatorio en los Juzgados de Policía Local (“JPL”). Como es sabido, para el proceso constitucional se estableció, por un lado, el voto obligatorio y, por otra parte, una infracción de 0,5 a 3 UTM¹ a quienes incumplieran —sin justificación— con su deber de votar. A su vez, el conocimiento y aplicación de la sanción quedó radicada en los jueces de policía local, una vez que el director del Servicio Electoral interponga la denuncia².

En la elección de consejeros constitucionales del 7 de mayo, 2.643.898 electores no sufragaron³. Ello, obliga a preguntarse: ¿son los juzgados de policía local la institución más adecuada para procesar de manera eficaz y oportuna la sanción del voto obligatorio? ¿Cuentan los JPL con la capacidad material para hacer efectiva el cobro de la multa? En marzo, el Instituto Nacional de Jueces de Policía Local advertía que no contaba con los medios para procesar los más de dos millones de denuncias por no votar en el plebiscito de salida del 4 de septiembre. Tanto así, que su presidenta, la ministra Carola Quezada, afirmó:

“Comprendemos la importancia de que estas denuncias se tramiten y se sancionen en su caso, a fin de que el voto obligatorio sea efectivo y perdure en el tiempo. Sin embargo, en los JPL no contamos con los recursos suficientes y necesarios para tramitar todas estas causas de forma expedita”⁴.

Precisamente nuestro objetivo será una aproximación cuantitativa al diagnóstico de la jueza Quezada, con el fin de evaluar si efectivamente los JPL son la institución más adecuada para asegurar una efectiva sanción al incumplimiento de votar. Para lo anterior, nos centraremos en los JPL de la Región Metropolitana, para determinar el impacto del ingreso de causas por infracción al deber de sufragio⁵. Visto lo anterior, desarrollaremos algunas consideraciones finales.

El principal fenómeno que muestran los datos es que el ingreso de causas por voto obligatorio implica cargar a los JPL con 1.0000.000 de procesos extras. Además, que dicha distribución afecta de manera desigual a los distintos JPL, al punto que, en ciertos casos, el nuevo ingreso representa seis veces la cantidad de causas que un JPL puede terminar al año.

¹ Tomando como referencia el actual valor de la UTM el monto de la multa oscila entre: \$31.631 hasta \$189.786.

² Ver artículo 160 de la Constitución.

³ Hay que considerar que dicha cifra es potencial, porque no considera los electores que justificaron su inasistencia a votar.

⁴ El Mercurio, 8 de marzo de 2023, C4.

⁵ Para el presente informe se utilizó como fuente de datos el SERVEL para determinar los niveles de abstención por comuna. Respecto a los datos ingresos y términos de causas de los Juzgados de Policía Local se utilizó la información proporcionada por el Instituto de Estadísticas Nacional. Para los ingresos se utilizó como año de referencia el 2021 (actualmente no existe datos relativos a 2022 y 2023). Para los términos se utilizó el año 2019, dado que no existen datos relativos al 2021 y el año 2020 es anómalo dada la pandemia.

Por último, y antes de analizar los datos disponibles, hacemos presente la importancia de esta cuestión de cara a la futura ley orgánica constitucional que regulará el voto obligatorio⁶. En efecto, producto del impacto político del plebiscito del 4 de septiembre, se reformó la Constitución vigente en su artículo 15 estableciendo el voto obligatorio para todas elecciones y plebiscitos —salvo las primarias—. En ese sentido, es importante el diseño de un buen procedimiento que asegure el deber ciudadano de votar con sanciones efectivas. De lo contrario, se corre el riesgo de que un porcentaje significativo de electores no concurra a las urnas, frustrando, en parte, el fin del voto obligatorio establecido en la nueva legislación.

Al respecto es indicativo las diferencias de participación entre países que cuenta con voto obligatorio con sanción, de los países con voto obligatorio, pero sin sanción. En general se aprecia una diferencia porcentual significativa en la participación. Los casos más extremos son Uruguay, que cuenta con sanción y cuya participación —en una elección de 2019— fue del 94,88%. Al contrario, Costa Rica, que no contempla una sanción, en una elección del año 2018, tuvo una participación del 59,79%. A continuación, reproducimos una tabla⁷ que muestra los países de América Latina que cuentan con voto obligatorio y su participación⁸:

País	Sanciones legales por no votar	Porcentaje de participación
Argentina	Sí	82,82% (2019)
Bolivia	Sí	85,53% (2019)
Brasil	Sí	76,66% (2018)
Costa Rica	No	59,79% (2018)
Ecuador	Sí	90,47% (2017)
Honduras	No	65,29% (2017)
México	No	65,62% (2018)
Panamá	No	73,28% (2019)
Paraguay	Sí	52,05% (2018)
Perú	Sí	89,58% (2016)
Rep. Dominicana	No	64,26% (2016)
Uruguay	Sí	94,88% (2019)

Impacto del voto obligatorio en los Juzgados de Policía Local

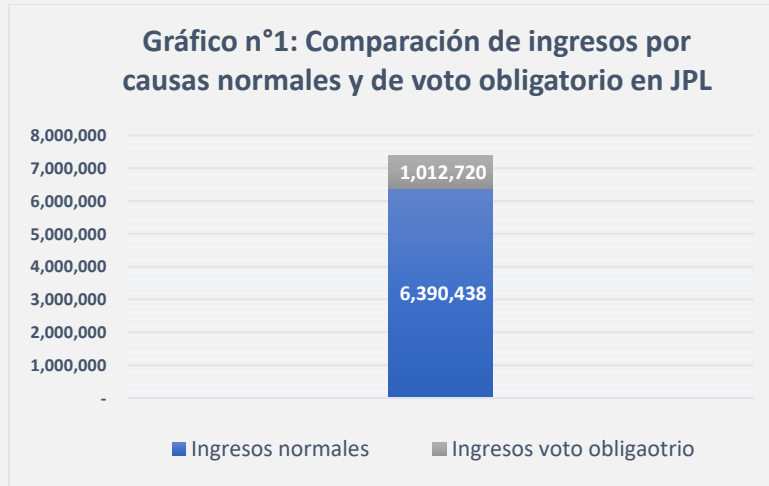
Un primer aspecto para determinar el impacto del voto obligatorio en los JPL de la Región Metropolitana es determinar el potencial volumen de causas que aporta la infracción del voto a los

⁶ “El sufragio será obligatorio para los electores en todas las elecciones y plebiscitos, salvo en las elecciones primarias. Una ley orgánica constitucional fijará las multas o sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de este deber, los electores que estarán exentos de ellas y el procedimiento para su determinación” (Inciso segundo, artículo 15 de la Constitución).

⁷ Fuente: *Sanciones asociadas al voto obligatorio*, Biblioteca del Congreso Nacional, enero 2020 (disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=188505&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>).

⁸ A partir de esos datos es posible suponer que la sanción y su aplicación si cumplen la función de movilizar al votante.

ingresos normales de los JPL⁹. Si tomamos como referencia el año 2021, en los JPL de la Región Metropolitana ingresaron un total de 6.390.438 causas. A su vez, en la RM, 1.012.720 electores no concurren a las urnas. Por tanto, de golpe, los JPL deberán asimilar un potencial sobrecargo del 16% en sus ingresos, es decir, un millón de causas nuevas.



Ahora bien, ese sobrecargo de causas no impacta por igual a todos los JPL, ya que algunas municipalidades cuentan con juzgados que tramitan un alto volumen de causas; en los cuales los ingresos por voto obligatorio no representarían un porcentaje alto. Por ejemplo, en los JPL de la comuna de San Miguel ingresaron, el 2021, un total 376.940 causas. A su vez, el número de electores que no votaron fue de 25.543. De ingresar ese total de denuncias, los JPL de San Miguel verían incrementados su volumen de ingresos en un 7%¹⁰.

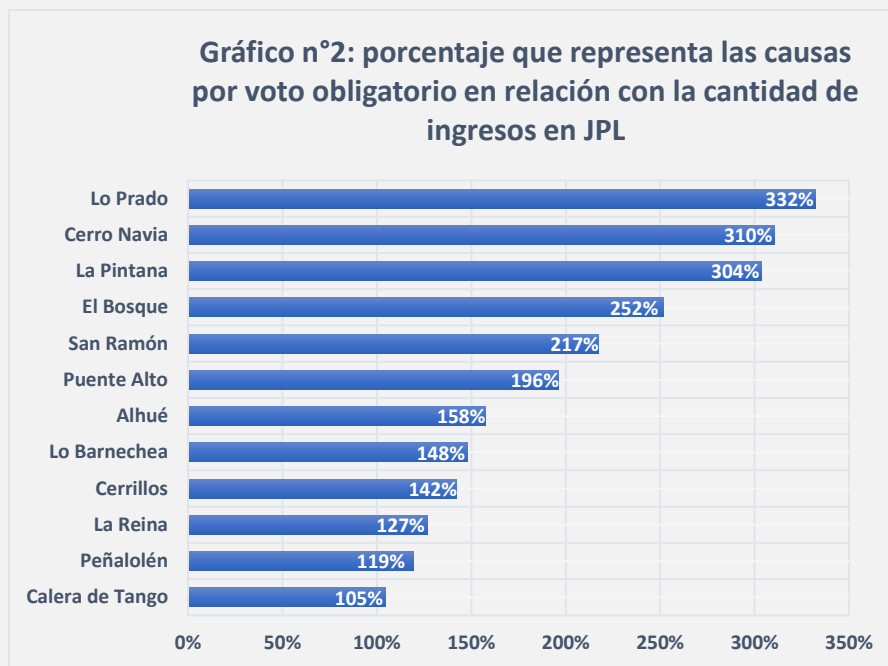
Sin embargo, existen otros juzgados de policía local acostumbrados a un bajo volumen de causas, en los cuales el ingreso de causas por voto obligatorio representaría un alto porcentaje de sus ingresos, en algunos casos superando el total de causas regulares que ingresan en un año normal¹¹. El caso más extremo lo representa la comuna de Lo Prado, en que el ingreso de causas por voto significaría un aumento del 332% de sus ingresos regulares¹². A continuación, mostramos los JPL que sus ingresos se afectarían en más de un 100% por causas de infracción al voto obligatorio:

⁹ Es decir, las causas que son de competencia de los JPL por ejemplo, ley del tránsito, ley del consumidor, ordenanzas y patentes municipales, etc.

¹⁰ En todo caso, si bien el porcentaje es bajo, el número de causas sigue siendo elevado —25.000— y para un tribunal que ya está exigido y carece de mayores recursos, esas nuevas causas pueden tener un impacto significativo en su funcionamiento.

¹¹ Esta situación se da especialmente en comunas de escasos recursos.

¹² En los JPL de Lo Prado el año 2021 ingresaron 4.125 causas, y el total de abstención de votos fue de 13.697.

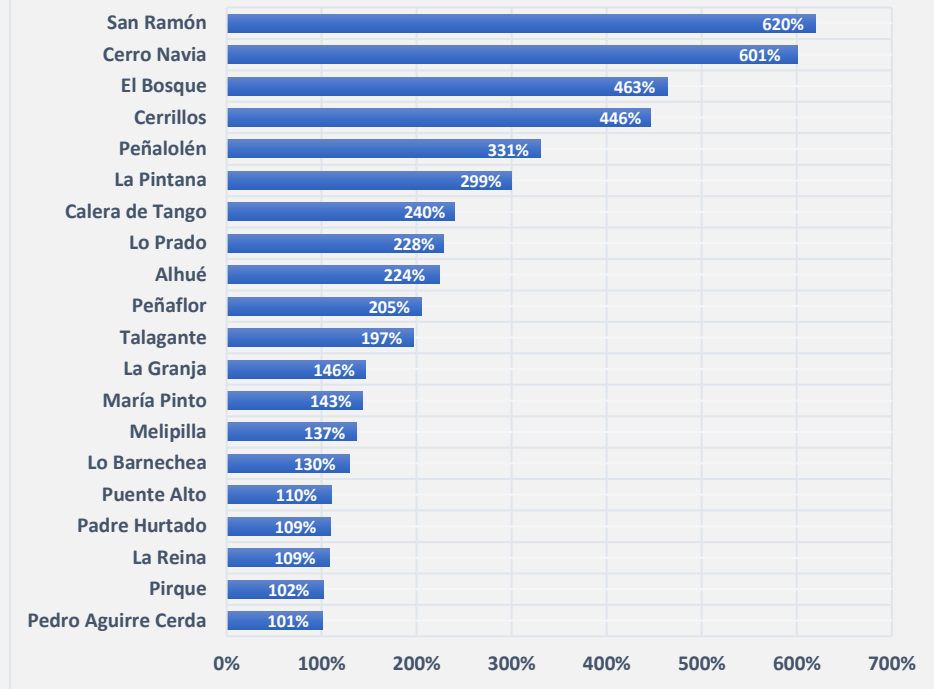


Otra manera de analizar el impacto del voto obligatorio en los juzgados de policial local es comparando el potencial ingreso de denuncias electorales en relación con el número de causas que un JPL termina por año. Esta comparativa es relevante, porque el número de términos muestra la capacidad de procesamiento de un JPL. Tomando como punto de referencia el año 2019, los JPL de la Región Metropolitana terminaron un total de 4.826.268 causas. En consecuencia, si consideramos el potencial de infracciones, la Región Metropolitana debería, al menos, dedicar 1/5 de sus juzgados exclusivamente a causa por voto obligatorio para poder procesarlas en un año.

Ahora bien, al igual que antes, esto no afecta de igual manera a todos los JPL. Por ejemplo, los JPL de la comuna de Santiago tendrían que dedicar un 10% de su capacidad para tramitar, en un año, las causas por voto obligatorio. Pero, el JPL de San Ramón necesitaría crecer seis veces para tramitar con éxito las casi 12.000 denuncias por no sufragio. También, los JPL de la comuna de Cerro Navia, el año 2019, terminaron 3.015 causas, en la última elección casi 19.000 electores no votaron. A continuación, mostramos las comunas en que el voto obligatorio superaría el 100% del total de causas terminadas el 2019¹³.

¹³ Al final del informe se agrega un anexo con todas las comunas de la RM en la cual se muestra el porcentaje que representa las causas de voto obligatorio en relación con la cantidad de términos de los JPL en un año.

Gráfico n°3: porcentaje que representa las causas por voto obligatorio en relación con la cantidad de términos por JPL



Consideraciones finales

Habida cuenta de los datos expuestos, las palabras de la presidenta de la asociación de JPL adquieren sentido, en cuanto que los JPL no parecen contar con los recursos suficientes para procesar de forma eficiente las denuncias por infracción al voto obligatorio. En efecto, considerando como muestra los JPL de la Región Metropolitana, las causas por infracción significan un potencial ingreso extraordinario de un millón de causas nuevas. Además, este ingreso afecta de manera muy desigual a los diferentes JPL, según vimos (ver gráfico n°2). Por otro lado, considerando las capacidades de término de los JPL, en algunos casos superan hasta en seis veces sus capacidades anuales de procesamiento (ver gráfico n°3).

Los anterior nos lleva a considerar un argumento adicional. ¿Cómo estos nuevos ingresos afectan el normal funcionamiento de los JPL? Es muy probable que quitando tiempo para otras materias que son sensibles para la ciudadanía y que reclaman soluciones expeditas como las relativas a las leyes de tránsito o de ley del consumidor. En efecto, los JPL dependen presupuestariamente de las municipalidades, cuyos recursos son limitados; en especial si consideramos que los JPL más afectados pertenecen a comunes de bajos recursos. En ese sentido, a futuro sería importante determinar el efecto negativo de estas causas en los tiempos de tramitación de los juicios ordinarios que se tramitan en los JPL.

Ahora bien, al comienzo señalamos que el presente informe es una aproximación, con los datos disponibles, a la relación entre la sanción por el voto obligatorio y su sanción tramitada por los JPL. Por tanto, no es posible concluir que los JPL deberían ser de plano descartados como la institución encargada de hacer efectiva la sanción. Sin embargo, los datos sugieren con fuerza que en las actuales condiciones los JPL —no todos los JPL— no cuentan con los recursos para tramitar de forma eficiente las denuncias por no votar. Para tener conclusiones más definitivas sobre el rol de los JPL será necesario conocer el resultado de dichas causas, o sea, su tiempo de tramitación, resolución y monto de la multa, y lo más importante: si el condenado pagó o no la multa, es decir, el cumplimiento del fallo.

Por último, en caso de que los JPL quedaran como el organismo a cargo de aplicar la sanción se podrían establecer procedimientos y sanciones que, por un lado, alivianen la tarea de los juzgados y, por otra parte, fijen el incentivo del cumplimiento en la sanción del infractor. Por ejemplo, digitalizar los procesos, en especial, la manera de notificación. También existe experiencia comparada de países que han consagrado mecanismos para forzar el pago de la multa tales como impedimentos a realizar ciertos trámites en órganos del Estado¹⁴. Lo anterior podría contribuir a que las condenas no queden sin cumplimiento por falta de recursos, dado el costo asociado a no pagar la multa.

¹⁴ Una exposición detallada de los diferentes mecanismos *Sanciones asociadas al voto obligatorio*, Biblioteca del Congreso Nacional, enero 2020, págs. 4-8.

Anexo: porcentaje que representa las causas por voto obligatorio en relación con la cantidad de términos en los JPL de la Región Metropolitana

