

## LA NATURALEZA FACULTATIVA DEL VOTO Y EL DERECHO DE ABSTENCIÓN

Por CÉSAR DELGADO - GUEMBES (\*\*) (<sup>α</sup>)

En este estudio se examina la naturaleza y alcances del reconocimiento de la abstención en los procesos parlamentarios, a partir de la experiencia y actuales líneas de desarrollo en el Congreso del Perú. Se trata de una cuestión que, sin embargo, debe representar interés y preocupación en cualquier asamblea en la que se reconozca la abstención como forma válida de expresión del sufragio en instituciones parlamentarias en general, más allá por supuesto de las peculiaridades idiosincrásicas de comprensión o de aceptación en cualquier localidad o zona en que existan asambleas parlamentarias o legislativas.

En el caso peruano el interés es tanto mayor cuanto que no existe literatura ni investigación específicas sobre la abstención en el Congreso, y si algún autor se pronunciara sobre el tema lo hace sólo para mencionar que se trata de una facultad que tienen los congresistas de expresarse durante una votación, respecto de lo cual no se proponen examinar la diversidad de problemas inherentes al reconocimiento de la validez de su pronunciamiento.

Es por el carácter general de esta institución que la misma tiene garantizada la utilidad tanto de los extremos que comprende su entendimiento, como de la explicación de los alcances de su reconocimiento como forma expresa y positiva de la voluntad en los procesos de agregación de preferencias en órganos colegiados o colectivos. En cualquier caso, quede indicado desde el inicio de esta exploración que los alcances y resultados a los que se llegue tienen las limitaciones propias de cualquier estudio exploratorio, y no aspiran a presentarse como una respuesta definitiva ni apodíctica a cuestiones que por su carácter eminentemente convencional o enunciativo no dejarán el carácter inevitablemente contingente, provisional, y por lo tanto opinable, propio de todo análisis y experiencia de hermenéutica emprendida a través del entendimiento humano.

---

\*\* El autor es profesor de derecho parlamentario en la Pontificia Universidad Católica del Perú, y funcionario del Congreso de la República, en el Perú.

<sup>α</sup> Agradezco las críticas y comentarios recibidos de mis colegas en el servicio parlamentario Javier Ángeles Illman, y Gianmarco Paz Mendoza, así como los que me ofrecieron los profesores Hugo García Salvatecci, y Daniel Mayaute. Con ellos tuve oportunidad de intercambiar opiniones sobre este tema cuya naturaleza mantiene el carácter provisional y tentativo de toda materia altamente opinable como lo es la valoración de la abstención; en particular habida cuenta que la regulación existente no agota ni resuelve la diversidad de aspectos dilemáticos que definen su reconocimiento en los procedimientos parlamentarios, y respecto de lo cual, además, aún no termina de comprenderse los efectos que generan la validación de la abstención como forma de expresión del voto. De igual modo debo agradecer a Carlos Maguiña Vega, quien me proporcionó datos en los que se valoró la abstención por la Comisión Permanente o por el Pleno.

En la diversidad de experiencias hay distintos modos de comprender su naturaleza y alcances y de reconocer los efectos de su uso. Cada experiencia obedece a la historia, tradición, preconcepciones telúricas, y cómo no, prejuicios, más o menos arraigados en todas las latitudes. El objetivo es introducir elementos de juicio que permitan el ensanchamiento de alternativas de comprensión, tratamiento legislativo y aplicación en cualquier otro foro o latitud.

En el Perú la abstención ha sido reconocida como forma de expresión sólo a partir de la incorporación que realiza el Reglamento de la Cámara de Diputados en su Artículo 170, el año 1988. Hasta dicha fecha rigió el venerable y longevo Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, que excluía dicha opción. Sin embargo, la experiencia sobre su uso no se hizo efectiva sino hasta los inicios del régimen unicameral a partir de 1995, y los primeros sucesos en los que el uso dejó ver los efectos y consecuencias no deseadas de su reconocimiento no se perciben sino a partir del régimen que empieza el año 2001. Es entre 2001 y 2006 que se constatan casos de difícil resolución porque quienes se abstenían lograban números de votos empatados con los votos a favor o los votos en contra, o en otros casos un número superior a los votos a favor y a los votos en contra.

Uno de los primeros casos en los que el asunto trascendió y generó deliberación explícita sobre la cuestión, se registró en la sesión del 14 de Abril del año 2003, cuando en la Comisión de Economía se puso al voto una materia pendiente de acuerdo. El número total de miembros fue de ocho congresistas. En dicha sesión el quórum era de seis integrantes. Al momento de votar el asunto los miembros de la Comisión presentes eran seis. En consecuencia había quórum. Al computar los votos el resultado fue de tres votos a favor de la materia por acordar y tres abstenciones, sin votos en contra.

Durante el mismo año, sin embargo, se produjo un hito que justificó la ulterior regulación actualmente vigente. Tal hito fue la votación realizada en la Comisión Permanente en sesión del 15 de Octubre del 2003, con ocasión del antejudio político generado por la denuncia constitucional contra el ex Presidente Alberto Fujimori. Al realizarse el cálculo de los votos respecto de una de las conclusiones de la Comisión encargada de evaluar la denuncia, votaron siete a favor, ninguno en contra, y hubieron ocho abstenciones. Como resultado de lo cual la situación condujo a que el Presidente requiriera informe a la Comisión de Constitución el 16 de Octubre del 2003 para que se esclarezca el valor que tienen las abstenciones en una votación y si éstas además de ser válidas tienen capacidad de generar efectos en los procesos de votación. Ésta estudió la materia y concluyó en un Informe, el mismo que elevó el 1 de Diciembre del 2003, y fue aprobado por el Pleno el día 11 de Diciembre de dicho año.

Desde entonces, y a partir de las reglas que aprobó el Pleno para valorar la abstención, se ha producido diversidad de casos en los que las abstenciones

han sido reconocidas no sólo como una manifestación de voluntad abstinerente, sino como una expresión positiva de voto con capacidad para crear efectos en el proceso de agregación de las preferencias de los votantes (<sup>β</sup>). Y ello independientemente del texto de la norma aprobada que, conforme podrá advertirse en el texto de esta exploración, es una norma no sólo inconsistente sino integrada por preceptos absurdos y contradictorios.

La evaluación de la cuestión relativa a la valoración de la abstención y cómo debe o puede aplicarse pretende realizarse según los siguientes parámetros o restricciones. Primero, que la regla para decidir sea la de la mayoría simple; por lo tanto, se excluye de análisis toda situación en la que la regla para tomar acuerdo fuera la mayoría absoluta, una mayoría fija o cualquier otra forma de mayoría calificada sea mayor o menor a la mayoría absoluta. Segundo, que el método para expresar las preferencias sea mediante votación nominal o electrónica y, por lo tanto, sea posible discernir cuántos y quiénes votan en un sentido u otro. Tercero, no se contemplan las dificultades derivadas de formas de votación a mano alzada, las votaciones secretas, las votaciones por cédulas, ni otras formas masivas de votación como a las que se solió llamar por "carpetazo" en la historia parlamentaria peruana. Cuarto, que en las normas vigentes se reconoce expresamente a la abstención como forma válida de manifestación de voluntad en el acto de votación que conduce el Presidente del Congreso donde, por lo tanto, se presentan situaciones en las que debe definirse cuál es la resolución que se adopta cuando concurren las tres posibilidades de expresión del voto (abstención, a

---

<sup>β</sup> En la Comisión Permanente, el 23 de Febrero del 2006, luego de rechazarse una cuestión previa de aplazamiento en la votación de la Ley que autorizaba a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para programar la franja electoral en las elecciones generales del año 2006, consultado el proyecto el resultado fue de 6 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones. La cuestión quedó sin resolver llegándose paradójicamente al mismo resultado al que se habría llegado de haberse aprobado la cuestión previa de aplazamiento de la votación. También en la Comisión Permanente, al votarse el texto sustitutorio del proyecto de ley mediante el cual se autorizaba al pliego Presidencia del Consejo de Ministros a realizar transferencias financieras a favor de la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, el día 27 de Febrero del 2007, hubo 9 votos a favor, 1 en contra y 10 abstenciones. En sesiones de Pleno se ha llegado a resultados similares, respecto de los cuales se ha aplicado el acuerdo tomado como consecuencia del Informe de la Comisión de Constitución. Entre ellos la votación del 22 de Abril del 2004, sobre el proyecto de ley que modificaba varios artículos del Código Penal referidos a delitos contra la libertad sexual, donde votan a favor 23, 1 en contra, y 53 abstenciones; la votación del 22 de Junio del 2005, sobre el proyecto de ley que incorporaba al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema pobreza, donde votaron 28 a favor, 18 en contra y 30 abstenciones; las votaciones del 9 de Marzo del 2006, sobre el proyecto que creaba el régimen especial transitorio de los servicios de transporte aéreo, donde 19 votan a favor, 18 en contra, y 28 se abstienen, luego de lo cual al consultar la rectificación de la votación 18 votan a favor, 21 en contra, y 28 se abstienen; el 4 de Julio del 2006, al votar el proyecto de ley que regulaba el otorgamiento de derechos de uso y servidumbre forzosa para los servicios de telecomunicaciones, votaron 26 a favor, 1 en contra, y 37 abstenciones; en la sesión del 13 de Julio del 2006, al votar el Informe de la Comisión de Ética que imponía suspensión disciplinaria al congresista Llique Ventura, votaron 20 a favor, 23 en contra, y 27 se abstuvieron, pero al rectificar la votación el resultado varió votando 20 a favor, 36 en contra y 12 se abstuvieron, quedando por lo tanto sin sanción; así como en la sesión del 14 de Diciembre del 2007, cuando al votar el proyecto de ley que regulaba la aplicación de utilidades en las Cajas Municipales de Crédito Popular, 14 votaron a favor, ninguno en contra, y 28 se abstuvieron. En ninguno de los casos en los que las abstenciones fueron más que los votos a favor o en contra quedó resuelta la cuestión consultada, declarándose postergada la votación para consultarla en posterior oportunidad.

favor y en contra). Quinto, se asume que en todas votaciones cuentan con el quórum necesario para sesionar e igualmente para adoptar un acuerdo sin inconvenientes por falta de quórum. Y, sexto, que el cálculo de los votos excluye la valoración de la existencia de supuestos derivados de exigencias relativas a otro criterio que no sea el cálculo de los votos según los congresistas presentes en una sesión (lo cual excluye consideraciones relativas a si se cumple o no con el requisito del número hábil o legal sobre el cual se realice el cálculo).

### **1. Antecedentes e introducción contextual a la cuestión en el Perú**

El inciso a) del Artículo 22 del Reglamento del Congreso del Perú incluye como "derecho funcional" de los congresistas la *facultad de votar*.

El voto ha sido tradicionalmente reconocido no como una facultad ni como un derecho parlamentario, sino como un deber, o una obligación. Un deber, además, que sólo podía ser ejercitado en sentido afirmativo, o en sentido negativo. La abstención sólo tiene reconocimiento como una opción, primero, a partir del Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988, y luego con el Reglamento del Congreso de 1995. Fechas enmarcadas, precisamente, en la llamada década de la antipolítica, o de la privatización de la política, y que explica el fenómeno que consiste en la visión sesgada de la función política como el ejercicio privado de responsabilidades públicas.

En ese mismo contexto es que se definen las funciones y facultades de los parlamentarios como "derechos" de carácter subjetivo (por lo tanto, el traslado a la dimensión del ejercicio de la función pública de alternativas privativas del ejercicio del sufragio en la esfera individual como lo es, en efecto, la abstención, figura excluida de las opciones funcionales del parlamentarios en el Perú hasta 1992). De igual modo a como se habla de "gerenciar" la actividad pública, se habla también de la penetración de actividades funcionales con la ideología universal de los derechos humanos. Espacio adicional en el que la esfera pública y la esfera privada diluyen, pierden y mueven sus fronteras, en este caso, en perjuicio de la esfera pública y, por lo mismo, de la actividad política, a favor de un concepto individualista de la misma.

La facultad de voto que se reconoce en el inciso a) del Artículo 22 del Reglamento del Congreso, debe leerse en concordancia con el capítulo sobre votaciones, en el que se incluyen los Artículos 56 al 58. El voto, según el Reglamento, puede ejercitarse de conformidad con los tipos de votación reconocidos. Dichos tipos son votación pública, o votación secreta. Las votaciones públicas son por tablero electrónico, nominal o a mano alzada. Las votaciones secretas se realizan principalmente para la elección de cargos directivos, o para designar altos funcionarios públicos. Las votaciones secretas se expresan por cédulas, en las que los congresistas manifiestan su opción con

un aspa o cruz, aunque se ha producido alguna ocasión en la que se validó la marca mediante círculo.

En cuanto al procedimiento para recoger el sentido de las votaciones individuales de los congresistas, una pauta central en dicho procedimiento es la recogida en el Artículo 56 del Reglamento del Congreso, que dispone en el segundo párrafo que, a partir del momento en que se efectúa la verificación del quórum, *ningún congresista debe abandonar la Sala, permaneciendo en su escaño hasta que concluya el acto de votación*. En este texto se advierte un rasgo o huella del concepto del voto en que pervive el hálito de cierto resto de su entendimiento como un deber funcional. Es una característica importante en su regulación que corresponde al tratamiento que se le dio, por lo menos hasta 1992, bajo el concepto del voto como función.

En efecto, el Artículo 56 del Reglamento dispone en el segundo párrafo que a partir del momento en que se efectúa la verificación del quórum *ningún congresista debe abandonar la Sala, permaneciendo en su escaño hasta que concluya el acto de votación*.

Si, como dice el inciso a) del Artículo 22, los congresistas pueden participar con voz y voto en las sesiones, y en el Artículo 56 se prevé que, luego de establecido el quórum, los congresistas no pueden abandonar la Sala, existe un mandato implícito, aunque no taxativamente establecido, para no dejar de votar mientras se permanece en la Sala o, por lo menos, para no modificar el quórum al momento en que se consulta la votación. Esto es, quien da quórum fija la base del cálculo de los votos, y su permanencia configura la regla para definir el sentido de una votación.

Quienes votan deben mantenerse en el lugar de votación para mantener, sostener y respaldar personalmente un acto público de la corporación de que son miembros. Su número es la base en que se origina la validez y el carácter vinculante de los resultados de la votación. El mandato de inamovilidad, hasta el año 1992, iba indesatible e inextricablemente vinculado a la forma en que el voto debía realizarse.

La obligación consistía en que nadie podía abandonar la Sala, pero también que quienes estuvieran en la Sala tenía sólo dos opciones o formas obligatorias de votar. Las opciones y forma era el voto o por el sí o por el no. Todos quedaban comprometidos o con la aprobación o con el rechazo de una materia puesta a su resolución. El Reglamento de 1995 (como en su caso ocurrió con el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988), al admitir la abstención como forma potestativa de expresar el sentido de la preferencia en el acto del sufragio, modifica, si no, además, distorsiona, el carácter tradicional en que se conceptuó en la historia parlamentaria, el voto de los representantes.

El apartamiento de la tendencia histórica consiste en que desde la vigencia de tal reconocimiento positivo cabe estar presente sin votar, y además en estar

presente y optar por la abstención para que el asunto quede irresuelto (temporal o indefinidamente). Hasta 1988 todos los presentes estaban obligados a no salir de la Sala y también a votar o por el sí o por el no. No cabía estar presente y no votar, ni votar por forma distinta al sí o al no.

En la historia parlamentaria peruana, como se ve, todos los presentes no sólo no podían abandonar la Sala y debían votar, sino que al votar su compromiso funcional era entendido como obligación de resolver; y resolver no es postergar sino aceptar o rechazar la proposición sometida a la asamblea, esto es, se debe votar o a favor o en contra, y no en el sentido de que el asunto quedara sin resolución de la asamblea.

La abstención, sea como dejar de votar estando presente, o como votar positivamente absteniéndose de resolver, no suponía una forma de compromiso. Estuvo excluida. El voto debía ejercitarse sin elusión de la responsabilidad, de forma que las materias objeto de pronunciamiento debían quedar resueltas por todos quienes integraban y estaban presentes en la asamblea, en un sentido o en otro. En ningún caso postpuestas o postergadas. La postergación se entendía una forma de evasión del compromiso en la función pública del representante. Abstenerse era incumplir con la función que el representante desempeñaba por cuenta e interés de la comunidad.

En consecuencia, de acuerdo al régimen tradicional la única manera en la que un representante podía dejar de votar (ya que todos los presentes estaban obligados a votar, y el voto sólo podía ser por el sí o por el no) era optar por hacerlo antes del momento en que se establece el quórum. Lo que importa que no dar el quórum e inasistir era el único modo de no votar (y, por tanto, de abstenerse en la consulta y en el proceso de toma de decisión colectiva). Sólo cabía no estar ni en el lugar (*locus*) ni en el momento (*momentum*) en que se debe tomar la decisión. El que de forma particular necesitara o prefiriera abstenerse no podía estar ni en la Sala, ni en el momento en que se consultaba la decisión a la asamblea.

La presencia corporal estaba físicamente comprometida con el voto y, por lo mismo, con el compromiso y responsabilidad resultante de la consulta y de la decisión colectiva adoptada. En buena cuenta, la regulación vigente liquida y volatiliza el coágulo de la función electoral del congresista y disuelve el núcleo físico mismo que tradicionalmente tuvo el acto de la votación. Se trata de una descontextualización de la función de votar, y de la fulminación de la riqueza semántica que el voto tuvo en la historia parlamentaria del Perú. El sentido del voto parlamentario, por esto mismo, ya no es el mismo y el régimen vigente debe ser interpretado y aplicado conforme a las nuevas premisas que el ordenamiento vigente ha establecido.

De ahí que, por las razones anteriores, a la vista del reconocimiento de la abstención como forma válida y eficaz de votar, quepa sostener que, la disposición que impide abandonar la Sala de Sesiones, muta y tiene ahora otros significados que los que le correspondió en la época funcional típica de

ejercicio del sufragio parlamentario. Tiene como efecto, y trae consigo, el reconocimiento de una posible forma de expresar la voluntad de los congresistas distinta a la prevista en el segundo párrafo del inciso a) del Artículo 57.

En efecto, el Reglamento reconoce expresamente el valor positivo de tres formas de expresar y de manifestar la voluntad de sufragio durante el acto de la votación en dicho inciso, que son el voto a favor, el voto en contra y la abstención. Sin embargo, una forma distinta de tomar posición sobre las cuestiones sometidas a consideración de los representantes es la que consistiría en que, como consecuencia de la obligación de no moverse de la Sala, y estando presente en ella, por mandato del Artículo 56 del Reglamento, se optara por dar quórum pero dejar de participar en el proceso de agregación de preferencias de los congresistas. Esto es, caben ahora, como consecuencia de la forma híbrida en que se regula la votación (voto *función*, y voto *facultad*), dos maneras de expresar la abstención, una activa y otra pasiva.

## **2. Presentación de la cuestión**

Es en el contexto presentado como aparece la necesidad de ofrecer una aclaración o explicación sobre la naturaleza procesal y el efecto vinculante de las abstenciones, respecto de lo cual surgen dudas respecto del resultado de la votación, y dudas, además, nutridas de opinabilidad y carácter controversial. La opinabilidad y el carácter controversial tiene que hacer fundamentalmente con la insuficiente evidencia normativa que permita resolver la duda.

¿En qué consiste la duda? La duda consiste en la dificultad que se produce para tener la certeza de si hay o no hay acuerdo en la Comisión cuando al consultar el tema el número de congresistas presentes en la sesión vota en igual número a favor y por la abstención sobre el asunto, según el supuesto que originalmente se verificó en la Comisión de Economía; pero también aparece en circunstancias en las que pudiera existir una mayoría simple de abstenciones respecto de los votos a favor o en contra. Para otros incluso es también dudoso que la abstención suponga un resultado colectivo, así la consulta cuenta con mayoría absoluta de abstenciones, al punto que quienes sostienen una posición más radical afirmarán que la unanimidad en la abstención tampoco tiene carácter vinculante como expresión colectiva de la voluntad. Esta última situación permite advertir cómo el terreno en el que surge esta duda no está exento de dificultades y, también, de contradicciones y hasta de absurdos.

Para examinar las preguntas que motivan este estudio será necesario llegar a una definición sobre si es dable que, no obstante el reconocimiento y consideración de las abstenciones como una manifestación válida de voluntad, aquella pueda ser tratada como una forma de ejercicio del derecho a no votar y, por lo mismo, como un caso en el que siendo válida la expresión de la

abstención el solo hecho de manifestarla en este sentido no surta efectos colectivos de carácter vinculante para la asamblea.

¿Es o no la abstención un tipo de voto? ¿Es lo mismo votar que expresar manifiesta y positivamente el deseo de no votar? ¿Sería en ese caso la expresión del deseo de no votar una toma de posición sobre la cuestión sometida al voto? ¿Es abstenerse, por lo tanto, una toma de posición respecto a la materia votada, o una expresión de voluntad no válida de tomar posición sobre la cuestión consultada?

Desde el punto de vista normativo, no menos que desde el punto de vista de una decisión política colectiva, la falta de certeza surge porque existe un vacío. No hay norma específica que establezca ni determine si se trata en efecto de un caso en el que los votos a favor tienen igual carácter y naturaleza que las abstenciones; si son equiparables a los votos en contra en la medida que es una forma de impedir la aprobación de una propuesta; contrariamente, si son homologables a los votos a favor en cuanto podría tratarse de formas indiferentes o neutrales de tomar posición y, por lo tanto, no suponen oposición a la adopción del acuerdo o aprobación de la propuesta; o si los votos a favor son suficientes cuando el resto de los congresistas votantes prefieren abstenerse. Tampoco hay norma específica que disponga que luego de expresada la voluntad de los votantes durante el escrutinio las abstenciones sean excluidas del cómputo. Sin regla específica la incertidumbre justifica la especulación y la opinabilidad sobre la materia.

### **3. Naturaleza de la abstención en el voto**

No existe una concepción unánime sobre el valor de la abstención en los diversos sistemas de votación. Como se ha adelantado, en el Perú ha habido momentos en los que la abstención no era considerada un modo de expresar la voluntad entre los congresistas. *La abstención no era permitida.* El Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas prohibía la abstención (no la reconocía como forma de expresión de la voluntad de los representantes) y, además, obligaba a los representantes a expresar su voto. Una concepción de esta naturaleza ve en la votación no el ejercicio de un derecho, sino el cumplimiento de una función (voto funcional dentro de un órgano en el cual cada votante es un miembro necesario del cuerpo de votantes).

En otros casos la abstención es *equiparada a un voto contrario*. Ello se produce cuando se concibe la consulta como una expresión necesaria de voluntad afirmativa. En este caso las abstenciones se asimilan a los votos en contra porque son modos de expresión no afirmativa. Se presume que quienes se abstienen no quieren que el asunto se resuelva a favor. Por lo tanto, el valor de las abstenciones es una forma de no coincidir en la aprobación de una consulta, aunque con una intensidad menor que la preferencia de quienes se expresan más radicalmente en contra de la materia consultada. Se entiende que si los votos no son favorables a la materia de la consulta, en

consecuencia no hay acuerdo. En estos casos las abstenciones caben quedar anuladas o sumarse a los votos en contra.

La abstención puede concebirse también como una suerte de participar formalmente en el proceso de agregación de preferencias, pero no involucrarse en el resultado, cualquiera que fuese. Es el concepto de abstención como expresión de indiferencia absoluta por el resultado. A quienes se abstienen les da tan igual que haya o que no haya decisión, y si la hubiera que ésta sea a favor o en contra de la propuesta consultada. Quien se abstiene, como lo percibe el profesor García Salvatecci, *deja en otro o en otros la capacidad de elegir a favor o en contra de algo, por lo que implica que se respetará la decisión del otro o de los otros. En el fondo es una especie de delegación* (<sup>z</sup>). Si la abstención es una suerte de delegación su valor no puede equipararse con los votos a favor ni con los votos en contra. Simplemente es una forma de endosar los propios votos al ganador, sin cuestionar cualquiera que fuese el resultado; es más, con cargo a respaldar el resultado de los votos ajenos con el consentimiento abstinente de quien delegó en los otros la potestad de resolver el asunto. Para quienes conciben la abstención de esta manera su cálculo no cuenta y debe anularse en el escrutinio para dejar que las otras opciones resuelvan la consulta. El que se abstiene avala y sostiene a quienes votan en sentido favorable o negativo. La excepción la constituirían los casos en los que se requiere un número fijo de votos, puesto que el voto de quienes se abstienen y no apoyan el sentido de votos requeridos para aprobar la consulta tiene efectos semejantes no a la aprobación sino a la desaprobación de la cuestión consultada.

Pero una cuarta opción es la que considera que *la abstención es una forma positiva y facultada de pronunciarse*. La premisa de la que se deriva esta alternativa electoral es que quien se abstiene no es que se oponga a la absolución afirmativa de la consulta, ni de que sea una forma de voluntad en la que concurre de modo oblicuo con una opción contraria para impedir que los votos a favor ganen la consulta. El que se abstiene, en este contexto, estima que no cuenta con la ilustración necesaria para adoptar una posición. Está ante una duda, y en vez de arriesgarse en un sentido u otro opta por abstenerse (*in dubiis abstine*). Según el sistema o fórmula de votación podría incluso tomarse los casos de los votantes que votan simultáneamente a favor y en contra, que usualmente son considerados votos nulos, como formas presuntas de abstención, en los casos en los que los regímenes de votación no la permiten.

#### **4. Tipos de abstención**

La abstención puede tener carácter *individual* o *colectivo*. La primera se hace efectiva cuando no hay una posición de grupo y cabe advertir que el tema o materia de la consulta puede atravesar y dividir a todos los miembros de los diversos grupos con presencia en el grupo u órgano del Congreso.

---

<sup>z</sup> Comentario compartido con el autor mediante correo electrónico del día 21 de Agosto del 2008.

La votación individual puede a su turno ser *regular* o *irregular*. Es regular cuando, dentro de un sistema que permite la votación en forma de abstención un representante lo hace de manera abierta. Es una votación normal. Es irregular, de igual modo, en dos situaciones diferentes. La primera es cuando un sistema permite la abstención pero no obstante el representante, estando presente en el momento de la consulta en la Sala de Sesiones, opta por no votar. Y es irregular cuando ya sea que el sistema permita o no permita la abstención como forma de expresión de la voluntad de votar, el representante no solamente no vota estando presente, sino que opta por abandonar la Sala de Sesiones para no expresar su voluntad de abstenerse. Es una forma de evadir la votación y de compartir expresamente el compromiso ni a favor ni en contra ni en forma de abstención formal.

La abstención como forma de votación *colectiva*, a su turno puede ser *regular* o *irregular*. Es regular cuando el grupo, a través de sus voceros o portavoces, declara que el voto de todos sus miembros será la abstención. Pero es irregular cuando la abstención se produce de hecho. Los casos de votación colectiva irregular se hacen efectivos cuando uno o más grupos hacen abandono de la Sala de Sesiones ya sea de forma gradual o súbita. El hecho concreto es que no se pronuncia sobre la materia de la consulta y no registra su opción.

### **5. Significado de la abstención**

Para aproximarse al tema en el régimen parlamentario nacional es indispensable referir los preceptos contenidos en el Reglamento del Congreso que ofrezcan una delimitación y perfil menos vago de las figuras de derecho parlamentario en cuestión. Entre dichos preceptos el más importante es el Artículo 57 que establece que los modos de votar pueden ser tres: *a favor (sí)*, *en contra (no)*, y *abstención*. El otro Artículo es el 52, que señala que *los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente*, y que *en caso de producirse empate en la votación el Presidente tendrá un voto dirimente*. Como puede verse, para el derecho parlamentario peruano la abstención tiene la naturaleza de una forma reconocida y facultada de registrar la opción de un representante durante el acto de votación. Ni es prohibido abstenerse, ni la abstención es considerada como un voto asimilable a los votos en contra.

La abstención es una forma positiva de participar en el proceso de votación en la asamblea. Podrá no ser, según algunos, porque no lo dice literalmente el Reglamento, que la abstención es un tipo de *voto*, pero no puede negarse que sea en efecto una forma positiva, activa y expresa de manifestar la posición y la voluntad en la votación. El distingo parece necesario establecerlo, en particular para quienes creen que la abstención es sólo una concesión basada en la fuerza de los hechos y no una forma válida de votar.

En el Reglamento del Congreso, sin embargo, no se prevé que las abstenciones deban excluirse del cálculo de los votos, ni que no son formas no válidas de expresar el voto no obstante haber sido válidamente emitidas. La diferenciación entre *votos válidos* (esto es, votos a favor o votos en contra) y votos válidamente expresados o emitidos (expresión que incluye los dos tipos anteriores además de las abstenciones) no tiene sustento positivo. Sí lo tiene cuando la regla excluye como no válidas alguna de las formas de expresar el voto, tal como ocurre cuando, para el cómputo en las elecciones generales que se realiza luego del escrutinio, se excluyen los votos nulos y en blanco (equivalentes a las abstenciones) para establecer si el candidato obtiene o no la mayoría exigida en la fórmula electoral.

De ahí que los votos a favor (y, para este efecto, de modo similar, los votos en contra) representan una opción con un contenido claro, en tanto que las abstenciones muestran una preferencia que no admite la imputación de ningún contenido específico sobre la materia respecto de la cual se ausulta su preferencia. Para quien se abstiene la materia puede no ser un asunto irrelevante, aunque prefiere no optar en el momento en que se formula la cuestión por decidir. Puede no darle igual, sin embargo, el sentido en que el resto de los votantes opte.

Para quien se abstiene hay indiferencia preferencial relativa, pero sólo relativa, porque no le da igual votar que no votar (prefiere votar a no votar). Pero su abstención no deja de ser un *modo de preferir que no se resuelva en sentido favorable ni desfavorable*. Quien se abstiene deja que el resto resuelva, si los que optan por expresarse a favor o en contra es mayor que los que votan por la abstención. Es una forma positiva y expresa de omitir un pronunciamiento a favor y en contra. Se renuncia a decidir por una ni otra alternativas. No se deja que otros lo hagan y hay una voluntad manifiesta de oponerse a la decisión a que lleguen quienes prefieran pronunciarse o a favor o en contra.

En el caso de quienes actúan como comisarios de los grupos parlamentarios a que pertenecen ante una Comisión Ordinaria la abstención constituye una manera de recomendar que la Comisión deje de pronunciarse en relación con la fórmula de la consulta. Una forma de atender el encargo que les encomiendan el Pleno y sus grupos parlamentarios manifestando que es mejor dejar de pronunciarse respecto del asunto consultado. Es una forma de expresar que es una materia sobre la que se prefiere expresamente no resolver. Abstenerse es no tomar partido ni a favor ni en contra con la materia consultada. De dejar desatendido el compromiso con la materia. De mantener una actitud de desapego y de desvinculación con la materia sobre la cual debe votar. El que se abstiene no quiere el vínculo con el tema votado. Lo rehúsa.

La voluntad de quien vota por la abstención, por eso, no es una omisión pura. Es, más bien, una *forma activa de omisión*. La omisión pura es la de quien no

vota. El que no vota (estando presente) ejercita una *forma pasiva u omisiva de acción*. La omisión de quien vota por la abstención es una expresión de voluntad. Quien no vota rehúsa ejercitar la opción de votar. No son, en este sentido, equivalentes. Quien no vota deja libertad plena a quienes votan para que decidan. Pero quien vota por la abstención indica a los demás votantes que la decisión colectiva debe orientarse en el sentido de una no posición; de un no pronunciamiento colectivo. A quien vota por la abstención no le es igual el resolver o no resolver el asunto, sino que expresa una preferencia por la resolución en el sentido de un no pronunciamiento.

El que se abstiene asume expresamente la responsabilidad por su declinación. El que no vota no asume tal responsabilidad de manera expresa. El que no vota no expresa el voto. El que se abstiene imprime un carácter y fuerza diferentes en su voluntad. El valor agregado del que se abstiene es una forma de participación en un proceso de agregación de preferencias individuales con la finalidad de llegar a un acuerdo colectivo. El que se abstiene quiere que su voluntad vincule al grupo. Pero una voluntad del grupo que no sea ni a favor ni en contra.

Cabe distinguir, entonces, tres casos. La abstención, o sea el acto de participar en la votación durante la sesión en la que se encuentra presente expresando positivamente el voto expresando su abstención; el no voto de quienes estando presentes optan por no votar a favor, en contra, ni por la abstención; y el caso de quienes perteneciendo a la corporación no sólo no se abstienen, ni votan, sino que optan por no asistir (o no asisten por encontrarse imposibilitados de hacerlo, o con licencia). Son tres supuestos, y en ningún caso los efectos son los mismos.

Mientras que para quien no concurre resulta que su ausencia es una forma de indiferencia (buscada, tácita, o efectiva más allá de su voluntad) frente a que se realice o no sesión así como a los resultados de las votaciones que en ellas se lleven a cabo, en el caso de quienes están presentes en la sesión pero no votan es una forma de indiferencia frente no al hecho de que haya sesión o no (porque están presentes para ello y así dan quórum) sino frente a los resultados a los que se llegue como consecuencia de una consulta en la que optan por no pronunciarse.

En cuanto a quienes estando presentes no manifiestan su voluntad cuando la asamblea es consultada se ubican en un contexto distinto. Quien *está presente* en la votación, pero omite expresarse y opta por *no votar*, uno, es indiferente tanto respecto de la decisión de tomar una decisión, como del objeto o materia sobre el cual se consulta la decisión; dos, elige que sean los que optan por decidir los que tomen la decisión sin su voto; tres, le da igual *si* se resuelve, y *lo que* se resuelva; cuatro, su omisión es pura, y no es igual a la de quien prefiere votar positivamente a favor de una ausencia de resolución; y cinco, con su omisión a votar endosa o avala el resultado de la votación al que se llegue sin su participación en la votación, no obstante estar presente.

Estar presente y no votar es la modalidad en la que cabe concretar el tipo de abstención al que se concibe como acto de delegación del abstinerente.

De otro lado, quienes se abstienen no son indiferentes frente a que la corporación sesione o no, porque con su presencia dejan claro que quieren la sesión y, a diferencia del grupo de quienes estando presentes en la sesión prefieren no votar, los que se abstienen y participan en la votación declarando su abstención quieren agregar su preferencia con la finalidad de que la corporación no sólo no vote sin ellos, sino de que la corporación llegue a un acuerdo de abstención y de no pronunciamiento. No les es indiferente sesionar o no sesionar porque están en sesión. Y tampoco les es indiferente el resultado de la votación, porque votan en un sentido admitido y protegido por el Reglamento del Congreso: votan para que el sentido de su votación prevalezca y no sea ignorado, desconocido ni anulado. Quieren que su voto cuente y que represente el no pronunciamiento de la corporación. Por estas razones parecería difícil e incorrecto asimilar el sentido de las abstenciones como si se tratara del voto de quienes no asisten o del voto de quienes asistiendo optan por no votar. Los que se abstienen tienen un mensaje positivo y el signo de su voto no puede dejar de ser tomado en consideración, a menos que el propósito fuera el castigar la forma abstinerente de expresión de voluntad asignándosela ya sea a los que votan a favor o a los que votan en contra.

El que no vota no participa, y su nivel de desvinculación y de desapego es mayor porque no se relaciona sola y exclusivamente con la materia de la consulta sino con la totalidad del producto colectivo. Prefiere no compartir la decisión colectiva. No es una desatención con el compromiso relativo a la materia sobre la que se plantea la consulta. Es una desvinculación mayor. No sólo con la materia consultada. Es el desapego por la decisión del grupo. El nivel de indiferencia es más intenso. Quiere, con mayor claridad, dejar que el grupo decida sin él. Por eso cabe presumir que con su indiferencia endosa el voto de quien quiera que gane en la consulta y le delega tácitamente su poder de decisión.

En tanto que quien se abstiene quiere que el grupo *no decida sin él*. El que se abstiene quiere que el grupo *decida con él y como él*. El que no vota deja y prefiere que otros decidan *por él*. El que se abstiene *no quiere que los demás decidan sin él*. El que se abstiene toma posición para que otros *no decidan por él*. El que se abstiene se opone a las posiciones de los demás sobre el sentido en que el grupo debe decidir. Quiere, prefiere y opta por que el grupo decida no otra cosa sobre la materia de la votación que un no pronunciamiento. En tanto que quien no vota quiere, prefiere y opta por la indiferencia total y manifiesta respecto de las opciones de los demás sobre la materia. Le da igual y les deja el derecho de resolver sin su voto. Para el que se abstiene los demás no deben resolver sin su voto. Quiere que su voto cuente y por eso manifiesta su voluntad en la consulta. No siendo indiferente al resultado colectivo opta por expresar activamente su voto omisivo porque, primero, prefiere *que se tome una decisión*, a que la decisión no sea tomada; segundo,

prefiere que la decisión a tomar sea *postergada*; tercero, prefiere *suspender el juicio sobre el fondo, objeto o materia* de la votación; cuarto, prefiere que la decisión colectiva *no sea tomada sin consideración a su opción*; y quinto, *no le es indiferente* que se tome una decisión y *lo expresa activamente*.

## 6. Valoración de la abstención

En concordancia con los alcances planteados en el acápite anterior, el sistema integral de reconocimiento del voto de los congresistas puede clasificarse según que prefieran o no participar en el proceso de toma de decisión colectiva. Si, estando presentes, no votan, el dejar de votar constituye una forma de librar a los votantes a que tomen la decisión que les parezca. Esa abstención deja que la decisión colectiva sea tomada por quienes sí quieren una decisión colectiva.

Quienes estando presentes no votan en ninguno de los sentidos ejercitan una opción individual, a la que se ha denominado *elocutio individualis abstinendi*, esto es, la forma individual de pronunciarse por la abstención (forma omisiva de votar, o de dejar que quienes votan tomen una decisión colectiva). Sin embargo, si estando presentes se opta por manifestar el voto en uno de los sentidos previstos por el Reglamento (y, por lo tanto, se expresa clara, expresa y positivamente la abstención), dicha manifestación configura un caso en el que al congresista que prefiere participar explícitamente en el proceso colectivo de afirmación de la voluntad en un sentido determinado. No deja que otros queden en la posibilidad de decidir sin su voto. Esto es, tiene decisión de participar en la decisión colectiva, y no prefiere que sean otros quienes tomen la decisión colectiva sin su participación.

Es congruente con el supuesto anterior que no valen lo mismo la decisión de no votar dando quórum y estando presente en la sesión, que la decisión de votar por la abstención cuando el Presidente llama a los congresistas a votar. Votar por la abstención es una forma de expresar un tipo positivo de decisión colectiva. Abstenerse de votar estando presente es una forma de dejar que otros sean quienes tomen la decisión sin la opción de quien no vota. Votar por la abstención es una *opción activa y positiva* de decidir colectivamente. Abstenerse estando presente es una *opción omisiva*, en la que quien no vota deja que otros decidan sin su concurso.

Por lo tanto, es respecto de quienes optan por decidir positivamente que cabe revisar el valor que tiene la preferencia por votar a favor, en contra, o abstenerse. Cuando el Reglamento establece una mayoría fija para tomar una decisión sólo corresponde considerar los votos a favor acumulados. Sin embargo, cuando no existe una cantidad fija, cuando no se requiere mayoría absoluta, o cuando no se prevé una mayoría calificada superior a la de la mayoría absoluta, pero cuando el resultado sí depende de una pluralidad de votos, en la que debe examinarse cuál es la mayoría simple con la mayor cantidad de preferencias para que prevalezca un tipo de decisión colectiva,

en ese caso, es necesario definir en qué sentido es que se imputa la decisión o voluntad colectiva del Congreso o, en su caso, del órgano parlamentario en que se produzca la consulta sobre la posición de los congresistas.

Si el Reglamento reconoce la abstención pura (*opción pasiva u omisiva*, esto es, no votar a pesar de estar presente) y la abstención activa (*opción activa o positiva* de preferir participar en la decisión colectiva), es porque faculta a los congresistas a que una consulta concluya en una decisión colectiva distinta al voto a favor y al voto en contra. Lo contrario importaría negar la facultad de todos quienes declaran y votan por la abstención. No es un mero giro retórico el que una norma permita la expresión por la abstención, pero que en los hechos se anule tal facultad omitiendo su consideración, valor y efectos tal cual si las abstenciones no se hubieran expresado. Porque al legislador no le da igual que unos se abstengan y otros voten a favor o en contra, es solamente razonable esperar que la aplicación de esta premisa surta efectos y reciba reconocimiento positivo cuando las abstenciones se expresen ante una consulta determinada.

Si la suma de las abstenciones es mayoritaria y es regla del proceso de toma de decisiones que las decisiones se adoptan por la mayoría de los votantes, excluir las abstenciones en el cálculo tendría como consecuencia la negación de un principio democrático y jurídico esencial, que sería el de negar la declaración de quienes tienen voluntad de que la decisión colectiva no sea ni a favor ni en contra. Tal imputación tendría carácter discriminatorio y excluyente, porque equivaldría y representaría la negación del derecho funcional que el texto del Reglamento reconoce de modo expreso, explícito e indudable. La abstención no es una forma subalterna, disminuida ni inferior de expresión del voto. Si es válida la abstención, también es válido el voto mayoritario por que la abstención prevalezca respecto de los votos a favor o de los votos en contra.

Sin embargo, la valoración de la abstención sí debe meritarse en relación con el número de votos, sea el de las abstenciones respecto a la suma total de votos de quienes prefieren adoptar una decisión a favor o en contra, o sea respecto a los votos a favor o en contra aisladamente concebidos.

Quienes se abstienen deciden que no se decida. Y el conjunto de quienes optan por el voto a favor o el voto en contra deciden que se tome una decisión. De ahí que corresponda cómo resolver dos tipos de situaciones. Una primera, donde la cuestión es si la suma del número de abstenciones es superior a la sumatoria total de los votos a favor y en contra, para definir si el resultado de la votación equivale a que no quede decidida la materia objeto de consulta. De modo similar, debe evaluarse y examinarse cómo debe resolverse los casos en los que el número de abstenciones sea sólo una mayoría relativa en relación con los votos a favor o en contra, y por lo tanto las abstenciones no son mayoría absoluta respecto a los votos a favor o en contra, pero son relativamente más que o los votos a favor o los votos en contra.

Las cuestiones por lo tanto pueden expresarse en términos de dos tipos de supuestos, a los que corresponden diversidad de casos empíricos que tendrán también distintos efectos, y a los que cabría formalizar, según la referencia que aparece en el cuadro siguiente. Dichos supuestos, casos y fórmula se definen según que las abstenciones sean o no mayoría absoluta al concluir la votación.

Cuadro N° 1

TIPOS DE ABSTENCIÓN EN LOS RESULTADOS DE UNA VOTACIÓN		
SUPUESTOS	CASOS	FÓRMULAS
1. Mayoría absoluta de abstenciones	5 A, 2 F, 1 C	$A > 50\% \wedge A > (F \wedge C)$
2. Mayoría relativa de abstenciones	5 A, 4 F, 1 C 5 A, 1 F, 4 C 5 A, 4 F, 3 C 5 A, 3 F, 4 C 5 A, 4 F, 4 C 5 A, 3 F, 2 C 5 A, 2 F, 3 C	$\neg (A > 50\%) \wedge A > (F \wedge C)$

Uno y otro supuestos requieren un tratamiento consistente, según pautas congruentes de racionalidad, donde en cualquier caso las abstenciones sean reconocidas en su validez y eficacia, según la naturaleza, la lógica y la regla de la mayoría simple como principio de toma de decisiones colectivas.

### 7. Las racionalidades de la valoración de la abstención

Conforme se ha señalado, el objetivo de esta evaluación se circunscribe al caso de la aplicación de la *regla de la mayoría simple*. No de la mayoría absoluta, mayorías fijas y legalmente determinadas, ni mayorías calificadas superiores a la mayoría absoluta. El significado y alcance de este análisis, por lo tanto, supone que la regla para decidir no exige sino que una cualquiera de las tres alternativas de expresión del voto sea superior a las otras. Así es como se entiende la regla de la mayoría relativa en esta evaluación.

Ahora bien, dentro del supuesto que la regla para decidir sea la de la mayoría simple, sin embargo, es posible ordenar las opciones de acuerdo al significado de las tres opciones y, por lo mismo, también respecto a los efectos buscados por quienes declaran su voto en uno u otro sentido.

Según un primer criterio de ordenamiento es necesario distinguir el significado y efectos de la abstención como opuesto a cualquiera de las otras dos opciones. La abstención, en efecto, tiene el sentido de que el asunto no quede decidido. En cambio, los votos a favor o en contra son ambas formas de resolver y decidir el asunto ya sea a favor o en contra. Se trata de dos

opciones básicas, la opción de decidir (a favor, o en contra), o la opción de no decidir (abstención).

Frente a una situación tal en la que haya que valorar la validez y efectos de la abstención según que éstas sean más o menos que los votos a favor o en contra, se trata, en principio, de dos modos de proceder. El primero, al que cabe denominar el *modo de las mayorías absolutas*, se apoya en la premisa y criterio de que quienes resuelven y cuya preferencia prevalece es el conjunto de quienes optan o por decidir, o por no decidir. Según una segunda y distinta alternativa, al que podemos denominar el *modo de las mayorías relativas*, el único criterio para decidir es la relación que cada opción tiene en relación con las otras dos, independientemente del contenido de la tendencia, sea a favor de no decidir, o a favor de decidir. En el primero de los modos el criterio del voto agrupa las tendencias en dos y por lo tanto cabe que los resultados sean o la mayoría absoluta de una de las dos opciones, o el empate entre ambas. En el segundo de los modos cabe tanto la mayoría absoluta de una de las opciones sobre las otras dos, como la mayoría relativa de una respecto de las otras alternativas, y también cabe el empate entre las tres.

### **7.1 La racionalidad de las mayorías absolutas**

De acuerdo a la racionalidad de las mayorías absolutas, no cabe medir la decisión de no decidir como si su contenido fuera igual a cualquiera de las opciones afirmativas de decisión expresadas como voto a favor o como voto en contra. Según este tipo de racionalidad, en razón al distinto sentido en que las preferencias pueden emitirse, antes de comparar aisladamente todos los votos emitidos es imprescindible por razones metodológicas definir si se va o se va a tomar una decisión. No cabría, según esta lógica, presumir que ya existe una decisión de decidir y que se decida según cualquiera de las opciones tenga mayor cantidad de adherentes. Para esta racionalidad no son votos sustancialmente comparables, aun cuando sí lo sean desde el punto de vista estrictamente procesal. El método de agregación de las preferencias exige un mínimo de racionalidad que permita llegar a una decisión colectivamente consistente. Para ello un paso anterior a la mera comparación de todos los resultados de las opciones es filtrar los casos en los que hay pretensión de resolver, frente a los otros en los que la pretensión de los votantes es que el asunto no se resuelva.

Al contrastar una y otra opciones se considera que quienes no quieren que el asunto se decida son quienes se abstienen, y quienes quieren que el asunto sí se decida es la suma total de los votos a favor y en contra. Al comparar ambas tendencias una de las dos excluye a la otra. Por lo tanto, dentro de esta misma lógica se exime de toda consideración la valoración aislada de cada una de las tres opciones en relación con las otras dos, y se trata de dos bloques de racionalidades contrapuestas.

Según la racionalidad de las mayorías absolutas, si la sumatoria del total de los votos a favor y de los votos en contra, es mayor que las abstenciones, no obstante que las abstenciones sean más que sólo los votos a favor o que sólo los votos en contra, el resultado de la votación debe tomar en consideración sólo a la mayoría de los que deciden que el asunto se decida (sea a favor o en contra). Por lo tanto, así el número de abstenciones sea mayor que sólo los votos a favor o que sólo los votos en contra, la decisión colectiva no es a favor de la abstención, si la suma de los votos a favor y de los votos en contra es superior a las abstenciones. En ese caso la decisión, no obstante que las abstenciones sean más que sólo los votos a favor o en contra será la que resulte de comparar sólo los votos a favor con los votos en contra.

Esta línea de razonamiento conduce a otra conclusión complementaria: si las abstenciones son iguales sólo a los votos a favor, o sólo a los votos en contra, hay empate únicamente si es que la suma de los votos distintos a la abstención es menor en total que las abstenciones. El empate entre abstenciones y votos a favor o en contra lo es únicamente cuando la suma de los votos a favor y los votos en contra no es superior a las abstenciones. En consecuencia, sólo no hay decisión, como resultado de que las abstenciones sean mayores o iguales a los votos a favor o en contra, si es que la suma de los votos a favor y de los votos en contra es inferior a las abstenciones.

Por lo tanto, el voto dirimente del Presidente sólo será necesario (en el caso de que las abstenciones no sean iguales a los votos a favor o a los votos en contra) si los votos a favor y los votos en contra son iguales en número; o, será necesario, igualmente (en caso que las abstenciones sean iguales a los votos a favor o en contra), cuando la cantidad de abstenciones y los votos a favor, o en contra, es igual, y la suma de los votos a favor y en contra no es mayor a las abstenciones.

## ***7.2 La racionalidad de las mayorías relativas***

Según la alternativa de las *mayorías relativas*, que en principio es opuesta a la anterior, no cabe recurrir al criterio de las mayorías absolutas porque si la regla general para decidir es en efecto que la consideración de la mayoría simple y cada una de las opciones es válida en sí misma, basta que una cualquiera de las opciones sea mayor a las otras para que la decisión colectiva quede resuelta según la mayoría relativa superior a cualquiera de las otras dos.

El criterio para decidir es la relación que cada opción tiene en relación con las otras dos. Ya sea, o no, que se clasifique y sume las opciones a favor y en contra como una sola, en contra de las abstenciones. En todo caso, la clasificación que agrupa los votos a favor y en contra en un solo bloque es un artificio que no está previsto en las reglas para decidir, y resulta de una imposición no reconocida. Equivaldría, además, a crear una variante que contradice la fórmula que rige para tomar decisiones, independientemente de que las opciones pudieran tener naturaleza sustancialmente no comparable

entre cada una de ellas. Si la regla es la de la mayoría simple basta aplicar directamente dicha regla sin realizar ningún proceso previo que suponga la introducción de variantes que desnaturalicen el mandato vigente.

Según la lógica de las mayorías absolutas, si la suma del número de abstenciones es superior a la sumatoria total de los votos a favor y en contra, el resultado de la votación equivale a que no quede decidida la materia objeto de consulta. En consecuencia con esta lógica, si las abstenciones son sólo mayoría relativa en relación con la sumatoria del total de votos a favor o en contra, pero la suma de los votos a favor y en contra es mayor al total de abstenciones estas últimas, ni reciben valoración ni se las considera suficientes para que la decisión sea no decidir.

Según esta segunda racionalidad, sin embargo, independientemente del total de votos a favor y en contra (decisión de decidir) si el total de abstenciones es mayor que los votos a favor o en contra (mayoría relativa) el resultado es que no hay decisión. Ésta queda pospuesta.

Como puede apreciarse la primera y la segunda alternativa son excluyentes. Pero en la primera se trata de dos criterios de valoración, uno es la revisión de opciones con criterios inherentes a la regla de la mayoría absoluta, y el otro es el criterio específico de valorar las opciones como mutuamente excluyentes, sin dilucidar si es que una de ellas puede valer por sí misma más que cualquiera de las otras dos. Todas y cada una de las opciones compiten con un sentido y efecto distinto entre sí y no necesariamente sobre la cuestión de si debe o no decidirse. La decisión de decidir no está en consulta. Simplemente el resultado de la votación define si hay o no mayoría para decidir, o para no decidir. Es irrelevante cualquier tipo de restricción que conduzca al filtro de la agregación colectiva de las pretensiones de los votantes.

### **8. Las reglas adoptadas sobre aplicación de la abstención**

Como se ha señalado, el Congreso aprobó e hizo suyas las conclusiones del Informe del 1 de Diciembre del 2003 que, a raíz de la consulta que se formuló a la Comisión de Constitución el 16 de Octubre del 2003 elevó ésta para su debate y votación. Las conclusiones contienen tres reglas, cuyos textos y fórmulas se reproducen en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2

<b>REGLAS VIGENTES SOBRE CÁLCULO DE LA VOTACIÓN</b>	
<b>REGLAS</b>	<b>TEXTO DE ACUERDO DEL PLENO. SENTIDOS Y FÓRMULAS</b>
<b>Primera</b>	Si en el caso que, en el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso, el número de abstenciones es mayor al de los votos a favor o en contra, el asunto queda sin resolver. Los votos a favor y en contra no son suficientes para

	una decisión colegiada.
<b>Fórmula</b>	Primer sentido: $A > (F \cong C) \Rightarrow A$ (disyunción fuerte, o exclusiva, <i>aut</i> ) Segundo sentido: $A > (F \vee C) \Rightarrow A$ (disyunción débil o inclusiva, <i>vel</i> ) Tercer sentido: $(A > F) \wedge (A > C) \Rightarrow A$ (conjunción)
<b>Segunda</b>	Si en el caso que, en el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso, el número de abstenciones (en el supuesto que los votos a favor sean mayor que el de los votos en contra) sumado al de los votos en contra, es superior a los votos a favor, se entiende que, siguiendo la tradición parlamentaria se ha aprobado lo puesto a debate.
<b>Fórmula</b>	$[ (A + C) > F ] \wedge ( F > C ) \Rightarrow F$
<b>Tercera</b>	Si en el caso que, en el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso, el número de abstenciones (en el supuesto que los votos en contra sean mayor que el de los votos a favor) sumado al de los votos a favor, es superior a los votos en contra, se entiende que, siguiendo la tradición parlamentaria se ha rechazado.
<b>Fórmula</b>	$[ (A + F) > C ] \wedge ( C > F ) \Rightarrow C$

Las tres reglas no pueden ser a la vez válidas. Algunas contradicen la naturaleza del tipo de voto, y otras se contradicen entre sí. Para que una regla cumpla la función que le corresponde tiene que cumplir ciertos requisitos. Uno de los más importantes es el de la clausura de su dominio. Esto es, que el alcance sobre el cual se fija sea apropiadamente definido. Si una regla comprende un ámbito de regulación que a la vez es abordado de distinto modo por otra regla del mismo cuerpo normativo la consecuencia será que las reglas se contradicen entre sí. La inconsistencia se evita si el dominio de cada una de ellas es correctamente clausurado, sin ambigüedades que generen o sean fuente de contradicciones

En un sistema de votación se entiende y presume que si una de las opciones gana a las otras, la razón es por el mayor número de votos que la ganadora tiene sobre las otras. Sin embargo, con la finalidad de encontrar cuál es el sentido que tiene la regla adoptada por el Pleno es indispensable revisar los distintos escenarios o supuestos posibles para descartar aquéllos que no sean racional, reglamentaria ni procesalmente viables. Por esta razón primero se examina la literalidad de la primera regla en su sentido más fuerte o estricto, luego el sentido débil o inclusivo de la misma, y en tercer lugar la alternativa más laxa, aunque quizá menos ajustada a la literalidad de su enunciación, y ofrezca mejores posibilidades para interpretar un sentido exento de absurdo que a la vez permita un mínimo de compatibilidad con las otras dos reglas.

Cuando el legislador enuncia su regla como un caso en el que las abstenciones ganan si son más que los votos a favor o en contra, la lectura más rigurosa de tal enunciación es la que le da el valor más fuerte a la disyunción, según la fórmula que se expresa como  $A > (F \cong C) \Rightarrow A$ . Esta primera lectura supondría que las abstenciones ganarían si éstas son excluyentemente más o que los votos a favor o que los votos en contra. Las abstenciones no ganarían si fueran más que las otras dos opciones a la vez. En efecto, si las abstenciones fueran excluyentemente más que los votos a favor o que los votos en contra, y sólo de una de las dos opciones pero no de las dos a la vez, en ese caso ganarían la votación. No la ganarían si las abstenciones fueran

más que ambas otras dos opciones. Este supuesto es un absurdo. Véase el cuadro siguiente, donde se muestra la aplicación de la regla según el concepto de disyunción fuerte o exclusiva.

Cuadro N° 3

APLICACIÓN DE LA PRIMERA REGLA DEFINIDA COMO DISYUNCIÓN EXCLUSIVA		
FÓRMULA	CASOS	EFEECTO
$A > (F \cong C) \Rightarrow A$	5 A, 3 F, 2C	Absurdo. A pesar que la regla dice que ganan las abstenciones, la disyunción exclusiva niega este resultado.
	4 A, 5 F, 1 C	Absurdo. Según la primera regla ganan las abstenciones porque basta que sean más que una de las otras dos opciones. En este caso, los votos a favor son más que las abstenciones, pero no ganarían la votación
	3 A, 2 F, 5 C	Absurdo. Según la primera regla ganan las abstenciones porque basta que sean más que una de las otras dos opciones. En este caso, los votos en contra son más que las abstenciones, pero no ganarían la votación.
	2 A, 5 F, 3 C 3 A, 4 F, 3 C	Según la primera regla, en este caso no ganan las abstenciones porque no son más que los votos a favor ni los votos en contra.

Si los votantes fueran 10, donde hay 5 abstenciones, 3 votos a favor, y 2 votos en contra, esto es, un esquema en que más son las abstenciones que las otras dos opciones, el carácter fuerte de la disyunción excluye la posibilidad de que ganen las abstenciones si éstas *a la vez* son más que cualquiera de las otras dos alternativas. Al aplicar la regla de la mayoría simple lleva a la conclusión que no ganan las abstenciones. Por esta razón si se interpretara la primera regla del Pleno como una disyunción exclusiva, tal aplicación contradiría la regla que dice que sí ganan las abstenciones si son más que los votos a favor o en contra. Aplicarla como disyunción fuerte o exclusiva llevaría al absurdo de que las abstenciones no ganaran a pesar de ser más que los votos a favor, y también que los votos en contra. Esta primera interpretación, en consecuencia, debe ser desechada y no es pertinente porque permitiendo que ganen las abstenciones si sólo son más que los votos a favor, o que los votos en contra, excluye la posibilidad de que ganen las abstenciones si a la vez son más que ambas otras alternativas. Advertir el absurdo lleva a concluir que la disyunción que enuncia la regla no puede ser una disyunción exclusiva. No sería aplicable.

En segundo término cabe examinar la segunda opción interpretativa de la primera regla del acuerdo del Pleno. Según esta segunda opción, la situación sería una en la que cabe que ganen las abstenciones ya sea que sean más que

los votos a favor o que los votos en contra, pudiendo ser más que ambas a la vez. A diferencia de la disyunción excluyente antes examinada, en el caso de la disyunción inclusiva sí es posible que ganen las abstenciones si son más que los votos a favor y que los votos en contra, pero también ganarían si sólo son más que una de las dos opciones y no que la otra.

En efecto, según esta segunda posibilidad interpretativa la fórmula  $A > (F \vee C)$  no precisa si para ganar basta que las abstenciones sean más que los votos a favor, a pesar que los votos en contra sean más que las abstenciones  $[(A > F \wedge C > A)]$  :v:  $[(A > C \wedge F > A)]$ , en cuyo caso se produce el absurdo de que puedan ganar las abstenciones no obstante que una de las otras dos opciones de votos sean mayores que la tercera  $[(C > A > F \Rightarrow A)]$  :v:  $[(F > A > C \Rightarrow A)]$ . Es parte de la lógica de la disyunción inclusiva que dos proposiciones sean verdaderas bastando que una de ellas sea verdadera. Por lo tanto, comprende el caso en el que una de las opciones tenga más votos que las otras dos, supuesto, como se vio, negado por la disyunción fuerte o exclusiva que no reconoce que sean verdaderas a la vez las dos proposiciones si ambas son verdaderas. En el cuadro siguiente se proyecta la aplicación de la primera regla según el concepto de disyunción débil o exclusiva.

Cuadro N° 4

APLICACIÓN DE LA PRIMERA REGLA DEFINIDA COMO DISYUNCIÓN INCLUSIVA		
FÓRMULA	CASOS	EFEECTO
$A > (F \vee C) \Rightarrow A$	5 A, 3 F, 2 C	En este supuesto sí se cumple la primera regla. Ganan las abstenciones porque a la vez son más que los votos a favor y los votos en contra. La disyunción inclusiva permite resultado.
	4 A, 5 F, 1 C	Absurdo. Según la primera regla ganan las abstenciones porque basta que sean más que una de las otras dos opciones. En este caso, los votos a favor son más que las abstenciones, pero no ganarían la votación
	3 A, 2 F, 5 C	Absurdo. Según la primera regla ganan las abstenciones porque basta que sean más que una de las otras dos opciones. En este caso, los votos en contra son más que las abstenciones, pero no ganarían la votación.
	2 A, 5 F, 3 C 3 A, 4 F, 3 C	Según la primera regla, en este caso no ganan las abstenciones porque no son más que los votos a favor ni los votos en contra.

Esta posibilidad interpretativa sigue siendo limitada e inapropiada, principalmente porque induce al absurdo de que en un caso de 10 votantes, si las abstenciones fueran 4, los votos a favor 5, y los votos en contra 3,

podrían ganar las abstenciones en consideración a que, si bien no son más que los votos a favor si son más que los votos en contra. De modo similar ocurre con el caso inverso, si siendo 10 votantes, las abstenciones son más que los votos a favor, pero menos que los votos en contra. Obviamente, el que la regla sea aplicable bajo el supuesto de que se trate de una disyunción inclusiva permite que se reconozca que ganen las abstenciones si son más que los votos a favor, y también que los votos en contra, efecto que no sería posible según la posibilidad de la disyunción exclusiva. En este extremo sí es correcta la interpretación como disyunción inclusiva, pero no lo es en supuestos distintos que son parte de las funciones veritativas o valores de verdad de la tabla de valores en la lógica proposicional. Siendo ese el caso no es técnicamente la mejor forma de enunciar una regla si ésta contradice el propio texto y efectos enunciados en su formulación.

Y por último si, con la finalidad de darle un sentido que sea consistente con la naturaleza del proceso de votación, la misma primera regla se interpretara como que el legislador hubiera pensado no en una disyunción sino en una *conjunción*, es decir que las abstenciones sean más que los votos a favor y que los votos en contra  $[A > (F \wedge C)]$ , tal conjunción supondría que la relación entre las partes de la proposición significa que a la vez  $(A > F) \wedge (A > C)$ . Es importante notar que la conjunción no tiene el alcance aritmético que llevaría a darle el significado de la "y" al de suma. Por lo tanto, no supone que si  $[A > (F + C) \Rightarrow A]$ , sino sólo que las abstenciones sean más que las otras dos opciones no obstante que la suma total de éstas fuera inferior a las abstenciones. Excluida esta última variante, las abstenciones ganarían sólo cuando fueran mayoría. ¿Qué mayoría? O una mayoría relativa en la que las abstenciones sean más que los votos a favor y más que los votos en contra  $[\neg(A > 50\%) \wedge (A > F > C) \Rightarrow A]$ , o la mayoría absoluta de los votos expresados o emitidos  $[(A > F > C \Rightarrow A) \equiv (A > 50\%)]$ .

Como puede verse, si la lectura de la regla según el texto literal expresado como disyunción conduce a distintas modalidades de absurdo, parece que, no obstante el texto expreso de la regla, la interpretación que permite razonablemente darle sentido a la misma es una en la que debe entenderse que en realidad quiso referirse a una forma de conjunción, pero que se prefirió omitir la misma para evitar el sentido aritmético inherente a la misma. Por lo tanto, descartando toda interpretación que validara el absurdo, debe asumirse que la primera regla significa a la vez que  $(A > F) \wedge (A > C)$ , y por lo tanto que según ella misma ganan las abstenciones en todo caso de mayoría absoluta de las mismas, pero también cuando no siendo ni alcanzando a la mayoría absoluta, esto es, en casos de mayoría simple o relativa, se cumple con el requisito de que las abstenciones sean más que los votos a favor y también, a la vez, más que los votos en contra. Esta sería una forma de evitar la paradoja que genera la presunción de validez y consistencia de y entre las tres reglas. La aplicación de la primera regla adoptando esta última posibilidad mostraría los resultados que se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 5

APLICACIÓN DE LA PRIMERA REGLA DEFINIDA COMO CONJUNCIÓN		
FÓRMULA	CASOS	EFFECTO
$(A > F) \wedge (A > C) \Rightarrow A$	5 A, 3 F, 2C	En este supuesto sí se cumple la primera regla. Coincide con los efectos de la disyunción inclusiva, porque ganan las abstenciones, que a la vez son más que los votos a favor y que los votos en contra. La conjunción sí permite este resultado.
	4 A, 5 F, 1 C	Según la primera regla no ganan las abstenciones. Hay otra opción con mayor cantidad de votos. Esa opción son los votos a favor. En este caso, los votos a favor son más que las abstenciones, y según la regla de la mayoría simple ganan la votación.
	3 A, 2 F, 5 C	Según la primera regla no ganan las abstenciones, porque hay otra opción con mayor cantidad de votos. Esa opción son los votos en contra. Como los votos en contra son más que las abstenciones, la aplicación de la regla de la mayoría simple como función conjuntiva define que los votos en contra ganan la votación.
	2 A, 5 F, 3 C 3 A, 4 F, 3 C	Según la primera regla, en este caso no ganan las abstenciones porque no son más que los votos a favor ni los votos en contra.

El marco de cobertura de la función conjuntiva es compatible con el enunciado de la primera regla del acuerdo, y lo es igualmente con la regla de la mayoría simple. Pareciera por lo tanto que, no obstante haber sido fraseado como una disyunción el objeto de la regla quedaría mejor cumplido si se entendiera que no es tal función sino la conjuntiva, aclarando que, en ese supuesto, la conjunción no tiene una connotación aritmética y, por lo tanto, no equivale a exigir que las abstenciones sea mayores que la suma de votos a favor y en contra.

Como pudo verse en el cuadro anterior, del mismo se deduce que si el número de votantes fuera 10, gana la abstención en razón de que éstas sean mayoría absoluta en todo caso en que ellas sumen 6, o más. Y gana la abstención cuando sólo hay mayoría simple o relativa sólo si en primer lugar una cualquiera de las otras dos opciones (a favor, o en contra) no tiene mayoría absoluta ni relativa. Como corolario o complemento de esta primera restricción, los siguientes requisitos son: segundo, si la suma de los votos a favor y en contra no es igual o superior a la mayoría absoluta; tercero, si la

suma de votos a favor y en contra suman juntas un número superior de votos que las abstenciones, siempre que uno y otro cuenten por lo menos con un voto; y cuarto, si las abstenciones y una de cualquiera de las otras dos opciones no igualan o empatan en número de votos.

Cuadro N° 6

REQUISITOS PARA DEFINIR CUÁNDO GANAN LAS ABSTENCIONES		
CRITERIO PARA DEFINIR	FÓRMULA	EJEMPLOS
1. Mayoría absoluta de abstenciones	$A > 50\%$	Sí cumple el criterio: 6 A, 4 F, 0 C 6 A, 0 F, 4 C 6 A, 3 F, 1 C 6 A, 1 F, 3 C 6 A, 2 F, 2 C
2. Una cualquiera de las otras dos opciones (a favor, o en contra) no tiene mayoría absoluta ni relativa	$\sim (F > 50\%) \wedge \sim (C > 50\%)$	No cumple el criterio: 3 A, 4 F, 2 C 3 A, 1 F, 6 C
3. La suma de los votos a favor y en contra no es igual o superior a la mayoría absoluta	$\sim [\Sigma(F + C) = > 50\%]$	No cumple el criterio: 2 A, 5 F, 3 C 4 A, 4 F, 2 C
4. Los votos a favor y en contra no suman juntos igual número de votos superior a las abstenciones, y cada uno cuenta por lo menos con un voto	$\sim [A = (F + C)]$	Sí cumple el criterio: 5 A, 4 F, 1 C 5 A, 2 F, 3 C No cumple el criterio: 5 A, 5 F, 0 C 5 A, 0 F, 5 C
5. Las abstenciones y una de cualquiera de las otras dos opciones no igualan o empatan en mayoría de número de votos	$A \equiv [(A \vee F) > C \wedge (A \neq F) \vee (A \vee C) > F \wedge (A \neq C)]$	No cumple el criterio 4 A, 4 F, 2 C 4 A, 2 F, 4 C

Las tres restricciones se cumplen en un caso de 10 votantes en supuestos en los que las abstenciones sumaran 5 votos, los votos a favor fueran 4 y los votos en contra 1; si los votos en contra fueran 4 y a favor 1; si los votos a favor fueran 3 y en contra 2; o si los votos a favor fueran 2 y en contra 3.

Cuadro N° 7

GANAN ABSTENCIONES CON MAYORÍA RELATIVA	CASOS DE MAYORÍA RELATIVA DE ABSTENCIONES
$[\sim(A > 50\%) \wedge (A > F > C) \Rightarrow A]$	5 A, 4 F, 1 C
	5 A, 1 F, 4 C
	5 A, 3 F, 2 C
	5 A, 2 F, 3 C

Pero señalamos que además las reglas se contradicen entre sí. Una condición básica para fijar reglas es que éstas rijan supuestos diversos, que no sean aplicables simultánea o conjuntamente sobre los mismos, y que por lo tanto

cada una de ellas no nieguen recíprocamente los efectos que causan al aplicarse sobre los mismos supuestos.

Sin embargo, si basándonos en el ejemplo de un órgano parlamentario con 10 votantes, si se tuvieran que aplicar las reglas respecto del mismo tipo de resultado cabría que al comparar la primera, la segunda y la tercera regla se produjeran los siguientes resultados:

Cuadro N° 8

SUPUESTOS DE APLICACIÓN DE LAS TRES REGLAS DEL ACUERDO DEL PLENO	
Casos sólo regulados por la Regla 1 <b>REGLA 1</b> $(A > F) \wedge (A > C) \Rightarrow A$	10 A, 0 F, 0 C 8 A, 1 F, 1 C 6 A, 2 F, 2 C
Casos regulados simultáneamente por la Regla 1 y por la Regla 2 <b>REGLA 1</b> $(A > F) \wedge (A > C) \Rightarrow A$  <b>REGLA 2</b> $[(A + C) > F] \wedge (F > C) \Rightarrow F$	9 A, 1 F, 0 C 8 A, 2 F, 0 C 7 A, 3 F, 0 C 7 A, 2 F, 1 C 6 A, 4 F, 0 C 6 A, 3 F, 1 C 5 A, 4 F, 1 C 5 A, 3 F, 2 C
Casos regulados simultáneamente por la Reglas 1 y por la Regla 3 <b>REGLA 1</b> $(A > F) \wedge (A > C) \Rightarrow A$  <b>REGLA 3</b> $[(A + F) > C] \wedge (C > F) \Rightarrow C$	9 A, 0 F, 1 C 8 A, 0 F, 2 C 7 A, 0 F, 3 C 7 A, 1 F, 2 C 6 A, 0 F, 4 C 6 A, 1 F, 3 C 5 A, 1 F, 4 C 5 A, 2 F, 3 C
Casos sólo regulados por la Regla 1 <b>REGLA 1</b> $(A > F) \wedge (A > C) \Rightarrow A$	10 A, 0 F, 0 C 8 A, 1 F, 1 C 6 A, 2 F, 2 C
Casos sólo regulados por la Regla 2 <b>REGLA 2</b> $[(A + C) > F] \wedge (F > C) \Rightarrow F$  Clausura de dominio de votos a favor $(F > A) \wedge (F > C) \Rightarrow F$	0 A, 10 F, 0 C 0 A, 6 F, 4 C 3 A, 4 F, 3 C 2 A, 6 F, 2 C 2 A, 5 F, 3 C 4 A, 6 F, 0 C 3 A, 6 F, 1 C 2 A, 7 F, 1 C 1 A, 5 F, 4 C
Casos sólo regulados por la Regla 3 <b>REGLA 3</b> $[(A + F) > C] \wedge (C > F) \Rightarrow C$  Clausura de dominio de votos a favor $(C > A) \wedge (C > F) \Rightarrow C$	0 A, 0 F, 10 C 0 A, 4 F, 6 C 3 A, 3 F, 4 C 2 A, 2 F, 6 C 2 A, 3 F, 5 C 4 A, 0 F, 6 C 3 A, 1 F, 6 C 2 A, 1 F, 7 C 1 A, 4 F, 5 C
Caso no regulado por ninguna de las tres reglas $(A = F) \vee (F = C) \vee (A = C) \wedge (A \downarrow F \downarrow C) > 50\%$	5 A, 5 F, 0 C 5 A, 0 F, 5 C 3 A, 3 F, 3 C

El cuadro muestra y permite advertir cómo cabe que al aplicar la regla uno y la regla dos, o la regla uno y la regla tres, el dominio sobre el que ambas se aplican tiene un ámbito parcial similar. No obstante existir unos pocos casos respecto de los cuales sólo rige una de las reglas, también existen otros casos en los que la regla uno y la regla dos pueden regir los mismos supuestos; como existen igualmente unos pocos casos en los que rige cada una de las reglas uno y tres, pero otros en los que la regla uno y la regla tres también rige sobre los mismos supuestos. Y puede percibirse, además, que existen algunas posibilidades de votación que quedan fuera del dominio de las tres reglas.

Las conclusiones que podrían adoptarse sobre la revisión efectuada son que (1) es posible que la primera regla sea incorrecta, (2) es posible que las reglas incorrectas son las dos y tres, y (3) es posible que las tres reglas hayan sido deficientemente definidas o construidas. No es posible que las tres sean válidas a la vez. Luego de superada la objeción de que es posible que la primera regla sea absurda, con una interpretación que la haría aplicable, una afirmación global del sistema de solución propuesto es que el acuerdo del Pleno es inconsistente. La inconsistencia advertida exige una revisión del problema de forma que sea posible proponer una alternativa de regulación que permita superar las inconsistencias expuestas.

De otra parte, puede observarse que si en la primera regla se propone que *si en el caso que el número de abstenciones es mayor al de los votos a favor o en contra, el asunto queda sin resolver. Los votos a favor y en contra no son suficientes para una decisión colegiada*, en función de los alcances presentados, la regla adoptada no pareciera analizar el supuesto de que la sumatoria total del número de votos a favor y en contra fuera mayor al de las abstenciones. Se evalúa y contrasta únicamente el total de abstenciones en relación con, o los votos a favor, o con los votos en contra.

De este modo la regla no toma en consideración que el número total de representantes que prefiere que la materia se resuelva sea mayor que el número de representantes que prefiere que la materia no se resuelva. Por lo tanto, se trataría de un tratamiento que privilegia las abstenciones en perjuicio de quienes están de acuerdo en que la materia se resuelva en uno u otro sentido.

Cabe afirmar por ello que la primera regla es conceptualmente ambigua y confusa. No evalúa adecuadamente la inclinación de las tres posibilidades de optar, porque compara las abstenciones con los votos a favor o los votos en contra, sin discriminar si la suma de unos y otros es superior o inferior al total de abstenciones. Trata por igual, en consecuencia, la voluntad de decidir (sea a favor o en contra) que la voluntad de decidir que no se decida o resuelva.

La segunda y tercera conclusiones, a su vez, incurren en el caso inverso. Desconocen el valor reglamentario de la abstención como forma eficaz de voto. Da la abstención por inexistente e incapaz de generar efectos en el proceso de toma de decisión. Las segunda y tercera conclusiones pierden de

vista que, no obstante el tenor de la consulta a la que responde el Informe, las abstenciones y los votos, sean a favor o en contra, en razón a que parecen obedecer a una racionalidad diversa, no admiten sumatoria alguna. Es irrelevante que el número de votos en contra sumados a las abstenciones sea mayor o menor a los votos a favor. La comparación debe realizarse entre el total de votos a favor y en contra, como formas de optar por que se resuelva la cuestión, y el total de las abstenciones. Las abstenciones son formas de manifestar que la cuestión quede sin resolver, y los votos a favor y en contra manifiestan preferencia por resolver la cuestión.

Las segunda y tercera reglas en materia de abstenciones, como cabe deducir del planteamiento que realiza la Comisión de Constitución, a diferencia de lo que ocurre en el planteamiento de la primera regla, trata a las abstenciones como si no fueran mayoría absoluta y, además, si fueran mayoría relativa, como si su expresión no fuera relevante en relación con los votos a favor o en contra.

### ***9. Evaluación de la naturaleza y efectos de las reglas sobre la abstención***

Es porque no existe un concepto claro ni unívoco sobre el valor y el significado de la abstención que el razonamiento de la Comisión de Constitución y el acuerdo del Pleno padecen un hiato o laguna lógica y, por ello, niega por completo el efecto de las abstenciones en el cálculo de los votos sea que las abstenciones sumen o no mayoría absoluta o mayoría relativa de preferencias en relación con los votos a favor o en contra. Por esta razón, la negación de los efectos es una forma de negar su existencia como opción válida para pronunciarse. Tal razonamiento colisiona con el texto expreso del Reglamento y, en este sentido, en el acuerdo tomado existen razones para deducir legalmente su inexequibilidad, tanto en el Pleno como en las Comisiones o cualesquier otro órgano en los que pretendiera aplicárselo.

En efecto, la consecuencia de las reglas adoptadas según la propuesta de la Comisión de Constitución, en particular si se opta por considerar como prevalentes respecto de la primera de las reglas, es que las abstenciones no cuentan como forma de votación. Son formas neutras y colectivamente estériles de expresión de la voluntad electoral que, en realidad, no son consideradas ni suman como forma de declaración de la voluntad de los representantes. Sólo son dadas por válidas las opciones a favor y en contra.

La tesis de las segunda y tercera reglas, en consecuencia, es inconsistente con el reconocimiento de la abstención como forma válida y eficaz de emitir el voto. Pero, además, es inconsistente con la primera regla propuesta y acordada por el Pleno, porque en ella se propone establece que si las abstenciones son más que los votos a favor o en contra el asunto se posterga y no se resuelve.

Si es así que las abstenciones son anuladas en el cálculo de acuerdo a las segunda y tercera reglas, ¿cómo explicar que las abstenciones sí causen efectos si su número es mayor a los votos a favor o en contra?. ¿Por qué las abstenciones tienen valor cero cuando, siendo su número decisivo aún cuando no en sentido absoluto, la comparación de los votos a favor y en contra es insuficiente?. Al parecer no se trata de una postulación conceptualmente congruente, porque las segunda y tercera reglas tratan a la abstención como si fuera totalmente irrelevante como pronunciamiento y para el cálculo total de las opciones.

Como queda dicho, existe un tratamiento incongruente en el Informe, y en el acuerdo del Pleno que lo hace suyo. Cuando la segunda y tercera regla prefieren el voto a favor o en contra, omiten revisar los valores numéricos relativos de cada una de las opciones, porque al excluir de consideración las abstenciones sólo comparan en realidad el valor relativo de los votos a favor y en contra. No se evalúa si las abstenciones son más o menos que, o los votos a favor, o los votos en contra, ni en qué proporción. Pareciera que no se alcanzó a comprender que no es posible que las abstenciones valgan y no valgan a la vez.

En esta misma orientación, el pronunciamiento de la Comisión de Constitución y el acuerdo del Pleno omiten igualmente la revisión del supuesto relativo a si las abstenciones son iguales en número a los votos a favor o a los votos en contra, cuando tal igualdad, por tratarse de las opciones colectivas mayoritarias, debieran llevar a empate entre la decisión de no decidir (abstenciones) y la decisión de decidir (suma de votos a favor y en contra). Esto es, el Informe y el Acuerdo ignoran el supuesto de empate entre las abstenciones y los votos a favor o en contra, precisamente porque niegan la eficacia de las opciones por la abstención cuando no existe mayoría absoluta de ninguna de las tres alternativas (y empatan en primer lugar las abstenciones con los votos a favor o en contra).

La segunda y tercera reglas no toman en consideración que es posible que las abstenciones sean mayoría absoluta, que aún cuando no lo fueran que sí sean mayoría relativa, ni que es posible que las abstenciones sean igual o mayor número que los votos a favor o en contra. De ahí, igualmente, por lo tanto, que la segunda y tercera reglas ignoren el supuesto del empate entre la suma de los votos a favor o en contra, y las abstenciones. Estos son los extremos que generan dificultades y que son objeto del examen que sigue a continuación.

### ***10. Tipología de decisiones según incidencia de la abstención***

Si bien es cierto que el pronunciamiento de la Comisión de Constitución y Reglamento se limitó a absolver las cuestiones planteadas y sobre las cuales se requería una propuesta, el problema es más amplio que los supuestos operativos que circunscribieron las reglas que propuso.

Con el propósito de aclarar las distintas situaciones que exigen una definición normativa, de manera que no se trate como similar lo que tiene naturaleza diversa, es posible advertir distintos supuestos, los mismos que exigen también diferentes modos de definir el tipo de resultado de una votación. Un primer nivel dentro del que debe preverse el resultado de la votación es el relativo a la relación entre la decisión de no decidir mediante las abstenciones, y la decisión de decidir expresada como votos a favor o como votos en contra. En un segundo nivel, es necesario prever la valoración especial en los casos en que se constatará una situación de empate entre la opción de decidir y la de no decidir. En este nivel es gravitante evaluar las condiciones y restricciones en las que el Presidente puede ejercitar su facultad dirimente. Si hay decisión de decidir porque las abstenciones no son iguales ni mayores a la suma de los votos a favor de decidir la cuestión se resuelve sólo entre los votos a favor o en contra, donde las situaciones de empate son resueltas con el voto dirimente del Presidente.

Cuadro N° 9

TIPOS BÁSICOS DE SUPUESTOS DECISIONALES		
TIPO	CASO Y FÓRMULA	EFECTO
1. Decisión de no decidir es unánime	6 A, 0 F, 0 C $\forall(x) Ax = \sim\exists(x) \sim Ax$	No hay acuerdo. Unanimidad de abstenciones excluye otra opción. No existen otros votos que no sean por la abstención.
2. Decisión de no decidir es mayor que la decisión de decidir	6 A, 3 F, 1 C $A > (F + C) \cdot \wedge \cdot (A > 50\%)$	La mayoría absoluta de abstenciones equivale a que no hay decisión
3. Empate entre decisión de no decidir, y decisión de decidir	6 A, 3 F, 3 C 4 A, 2 F, 2 C $A = (F + C)$	1ª. Opción: el Presidente debe dirimir entre decidir y no decidir, y en caso de optar por decidir define si es a favor o en contra (racionalidad de las mayorías absolutas) 2ª. Opción: gana la abstención por mayoría relativa
4. Decisión de no decidir es menor que la decisión de decidir	5 A, 4 F, 3 C 5 A, 3 F, 4 C 3 A, 4 F, 2 C 3 A, 2 F, 4 C $A < (F + C)$	1ª. Opción: la decisión es definida sólo entre los votos a favor y en contra (racionalidad de las mayorías absolutas) 2ª. Opción: Gana cualquiera de las opciones con la mayoría relativa más alta
5. Decisión de no decidir (abstenciones) tiene mayoría relativa (no)	5 A, 4 F, 3 C 5 A, 3 F, 4 C	¿Cuenta cada una de las opciones separadamente, o prevalece el criterio de la

absoluta) sobre opciones a favor y en contra	$\neg (A > 50\%) \text{ .}\wedge \text{ .} A > (F \vee C) \text{ .}\wedge \text{ .} A < (F + C)$	oposición decidir	decidir/no decidir
6. Decisión de no decidir (abstenciones) es inferior a los votos a favor o en contra	$3 A, 4 F, 2 C$ $3 A, 2 F, 4 C$ $F > (A \vee C) \text{ .}\vee \text{ .} C > (A \vee F) \text{ .}\wedge \text{ .} A \neq (F + C)$	Gana la opción a favor o en contra con mayoría relativa.	

Al cotejar los seis tipos de supuestos anteriores con las reglas aprobadas por el Pleno, es posible advertir que los términos previstos en la primera regla del acuerdo abordan alcances previstos en el segundo y en el quinto tipo de supuestos, y que la segunda y tercera regla abordan extremos propios del quinto de los tipos de supuestos. No existe evaluación específica de las posibilidades previstas en los tercero ni cuarto supuestos. En cuanto al quinto tipo de supuestos la primera regla del acuerdo favorece las abstenciones y las segunda y tercera reglas las desconocen y anulan, para definir la cuestión según única y exclusivamente los votos a favor y los votos en contra.

***Primer supuesto: Decisión de no decidir es unánime***

Este primer tipo de supuesto es importante para contrastar la posición de quienes, negando el carácter de voto válido que tienen las abstenciones, así como, en consecuencia, también los efectos de las abstenciones en un proceso de votación, afirman que las abstenciones no cuentan y deben excluirse en el cálculo de los votos. La pregunta es, si las abstenciones no fueran ni una forma válida de votar ni debiera considerarse los efectos de este tipo de votos, ¿qué resultado debe proclamarse cuando como consecuencia de la consulta no existen votos a favor ni votos en contra?. ¿Es que debe concluirse que nadie votó cuando quien conduce el proceso declara que los presentes deben votar? ¿Debe entenderse como una forma de desacato o desobediencia, tal como si nadie hubiera votado? ¿En qué situación se encuentra quien conduce el debate y votación cuando, hipotéticamente, todos expresan su abstención? ¿Es posible entonces sostener que las abstenciones no son votos, y que sólo manifestaciones vacías y sin contenido? ¿O no podrá finalmente dejar de reconocerse que en efecto las abstenciones sí vinculan colectivamente en igualdad de condiciones y naturaleza que cuando la manifestación de voluntad es a favor o en contra?

El tener delante una situación semejante es lo que permite examinar los alcances efectivos que puede llegar a tener la tesis de que las abstenciones ni son votos ni causan efectos colectivos. Si bien estamos delante de una situación hipotética, su ocurrencia no es imposible.

Quienes optaron por darle partida de nacimiento a la abstención como forma de participación en la votación probablemente no tuvieron en mente la eventualidad de ocurrencias de difícil resolución como las que venimos

refiriendo. Quizá se asumió que las abstenciones no representarían problema. Quizá imaginaron que nunca se llegaría a tener casos en los que las abstenciones fueran más que todo otro tipo de voto, mayoría relativa frente a los otros tipos de voto, que se llegara a una mayoría con empate entre las abstenciones y votos a favor o en contra.

En el imaginario de quien diseña las reglas no alcanza a dimensionarse adecuadamente la diversidad de alternativas que generará su uso. Por eso es indispensable una prudente cautela antes de fijar reglas. Así como sí es imaginable una situación de unanimidad de votos a favor, o en contra, la realidad no es escasa en sorpresas y cabe que nada impida una circunstancia en la que todos los votantes optaran por preferir la abstención. Casos similares son los que se presentan cuando se plantea una cuestión previa de postergación del debate y todos los presentes votan a favor. En buena cuenta todo depende de cómo se formule la cuestión sobre la cual votar. Si al formularla se pasa por alto una tendencia singularmente importante a favor de la abstención y se consulta en términos que desconozcan dicha tendencia no es improbable que en efecto toda la asamblea vote unánimemente a favor de la abstención. En ese caso no podrá desconocerse ni ignorarse el resultado colectivo, ni por lo tanto la validez ni los efectos de la abstención de cada uno de los votantes.

***Segundo supuesto: Decisión de no decidir es mayor que la decisión de decidir***

El segundo supuesto es uno en el que existe mayoría absoluta. Y la mayoría absoluta es por la abstención; esto es, por no decidir el asunto materia de consulta. Dado que la regla para adoptar una resolución es la mayoría simple, habiendo mayoría absoluta de una de las tres alternativas el asunto es decidido sin mayor inconveniente. Este segundo tipo de supuesto está regulado en la primera regla del acuerdo del Congreso. No reviste inconsistencia ni existe irregularidad en cuanto al cumplimiento de la regla de votación que exige la mayoría simple para llegar a una decisión colectiva.

***Tercer supuesto: Empate entre decisión de no decidir, y decisión de decidir***

Dentro de la *racionalidad de las mayorías absolutas*, para tomar una decisión es necesario agrupar en un solo extremo la posición de quienes prefieren decidir la cuestión como conjunto de los votos a favor y de los votos en contra, y en el otro extremo las abstenciones, como conjunto en el que los votantes prefieren no decidir la cuestión, se produce un empate. Siendo así que las abstenciones igualan en número al total de los votos a favor y en contra, se produce un empate. Para resolverlo el Presidente debe dirimir.

Dentro de la *racionalidad de las mayorías relativas*, la decisión se toma por la opción con mayor número de votos, sin agrupar ninguna de las opciones con otra cualquiera. Hacerlo equivaldría a una forma de sobrevalorar dos de las opciones en perjuicio de la tercera no agrupada. Si la regla para tomar una decisión es la mayoría simple, basta que una sola de las opciones tenga mayor cantidad de votos que las otras dos para que se cuente con el mínimo establecido por la regla para que la decisión quede formada y perfeccionada. Es válida la decisión si una cualquiera de las opciones tiene mayor número que cualquiera de las otras dos.

La segunda y la tercera reglas del acuerdo del Congreso no desarrollan esta alternativa y la tratan de modo genérico dentro de las condiciones y restricciones del cuarto tipo de supuestos. La segunda y la tercera reglas del acuerdo del Congreso, por lo tanto, asumen la premisa de la racionalidad de las mayorías relativas. Por ello es que, según el acuerdo del Pleno, en los casos en que ninguna de las opciones es superior a la mitad de los votos, esto es, por lo tanto, en ausencia de una mayoría absoluta, si los votos a favor o los votos en contra representan una mayoría simple, independientemente del número de abstenciones (en tanto que las abstenciones no tengan mayoría absoluta), cualquiera de las dos opciones con mayoría simple gana la votación. El acuerdo del Pleno no se pone en el supuesto en que los votos a favor y los votos en contra queden empatados; por lo tanto, no es posible solucionar esta situación a partir de la regla adoptada por el Pleno.

***Cuarto supuesto: Decisión de no decidir es menor que la decisión de decidir***

De acuerdo a la *racionalidad de las mayorías absolutas* en un caso en el que, primero, ninguna de las opciones cuenta con mayoría absoluta; segundo, no hay empate entre la opción de no decidir y la opción de decidir; pero, tercero, la cantidad de opciones a favor de no decidir es menor que la suma de opciones a favor de decidir; la situación se resuelve descartando la opciones de no decidir, y debe examinarse exclusivamente la relación entre los votos a favor y los votos en contra. Deciden sólo quienes votaron o a favor o en contra. Las abstenciones son excluidas y no definen el sentido de la decisión.

Por otro lado, según la *racionalidad de las mayorías relativas*, y con las mismas tres restricciones señaladas en el párrafo anterior, la situación se resuelve pasando por alto la comparación entre quienes quieren decidir y no decidir para valorar exclusivamente cada una de las tres opciones: abstenciones, votos a favor y votos en contra. Por lo tanto, no debe descartarse la consideración de las abstenciones, las mismas que compiten con los votos a favor y los votos en contra así fuese el caso que las abstenciones sean un número menor de votos que la suma de los votos a favor y los votos en contra. En este tipo de lógica gana en igualdad de condiciones valorativas cualquiera de las opciones con la mayoría relativa más alta, sea o

no la opción a favor de la abstención. Si no hay mayoría absoluta de abstenciones, pero su número es relativamente superior a los votos a favor o en contra (y no necesariamente superior a la suma de los votos a favor y en contra), gana la abstención y la cuestión queda sin resolver.

Como se señaló en la referencia relativa al análisis del tercer tipo de supuesto, en el que se constata una situación de empate entre decisión de no decidir y la decisión de decidir, las segunda y tercera reglas del acuerdo del Pleno tampoco desarrollan esta alternativa, y también la tratan de modo genérico dentro de las condiciones y restricciones del cuarto tipo de supuestos. Según el acuerdo del Pleno, si no hay mayoría absoluta de abstenciones la cuestión se resuelve sólo entre los votos a favor y los votos en contra. Las abstenciones son irrelevantes y, en cualquier caso, actúan como comodín según el mayor número de votos a favor o en contra, y esta regla se aplica ya fuera que las abstenciones sean mayoría relativa respecto de los votos a favor o en contra, o si éstas son menos que cualquiera de las otras dos opciones.

***Quinto supuesto: Decisión de no decidir (abstenciones) tiene mayoría relativa (no absoluta) sobre opciones a favor y en contra***

En el quinto de los tipos decisionales el sistema genera un dilema cuya configuración ya ha sido adelantada. El dilema que exige con mayor rigor la definición respecto a cómo resolver una votación en la que las abstenciones no son mayoría absoluta, pero en la que efectivamente sí son más, o que los votos a favor, o que los votos en contra. En este escenario cabe asumir que las abstenciones sean mayoría relativa, o que las abstenciones sean la segunda mayoría relativa correspondiéndole la primera mayoría relativa ya sea a los votos a favor o a los votos en contra.

Este es el escenario específico en y desde el que toman posición las tres reglas del acuerdo del Pleno. Esto es, la situación en la que no existiendo mayoría absoluta de ninguna de las tres opciones sólo una puede ser la decisión colectiva. La cuestión a dilucidar es si para resolver esta cuestión debe recurrirse a la racionalidad de las mayorías absolutas, o la racionalidad de las mayorías relativas. En otras palabras, ¿qué regla rige el caso en que las abstenciones son sólo mayoría relativa en relación con la suma de las opciones a favor y en contra? ¿la regla que compara las opciones entre no decidir y decidir, antes de evaluar las mayorías relativas entre las tres opciones aisladamente concebidas? ¿O la evaluación de la regla que sólo verifica si hay alguna mayoría relativa en cualquier caso, independientemente de la relación entre las opciones sobre si no se decide o se decide un asunto?

Para absolver estas preguntas será necesario antes revisar algunos aspectos que forman el contexto en el que ellas aparecen. Uno de ellos es el relativo a la justificación de la metodología para resolver una votación mediante la agrupación según niveles de semejanza decisional.

***Sexto supuesto: Decisión de no decidir (abstenciones) es inferior a los votos a favor o en contra***

Este último tipo de supuesto, como el segundo, se resuelven de modo sencillo y sin mayor inconveniente o problema. Las abstenciones no intervienen como factor, puesto que sí existe una mayoría simple, y la decisión de no decidir no es mayor que la decisión de decidir. Por lo tanto, en este escenario debe ganar cualquiera de las opciones de decidir con mayoría simple, quedando descartado el impacto de las abstenciones.

***11. Modos de agrupación decisional respecto de la abstención***

En efecto, es pertinente determinar por qué es un método correcto y válido el que agrupa en un solo bloque o conjunto a los votos a favor y en contra, y por qué no tendría el mismo grado de corrección y validez alguna forma de agrupación distinta. Es menester pues definir por qué habría de agruparse en un solo conjunto decisional los votos a favor y en contra, como opción favorable a tomar una decisión, y mantener en el otro extremo de la comparación la opción favorable a no tomar una decisión. ¿Es válido agrupar como equivalentes dos de tres de las opciones? ¿Qué justificaría clasificar a las tres opciones en solo dos como criterio para resolver válidamente una consulta en la que se pregunta no por dos sino por tres alternativas?

Para examinar las cuestiones apuntadas es necesario determinar por qué considerar como elementos de un mismo conjunto las alternativas a favor y en contra, y por qué no adoptar otras formas de agrupación como método válido para resolver una votación. Por ejemplo, ¿cabe igualmente hacer equivaler las abstenciones como votos a favor, o como votos en contra?. Existen a no dudarlo latitudes en las que se considera que las abstenciones se suman a los votos en contra y, por lo tanto, como una forma de generar alianzas contra los votos a favor; y otras en las que se presume que las abstenciones son una forma de dejar que la cuestión sea resuelta afirmativamente. Las razones obedecen en cada caso a arreglos o a conceptos propios de cada región o localidad en el planeta.

Detrás de la asimilación de las abstenciones como votos a favor está el criterio de que quien se abstiene no se opone, o en todo caso es una forma tan débil de oposición que no contiene un imperativo en contra de la cuestión. Por lo tanto, se asume que quien se abstiene permite que la cuestión se resuelva de acuerdo a quienes quieren resolver de modo afirmativo la cuestión sometida a voto. La premisa de este tipo de arreglo es que el sistema privilegia un sistema de votación que incentiva la facilidad de la resolución de las cuestiones pendientes, antes que favorecer alianzas o coaliciones de mayor envergadura. Es una fórmula que aligera significativamente el requisito de aprobación por mayoría simple.

A su turno, detrás de la asimilación de las abstenciones como votos en contra se da el criterio inverso, a partir del cual se presume que quien se abstiene objeta y no permite. Se trataría de un tipo de objeción detrás de la cual se cree encontrar insuficiente intensidad de apoyo para que el asunto se resuelva afirmativamente. Al homologar las abstenciones como votos en contra el efecto que se genera es que en tales asambleas el criterio para aprobar una iniciativa es mucho más alto, puesto que no basta sólo con tener mayoría relativa, sino que además se requiere que el nivel de objeción activa o pasiva, esto es, los votos en contra o las abstenciones, no sea mayor al número de votos a favor.

En el Perú la segunda y la tercera de las reglas, por el contrario, descartan cualquier presunción respecto de la abstención y la obvian. Siempre que las abstenciones no sean mayoría absoluta, no interesa si el número relativo de abstenciones es mayor o no a los votos a favor o en contra. Si no hay mayoría absoluta de abstenciones sólo se calculan los votos a favor o en contra.

En este contexto es que puede advertirse que la lógica de tomar los votos a favor y en contra como elementos de un mismo conjunto oponible a las abstenciones, es significativa y sustancialmente diversa. ¿Tiene el mismo valor valorar la abstención como voto a favor o en contra, que definirla como una opción distinta tanto a la opción a favor o en contra? Al parecer se trata de un distinto tipo de premisa y presunción. Mientras que asimilar las abstenciones ya sea con los votos a favor o con los votos en contra es una forma de facilitar o de dificultar la resolución de las cuestiones pendientes ante la asamblea, la agrupación de los votos a favor y los votos en contra como un solo bloque decisional no pretende ni favorecer ni obstaculizar el proceso decisional.

El principio del cual se desprende la perspectiva que junta los votos a favor y los votos en contra como una sola opción decisional tiene fundamentalmente un carácter metodológico y ordenador. Prefiere tratar las abstenciones según una naturaleza no instrumental cuyo efecto signifique facilitar ni obstaculizar la toma de decisiones. Las abstenciones, por principio, no pueden imputarse ni como permisos ni como obstáculos respecto de la decisión. Son una forma que no es ni permisiva ni objetora. Es una manera de preferir no decidir respecto de un asunto en el que quien prefiere votar a favor lo expresa de modo manifiesto, independientemente de los niveles de intensidad de su adhesión a la cuestión planteada. Y es también una manera de preferir no decidir respecto de un asunto en el que quien prefiere votar en contra también lo expresa de modo manifiesto y explícito, independientemente del grado o magnitud de la intensidad en su objeción a la cuestión planteada.

En consecuencia, parece conforme a la lógica de la valoración de los votos el que éstos sean agrupados en los dos bloques básicos de sentido. No con el afán de hacer que las votaciones se resuelvan más fácilmente, o con mayor dificultad, sino con el propósito de marcar con claridad qué es lo que se

quiere cuando se produce la selección de las preferencias individuales en un proceso de toma colectiva de decisión.

Más allá de la justificación expresada, sin embargo, el que ella exista y contenga sustento suficiente, no significa que su racionalidad deba prevalecer sobre la otra, mediante la cual se valoran aisladamente las tres opciones según los términos de la consulta que se formula desde la conducción del debate y de conformidad con la regla de expresión del voto que recoge el Reglamento del Congreso. Este asunto debe reservarse para cuando hayamos examinado otras cuestiones que están igualmente presentes en el proceso de toma de decisión.

El examen practicado durante esta evaluación ha permitido constatar que, de las diversas formas de agrupación, la que consolida los votos a favor y en contra como formas de decidir positivamente, tiene la virtud de ordenar las preferencias de acuerdo a un criterio elemental de expresión de la voluntad.

## ***12. Los tipos de empate y la dirimencia presidencial***

Un aspecto adicional que forma el contexto en el que se ubica la pregunta sobre la regla que debe regir el caso en que las abstenciones son sólo mayoría relativa en relación con la suma de las opciones a favor y en contra, es el relativo a las situaciones de empate. No porque los supuestos de empate sean idénticos en naturaleza a la situación en la que hay sólo mayoría relativa de abstenciones, sino porque la revisión de la naturaleza y efectos de las distintas situaciones de empate incluye y especifica situaciones en las que las abstenciones juegan un papel gravitante para comprender cómo debe resolverse consistentemente los casos límite.

En acápite anterior se presentaron las dificultades del supuesto en el que las abstenciones eran inferiores a la mayoría absoluta, pero no obstante eran más que los votos a favor o en contra. Dicho supuesto fue descrito con la fórmula  $\neg (A > 50\%) \wedge A > (F \vee C)$ . Se vio igualmente que según la segunda y tercera reglas del acuerdo del Pleno, se negaban los efectos de la abstención a pesar de reconocerse la validez de su opción como declaración de preferencia o voluntad. Ello importa el cuestionamiento de dichas reglas, ya fuera que las abstenciones fueran la primera mayoría relativa respecto de los votos a favor, o simultáneamente con ellos ( $A \geq F > C \Rightarrow F \equiv A < 50\%$ ), o la primera mayoría relativa respecto de los votos en contra, o simultáneamente con ellos ( $A \geq C > F \Rightarrow C \equiv A < 50\%$ ). En ambos casos, y en ausencia de norma expresa que dispusiera la exclusión de las abstenciones en el cálculo de los votos, las reglas aprobadas por el Pleno niegan en los hechos los efectos decisionales de las preferencias válidamente expresadas en el sufragio.

Para entender de qué forma es preciso revisar el valor que tienen las reglas acordadas por el Pleno, otro ángulo de análisis lo ofrece el examen de situaciones de empate. Pero cuando el objetivo es comprender el efecto que

tienen las abstenciones en situaciones de empate nos enfrentamos a una modalidad o variante en la valoración de este tipo de manifestación de la voluntad que define los supuestos en los que, no obstante situaciones de empate, éste puede ser resuelto en algunos de dichos casos mediante la dirimencia que debe realizar el Presidente de la asamblea.

A partir del supuesto que el reconocimiento de la abstención como opción válida y formalmente reconocida en la normatividad, exige recíproca y necesariamente el reconocimiento simétrico de sus efectos en el plano decisonal, y no sólo en el plano declarativo de expresión de las preferencias, y salvo que la propia normatividad exigiera una fórmula especial para calcular las mayorías, no cabe ni asimilar la abstención a otro tipo de preferencia, ni eliminarla en el cálculo colectivo de las preferencias.

En consecuencia con este planteamiento, un escenario básico en el que las abstenciones pueden jugar un papel relevante en situaciones de empate con otras formas de expresión del voto es el que se consigna en seguida. En el cuadro siguiente se resaltan las situaciones en las que, por existir empate, las abstenciones marcan una condición de inviabilidad de acuerdo, pero también en las que por existir empate cabe que de la intervención dirimente del Presidente dependa si es que hay o no acuerdo.

Cuadro N° 10

TIPOS BÁSICOS DE EMPATE CON ABSTENCIÓN			
ABSTENCIONES	A FAVOR	EN CONTRA	EFECTO
6	2	2	$A > (F + C) \wedge (A > 50\%)$ No hay acuerdo.
5	5	0	$\neg (A > 50\%) \wedge (A = F) \wedge (C = 0) \vee (C < F)$ No hay acuerdo. El empate habilita al Presidente para dirimir ejercitando la atribución que le reconoce el Artículo 52 en su último párrafo
5	0	5	$\neg (A > 50\%) \wedge (A = C) \wedge (F = 0) \vee (F < C)$ No hay acuerdo. El empate habilita al Presidente para dirimir ejercitando la atribución que le reconoce el Artículo 52 en su último párrafo
3	3	3	$A = F = C$ No hay acuerdo. La simetría de posiciones en cualquiera de los tres tipos de preferencias anula la votación corporativa a favor o en contra. Corresponde al Presidente dirimir según una cualquiera de las tres opciones.

Como resultado de la existencia de los dos tipos de racionalidad (la de las *mayorías absolutas* y de las *mayorías relativas*) se ha podido advertir que en tanto expresión de una voluntad de no decidir o de postergar la decisión, el

significado de la abstención es tal que cabe oponerla al bloque integrado por los votos a favor y los votos en contra, en tanto estos últimos son expresiones de voluntad orientadas a decidir que se tome una decisión antes que a dejar de hacerlo. Cabe adelantar como alcance en esta evaluación que si bien la primera preferencia de un votante fuera cualquiera de las tres opciones, nada permite presumir ni inferir cuál pueda ser el orden en que expresaría la segunda ni la tercera de sus preferencias. Este tema sin embargo se desarrollará en acápite posterior. Quede sólo anotado con carácter preventivo para evitar sesgos o distorsiones derivados de imputaciones de voluntad no registradas en el acto de expresión de sólo la primera de las opciones.

Con las advertencias de corte metodológico anteriores podemos observar en el cuadro siguiente los tipos básicos de empate decisonal en situaciones sin mayoría absoluta. En este cuadro se contemplan opciones de empate según tanto la *racionalidad de las mayorías absolutas*, como la *racionalidad de las mayorías relativas*. Insistimos en esa presentación de las opciones en razón a que, como ya se ha señalado, no existe método normativo explícito que permita dilucidar la manera de calcular taxativamente un resultado en el proceso de votación en el que no exista mayoría absoluta de ninguna de las tres opciones, ya sea porque tal norma dispusiera que las abstenciones son excluidas del cálculo final, o porque reconociera explícitamente la posibilidad de que en caso que las abstenciones sean mayoría relativa respecto a los votos a favor o en contra la sola verificación de tal hecho en el escrutinio es suficiente para que sí causen efectos y prevalezcan como la opción colectiva adoptada.

Cuadro N° 11

TIPOS DE SUPUESTOS DE EMPATE DECISIONAL SIN MAYORÍA ABSOLUTA		
TIPO	CASO, Y FÓRMULA	EFECTO
1. Empate simple entre decisión de no decidir, y decisión de decidir, por empate entre abstenciones y una forma de decidir	$5 A, 5 F, 0 C$ $5 A, 0 F, 5 C$ $\neg (A > 50\%) \wedge A = (F \vee C)$ $A = \{\sum(F + C) \wedge [(A = F) \vee (A = C)]\}$	No hay mayoría absoluta. El Presidente dirime por la decisión o la no decisión. Si dirime a favor de decidir, decide si se resuelve a favor o en contra. Si dirime por la abstención se presenta un caso de mayoría absoluta de abstenciones porque hay más de la mitad de votos en un sentido.
2. Empate simple entre decisión de no decidir, y decisión de decidir, con mayoría relativa de abstenciones	$6 A, 3 F, 3 C$ $A = [\sum(F + C) \wedge (F = C)]$	No hay mayoría absoluta. ¿Ganan las abstenciones según regla de mayoría simple? ¿O debe dirimir el Presidente entre decidir y no decidir? Sería un empate puro entre votos a favor y votos en contra conforme a las segunda y tercera reglas del Pleno. Correspondería dirimir al Presidente entre votos a favor y votos en contra, no obstante la mayoría simple de las abstenciones.

<p>3. Empate puro entre votos a favor y votos en contra, con mayoría relativa de abstenciones</p>	<p>5 A, 4 F, 4 C</p> $A < [ \sum (F + C) \wedge A > (F \vee C) \wedge (F = C) ]$	<p>No hay mayoría absoluta. Hay mayoría relativa de abstenciones, y empate entre votos a favor y votos en contra. Sería un empate puro entre votos a favor y votos en contra según las segunda y tercera reglas. Correspondería dirimir al Presidente entre votos a favor y votos en contra, no obstante la mayoría simple de las abstenciones.</p>
<p>4. Empate complejo entre decisión de no decidir, y decisión de decidir, con empate puro entre abstenciones, votos a favor y votos en contra</p>	<p>5 A, 5 F, 5 C</p> $A < [ \sum (F + C) \wedge (A = F = C) ]$	<p>No hay mayoría absoluta. El Presidente dirime entre decidir o no decidir. Si opta por decidir dirime a favor o en contra. Si opta por no decidir el resultado es similar al tipo decisional precedente (no es idéntico porque el empate ya no es sobre la opción de no decidir y la opción de decidir, aunque sí hay mayoría relativa de abstenciones).</p>
<p>5. Empate simple entre decisión de no decidir, y decisión de decidir, con mayoría simple de abstenciones</p>	<p>5 A, 4 F, 1 C 5 A, 2 F, 3 C</p> $\neg (A > 50\%) \wedge A > (F \vee C)$	<p>No hay mayoría absoluta. ¿Dirime el Presidente entre la decisión de no decidir y la decisión de decidir? ¿Gana la abstención considerando que es mayoría relativa respecto a los votos a favor y a los votos en contra? La segunda regla anula la mayoría relativa de abstenciones, y reconoce que ganan los votos a favor. La tercera regla anula la mayoría relativa de abstenciones, y reconoce que ganan los votos en contra.</p>
<p>6. Empate entre decisión de no decidir, y decisión de decidir, con mayoría relativa de abstenciones, pero empate entre votos a favor y votos en contra</p>	<p>∅</p>	<p>Es de imposible ocurrencia.</p>
<p>7. Empate puro entre votos a favor y votos en contra</p>	<p>0 A, 5 F, 5 C</p> $A < [ \sum (F + C) \wedge (A < F \vee C) \wedge (F = C) ]$	<p>No hay mayoría absoluta. El Presidente dirime a favor o en contra.</p>

De los siete tipos de supuestos de empate decisional, en el segundo, cuarto y quinto de los tipos nuevamente se observan casos dilemáticos. El segundo tipo de supuesto es el de empate simple entre la decisión de no decidir, y la decisión de decidir, donde existe mayoría relativa de abstenciones.

En cuanto al cuarto de los tipos cabe que éste derive en una fórmula análoga a la señalada en el segundo, toda vez que cuando se da lo que llamo un empate complejo entre decisión de no decidir, y la decisión de decidir, con empate puro entre abstenciones, votos a favor y votos en contra, la

intervención del Presidente para dirimir puede traer como una de sus consecuencias que, si dirime a favor de la abstención, el resultado de dicha dirimencia configura un caso en el que tampoco hay mayoría absoluta y, aunque no es igual el total de votos a favor de no decidir y el total de votos a favor de decidir, sin embargo hay empate entre votos a favor y votos en contra sin que las abstenciones lleguen a la mayoría absoluta. Esta situación es parcialmente prevista por la segunda y tercera reglas del acuerdo del Pleno, aunque no señala expresamente cómo proceder en caso de empate sin mayoría absoluta de las abstenciones.

Y en cuanto al quinto de los tipos de supuestos, en el que se observa una situación de empate simple entre la decisión de no decidir, y la decisión de decidir, con mayoría simple de abstenciones, el caso materializa el mismo tipo de supuesto en que se ponen la segunda y la tercera reglas del acuerdo del Pleno. Según las reglas adoptadas por el Pleno, dado que las abstenciones no son mayoría absoluta, debe ganar la opción a favor o en contra según cuál de ellas sea la mayoría relativa de la otra, con exclusión a la cantidad de votos que hubiera recibido la opción por la abstención. Sin embargo, según ya se afirmó, tales reglas anulan los efectos de una opción de votar no obstante no existir una disposición normativa que las excluya del cálculo del resultado.

Si las abstenciones son formas válidas de expresar o manifestar la declaración de sufragar, de no existir una regla que las excluyera de modo explícito mal cabría negarles significación en el proceso de agregación colectiva de preferencias de los votantes. De otra parte, no debe olvidarse que al agrupar las opciones según el criterio de la racionalidad de las mayorías absolutas el quinto tipo es un caso de empate entre quienes deciden no decidir, y quienes deciden decidir, y por lo tanto la aplicación de la segunda o tercera reglas del acuerdo del Pleno pasaría por alto la realidad de una situación en la que por lo menos la mitad de los votantes prefiere que el asunto no se resuelva. Las segunda y tercera reglas suponen una forma de dejar que la minoría decida no obstante que una mayoría superior no estuviera de acuerdo con hacerlo.

### ***13. Propuesta de comprensión y aplicación del voto por la abstención***

Dos son los aspectos a tener presentes para encontrar una forma consistente de resolver votaciones en las que hay incertidumbre respecto al valor de la abstención. El primero es qué alcance pueden tener las reglas del acuerdo del Pleno vigente, de manera que no se pase por alto el principio general de la mayoría como regla para decidir, en un esquema normativo en el que se reconoce la validez de la abstención como forma de manifestación de la voluntad y que, además y por lo mismo, debe poder causar efectos de carácter colectivo. El segundo, que no deja de estar conectado con el anterior puesto que una restricción establecida como parámetro de esta investigación es que la regla para definir las opciones es la de la mayoría simple, es la definición de cuál de las racionalidades es la que mejor permite solucionar las situaciones en las que hay incertidumbre sobre cuál es la decisión colectiva en

un contexto en el que la regla a aplicar es la de la mayoría simple; esto es, la *racionalidad de la mayoría absoluta*, o la *racionalidad de la mayoría relativa*.

### **13.1 Las restricciones en la validez del acuerdo del Pleno**

Antes de abordar el método que permite resolver consistentemente las cuestiones examinadas en esta investigación es preciso retomar y resumir los aspectos centrales hasta ahora aclarados. Ya ha quedado definido según los argumentos previos y las razones presentadas, que cabe calificar la segunda y tercera reglas como acuerdos del Pleno contrarios a normas expresas del Reglamento del Congreso. Desconocen y contravienen formas facultativas de expresión manifestación válida de la voluntad de votar. El acuerdo adoptado niega el distinto valor y eficacia que tiene la abstención como una forma de votación. Homologan y equiparan a la *omisión pura* (esto es, la *omisión pasiva* en cuanto se trata de una decisión, no de no decidir, sino de no votar, que no es lo mismo), con el propósito y disposición expresa (militante) para votar a favor de que la decisión colectiva no se tome, esto es, la *omisión activa*.

Si la voluntad del Pleno o de cualquier órgano parlamentario fuera excluir las abstenciones del cálculo de la votación, como ocurre en el proceso de elección del Presidente de la República, tal debiera ser la regla expresa que se consignara en el Reglamento del Congreso. Sin regla que lo disponga el mérito del acuerdo del Pleno adolece de una falla sustantiva en su racionalidad, puesto que desnaturalizando la regla de la mayoría antepone y favorece la segunda mayoría relativa respecto de la primera o, lo que es lo mismo, negando la voluntad de la mayoría privilegia la de la primera de las minorías.

Los límites de aplicabilidad de la segunda y tercera regla deben restringirse, de forma que no se quebrante ni viole la regla elemental de la mayoría como principio de toma de las decisiones colectivas de la asamblea. Debe quedar sustraído del marco de la segunda y tercera regla todo caso de anulación fáctica de los efectos de las abstenciones no obstante ser una mayoría relativa respecto de los votos a favor o en contra. Sólo si los votos a favor o los votos en contra son en efecto una mayoría relativa prevalecen y se adoptan como resolución de la cuestión planteada.

Otro aspecto delicado es que las reglas fijadas por el Pleno no permiten resolver una pluralidad de situaciones distintas a aquéllas sobre las que se requirió la consulta a la Comisión de Constitución. Existiendo situaciones hipotéticas de diverso alcance y naturaleza a lo que se consultó y, por lo tanto, sobre lo que resolvió y adoptó un acuerdo el Pleno, no es posible aplicarlas sobre cualquier situación. No cabe aplicar la segunda y la tercera reglas sino cuando las abstenciones no son mayoría relativa. Si las abstenciones sí tienen mayoría relativa la aplicación del acuerdo del Pleno incurriría en el desconocimiento de principios de toma de decisión reconocidos en el Reglamento del Congreso. No cabe dar por no válidos ni por

no eficaces los votos que expresan la abstención. Su valoración y reconocimiento de su efectividad exigen que no se los desconozca y que la decisión en la que existe mayoría relativa de abstenciones sea adecuadamente valorada y no negada.

En concordancia con la línea argumentativa presentada, en toda situación de empate corresponde al Presidente dirimir. El ejercicio de la dirimencia puede concluir, a su vez, en el predominio de los votos a favor, en contra, o de las abstenciones.

### **13.2 La racionalidad aplicable según la regla de la mayoría simple**

¿Es consistente con el principio y regla de la mayoría simple la evaluación de las opciones en las que no habiendo mayoría absoluta de ninguna de las tres formas de escoger en una votación se agrupen las alternativas según una lógica que oponga la decisión de no decidir, frente a la decisión de decidir? La *racionalidad de la mayoría absoluta* es la propuesta que sugiere como alternativa a la segunda y tercera reglas vigentes que el método para resolver importe que se filtre, en primer término, todos los casos en los que la suma de los votos a favor y en contra sea mayor que las abstenciones (por lo tanto, que la preferencia de tomar una decisión cuando el asunto es sometido a consulta sea mayor en bloque que los votos por la postergación mediante la abstención). Si la suma de quienes prefieren decidir es mayor a las abstenciones, el asunto es resuelto entre los votos a favor y los votos en contra.

Según dicha racionalidad, si hubiera empate, el Presidente dirime votando por la abstención (en consecuencia, a favor de la postergación de la decisión), o ya sea a favor o en contra según el caso. Con el voto del Presidente debiera quedar resuelta la cuestión, puesto que no puede votar sino por una de las opciones empatadas, y no por la menos votada (la facultad de dirimir debe usarse sólo para el desempate y no es un segundo voto con libertad de ejercitarlo en cualquier sentido).

Si no hay mayoría absoluta de abstenciones, ni el número de quienes prefieren decidir es menor al número de las abstenciones, ni hay empate entre las abstenciones y la sumatoria de las otras dos opciones, y ocurre que sólo hay mayoría relativa entre las tres opciones, lo siguiente es determinar si los votos a favor son más que los votos en contra. Sólo en este escenario es que no es necesario valorar las abstenciones, porque su número no afecta el principio mayoritario.

La fórmula que define que los ganan los votos a favor, según los supuestos de la *racionalidad de la mayoría absoluta* planteados en los párrafos anteriores sería la siguiente:

$$\{[\neg (A > 50\%) \wedge (F + C) > 50\%] \wedge [A \neq (F + C)]\} \wedge \{(F > C)\} \Rightarrow F$$

Y la formula según la cual ganan los votos en contra, también según los supuestos antes planteados es la siguiente:

$$\{[\neg (A > 50\%) \wedge (F + C) > 50\%] \wedge [A \neq (F + C)]\} \wedge \{(C > F)\} \Rightarrow C$$

Ganan las abstenciones, sin embargo, en un supuesto en el que no hay mayoría absoluta, si se cumplen las condiciones previstas en el enunciado de la siguiente fórmula:

$$\{[\neg (A > 50\%) \wedge (F + C) < 50\%] \wedge [A \neq (F + C)]\} \wedge \{(A > F) \wedge (A \vee C)\} \Rightarrow A$$

Esto es, cuando no hay mayoría absoluta de una sola de las tres alternativas, y el conjunto de los que quieren decidir (la suma de los votos a favor y de los votos en contra) no la tienen, pero tampoco hay una situación de empate entre quienes deciden no decidir y quienes deciden decidir, y a la vez las abstenciones son más que los votos a favor y también que los votos en contra, el resultado de la votación es que no se decide y, por lo tanto, se reconoce que ganan las abstenciones respecto de las otras dos opciones.

Ahora bien, la fórmula que generó la Comisión de Constitución que generó el acuerdo del Pleno, omite las condiciones en las cuales es indispensable ubicarse de manera que no exista oposición a los mandatos reglamentarios, ni se viole el requisito de congruencia entre cada una de las reglas, y la racionalidad de la mayoría absoluta lo resuelve, de este modo, sin negar la validez ni los efectos de las abstenciones y, además, lo hace de manera consistente. Quedaría por ver si la consistencia interna y la congruencia con las normas reglamentarias es además consistente con el principio básico de que las decisiones deben tomarse aplicando la regla de la mayoría simple. ¿Permitirá un arreglo más consistente la *racionalidad de la mayoría simple*?

La *racionalidad de la mayoría simple*, a diferencia de la *racionalidad de la mayoría absoluta*, no distingue si hay o no decisión de decidir, o si alguna de las tres opciones es más afín que otra a un tipo de decisión cuando todo lo que cuenta es saber cuál de las tres tiene una mayoría relativa superior a las otras dos opciones. Es inherente al reconocimiento de la abstención que el modelo decisional quede sesgado en cuanto a posibles incongruencias. La binariedad dialéctica queda anulada con la inclusión de una tercera opción no excluyente de la una ni de la otra. La abstención se entiende como una alternativa no estrictamente oponible ni a los votos a favor ni a los votos en contra en el proceso y fórmula de agregación de preferencias para conseguir la resolución colectiva de un problema ante un grupo numeroso de votantes.

El reconocimiento de la abstención es una forma de reconocer que quepa una tercera manera de existir electoralmente hablando. Su fórmula podría expresarse de la siguiente manera, en la que el enunciado permite una apertura triádica, no dialéctica ni binaria:

$$Ax \equiv [(\exists x) \sim Fx \wedge (\exists x) \sim Cx]$$

O, igualmente,

$$Ax \equiv (\exists x) Fx \downarrow Cx$$

En la lógica anterior al reconocimiento de la abstención la fórmula consistía en un esquema cerrado. El caso se expresa con el enunciado:

$$(\exists x) (Fx \cong Cx) \equiv [ \sim (\exists x) \sim Fx \ .v.\ \sim (\exists x) \sim Cx ]$$

Si el Reglamento del Congreso equipara las tres opciones en un mismo nivel decisonal, sin un criterio jerárquico anterior ni superior que elimine alguna de las tres opciones y, por lo tanto, no establece un criterio de pertenencia excluyente sino, por el contrario igualitario, independientemente de los distintos niveles de oposición binaria que pudieran existir entre cada una de las tres alternativas, no parece razonable ni consistente que la decisión colectiva quede supeditada conforme a un criterio de decisión que niegue la igualdad de cada una de las opciones. Y si ello es así mal podría recurrirse a la racionalidad de las mayorías absolutas, puesto que su sentido es sumar en un solo bloque semántico las formas de decidir a favor de decidir, oponiéndolas al bloque que equivale a decidir no decidir.

Al amparo de las razones expuestas cabe ilustrar cómo se aplicaría el criterio propuesto tanto en casos de empate, como cuando no existiendo éste se da una situación con mayoría relativa de una cualquiera de las tres opciones de expresión de la voluntad de votar. En el cuadro siguiente se presenta en la primera columna una situación en la que las abstenciones no son mayoría absoluta, pero cuentan con tantas adhesiones como los votos a favor o los votos en contra. En la segunda columna se presentan la segunda y tercera reglas con una situación de empate entre las abstenciones y los votos a favor o los votos en contra. En la tercera columna se muestra el tipo de restricción que debe aplicarse a la segunda y tercera reglas, limitando sus alcances de forma que no se anule los efectos de la abstención.

Cuadro N° 12

APLICACIÓN DE LA PROPUESTA EN EMPATES Y MAYORÍAS RELATIVAS		
SITUACIÓN (NO HAY MAYORÍA ABSOLUTA)	NORMA Y CASOS	FÓRMULA ALTERNATIVA FRENTE A LAS REGLAS DEL PLENO
$\neg (A > 50\%) \ .\wedge.\ A \geq (F \vee C)$	$A \geq F > C \Rightarrow F \ .\equiv.\ A < 50\%$  5 A, 4 F, 1 C 4 A, 4 F, 2 C	$F \ .\equiv.\ F > (A \vee C)$  $C \ .\equiv.\ C > (A \vee F)$

	$A \geq C > F \Rightarrow C \equiv A < 50\%$  5 A, 2 F, 3 C 4 A, 2 F, 4 C	$A \equiv A > (F \vee C)$ $(A = F) \wedge C < (A \vee F) \rightarrow \text{empate}$ $(A = C) \wedge F < (A \vee C) \rightarrow \text{empate}$ $(F = C) \wedge A < (F \vee C) \rightarrow \text{empate}$
--	--	--

Igualmente, como consecuencia de la línea aplicativa propuesta será preciso determinar cómo resolver los casos excluidos de aplicación de la segunda y tercera reglas. En el cuadro siguiente se presenta el esquema mediante el cual se resolverían las situaciones dudosas sin violar el Reglamento y manteniendo por lo tanto la vigencia de la regla de la mayoría simple.

Cuadro N° 13

APLICACIÓN DE LA PROPUESTA A CASOS NO REGULADOS POR EL ACUERDO		
SITUACIÓN NO REGULADA	CASOS	APLICACIÓN PROPUESTA
$A = \{ \sum(F + C) \wedge [ (A = F) \vee (A = C) ] \}$	5 A, 5 F, 0 C 5 A, 0 F, 5 C	Dirime el Presidente, y la cuestión queda sin resolver, o la resuelve a favor o en contra.
$A = [ \sum(F + C) \wedge (F = C) ]$	6 A, 3 F, 3 C 4 A, 2 F, 2 C 7 A, 4 F, 4 C	Ganan las abstenciones. Se posterga el debate. No hay decisión.
$A < (F + C)$	5 A, 4 F, 3 C 5 A, 3 F, 4 C 3 A, 4 F, 2 C 3 A, 2 F, 4 C	Gana la opción con mayoría relativa, sean abstenciones, votos a favor o votos en contra.
$A < [ \sum(F + C) \wedge A > (F \vee C) \wedge (F = C) ]$	5 A, 4 F, 4 C	Gana la opción con mayoría relativa, sean abstenciones, votos a favor o votos en contra.
$A < [ \sum(F + C) \wedge (A = F = C) ]$	5 A, 5 F, 5 C	Empate. El Presidente dirime por una cualquiera de las alternativas. Gana la opción por la que dirima el Presidente.

De esta manera se propone, en consecuencia, un modo de decidir que resulta armonioso con los principios de resolución vigentes, el mismo que además cumple con el requisito de ser una alternativa consistente en la que, se espera que ninguna de las formas válidas de expresión de la manifestación de votar quede excluida ni privilegiada respecto de las otras.

#### 14. Necesidad de replanteamientos con apoyo tecnológico

La exploración realizada, sin embargo, ha dejado notar que las exigencias de los procesos de toma de decisión colectiva de una asamblea numerosa están sustancialmente afectadas por el apremio de contar con una resolución. El proceso de votación fuerza la expresión de la voluntad en un solo acto, en el que, además, no es posible comparación entre la diversidad de alternativas

disponibles. Este es el marco efectivo en el que deben desenvolverse los representantes al amparo de las normas vigentes.

En ese marco no existe pues la opción de expresión transitiva de las preferencias. Por lo tanto las decisiones colectivas no traducen ni expresan una relación jerárquica de opciones consecutivas en preferencia, sino simplemente la fotografía de la primera de las preferencias de cada uno de los votantes. No recoge, en consecuencia, cuál sería la preferencia de los votantes si tuvieran que escoger una segunda mejor opción distinta a la que señalan al momento en que se realiza la consulta.

Si de lo que se tratase fuera de contar con una decisión racionalmente lograda, en un marco efectivo y normado como el que rige, y considerando que no son sólo dos sino tres las opciones («sí», «no» y «abstención»), el perfeccionamiento técnico del mismo tendría que prever para el procedimiento un mecanismo que permitiera la formulación de las mismas con criterio transitivo, de tal manera que cada votante sea reconocido según la estructura del proceso personal que sigue su razonamiento para expresar su preferencia.

La necesidad consiste en un sistema que permita medir y cuantificar los criterios, las prioridades, y las intensidades con las que los votantes definen su voto. Esto es, un sistema que cuente con la opción de jerarquizar cardinalmente (y no sólo ordinalmente, no sólo señalar tres opciones sino la relación transitivamente preferencial entre ellas), las opciones del representante, estableciendo cuál sería el orden en que cada uno ordena sus preferencias, y con qué peso (intensidad) preferiría cada votante que cada una de las opciones se valorara en el proceso de agregación de preferencias.

Sea por ejemplo una Comisión de 10 integrantes en la que al consultarse una cuestión el resultado es el siguiente:

RESULTADO DE LA VOTACIÓN	
A =	3
F =	4
C =	3

De primera impresión, al estar con la regla de la mayoría la consecuencia sería que los votos a favor ganarían la cuestión. Tal consecuencia podría ocurrir que fuese precipitada, en particular si se conociera cómo es que cada miembro de la Comisión ordenara jerárquicamente las tres preferencias según distintos y singulares niveles de intensidad.

En efecto, de contar con la opción de ordenar las tres alternativas según niveles individuales de intensidad preferencial los congresistas podrían expresar tales opciones en un esquema que podría ser como el siguiente:

ORDEN JERÁRQUICO DE INTENSIDAD DE PREFERENCIAS
--

Congresista 1	A (8) > F (6) > C (1)
Congresista 2	F (10) > A (5) > C (3)
Congresista 3	C (9) > A (6) > F (2)
Congresista 4	F (9) > C (2) > A (0)
Congresista 5	F (8) > A (5) > C (1)
Congresista 6	A (7) > C (4) > F (0)
Congresista 7	C (10) > A (2) > F (1)
Congresista 8	A (9) > C (7) > F (0)
Congresista 9	C (8) > F (3) > A (2)
Congresista 10	F (6) > A (4) > C (1)

Luego de aplicar el peso que cada preferencia tiene según los distintos niveles de intensidad jerárquica de las preferencias de cada congresista el resultado se manifestaría en un resultado colectivo que no necesariamente coincide con el que se advertiría si sólo pudieran expresar una opción y no el ordenamiento de las tres posibles opciones según el grado de intensidad que para cada congresista tiene cada preferencia.

El método que amplía la consulta de forma que cada votante tenga la posibilidad de ordenar jerárquicamente sus preferencias revela aspectos que no pueden conocerse cuando la fórmula simplifica la expresión de las preferencias. Lo que no deja expresar el método simple y básico es lo que lleva a forzar sentidos de voluntad e imputaciones de sentido en las preferencias que no necesariamente coinciden con lo que cada votante tiene intención de expresar. Ese es el aspecto arbitrario o dictatorial inherente al acto de decidir una fórmula de agregación de preferencias para tomar decisiones de alcance colectivo, entre otras razones porque esa decisión no es generalmente sometida a discusión ni voto por quienes sufragan en los comicios, quienes por lo tanto participan y obtienen resultados desconociendo la diversidad posible de resultados a la que podrían llegar de fijar las reglas de adjudicación de resultados. Esta dificultad es uno de los aspectos que Arrow señalaba en su teorema como una de las condiciones a superar para que las decisiones supuestamente democráticas tuvieran en efecto tal carácter y naturaleza.

En cualquier caso, luego de aplicar el ordenamiento transitivo y jerárquico de las preferencias según distintos e individuales niveles de intensidad de cada uno de los votantes, el resultado sería conforme aparece en el cuadro siguiente:

PRIMERA OPCIÓN			SEGUNDA OPCIÓN			TERCERA OPCIÓN			
<i>Abstención</i>	<i>Favor</i>	<i>Contra</i>	<i>Abstención</i>	<i>Favor</i>	<i>Contra</i>	<i>Abstención</i>	<i>Favor</i>	<i>Contra</i>	
8	10	9	5	6	2	0	2	1	
7	9	10	6	3	4	2	0	3	
9	8	8	5		7		1	1	
	6		2				0	1	
			4						
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>6</b>

La sumatoria de los pesos de las opciones transitivamente ordenadas en los diez votantes conduce al resultado que se indica en el siguiente cuadro:

RESULTADO DE LA VOTACIÓN
A = 48
F = 45
C = 46

En consecuencia, al ordenar las tres opciones según el método del ordenamiento jerárquico y transitivo indica que el mayor peso cualitativo lo tienen las abstenciones, en segundo lugar los votos en contra, y en tercer lugar los votos a favor. Un resultado no coincidente con el obtenido con la fórmula simple que sólo consulta sobre la primera de las opciones de cada votante sin concederles la alternativa de señalar cómo ordenan sus preferencias ni con qué pesos por cada votante.

La comparación podría expresarse en un cuadro como el que se muestra en seguida:

PREFERENCIAS ORDENADAS SEGÚN SÓLO LA PRIMERA OPCIÓN	PREFERENCIAS ORDENADAS SEGÚN INTENSIDAD JERÁRQUICA DE CADA OPCIÓN
A = 3 votos, F = 4 votos, C = 3 votos	A = 48, F = 45, C = 46
$(F > A \wedge F > C) \wedge (A = C) \Rightarrow F$	A > C > F
$F > A \wedge F > C$	

La opción reconocida a los votantes permite observar cómo cuando el proceso sólo registra una alternativa, sin posibilidad de ordenar transitivamente a cada quien las tres posibilidades ni ordenar transitivamente las mismas opciones según la intensidad que por cada preferencia tiene cada votante, la consecuencia de la decisión colectiva es distinta. En tanto que el ordenamiento sólo de las primeras opciones daría por ganadora a la alternativa con cuatro votos, que es el voto a favor; en la modalidad de ordenar transitivamente las opciones según los individuales niveles subjetivos de intensidad la opción ganadora sería la abstención y la favorable quedaría en último lugar, luego de las abstenciones y de los votos en contra.

Procesos de este tipo son utilizables a través de herramientas tecnológicas como la construida por Thomas Saaty con su *analytic hierarchy process* (AHP), un producto aún con escaso desarrollo para asambleas numerosas, pero que, sin embargo, permitiría una forma más lógica y consistente de agregar las decisiones de todos los miembros de un órgano colectivo, y llegar a decisiones plurales sin los riesgos dictatoriales que tiene la reducción lineal de las

opciones, que no consideran cuáles serían la segunda y la tercera mejor opción ordenadas transitivamente, y menos aún la intensidad con la que cada votante marca sus primera, segunda y tercera preferencias (sí, no, o abstención).

### ***15. Alternativa procesal para ordenar la toma de decisiones colectivas***

En el otro extremo del espectro, la alternativa al propósito de optimizar los procesos racionales de toma de decisión colectiva por los representantes al Congreso, consistiría en mantener la tradición normativa vigente hasta 1988, mediante la cual se excluían las abstenciones como forma válida y eficaz de expresar la voluntad e intención de los congresistas. Si se limitan las opciones a votar a favor o en contra, sin embargo, debe tenerse presente que nada impide que el conductor del debate formule la cuestión a decidir en términos de si la asamblea vota por resolver el asunto materia del pronunciamiento, o de postergar la decisión.

En ese supuesto los congresistas que votaran a favor serían quienes prefieran que la materia se resuelva, independientemente de cuál sea el resultado, esto es, la aprobación o el rechazo de la materia (con o sin modificaciones). Los que votaran en contra, a su turno, serían los congresistas que manifestarían su decisión de no decidir, o de postergar, que, en realidad equivale al voto por la abstención como forma de no decidir.

Es la falta de perspectiva que tuvo el legislador la que, a fin de cuentas, lo condujo a reconocer la abstención como forma concurrente de expresión de la voluntad, trasladando a los procedimientos parlamentarios una forma de decidir que es propia de los procedimientos electorales más amplios. Si la conducción de la asamblea entiende el correcto uso de la técnica para tomar decisiones colectivas tradicionalmente vigente en el Congreso, la consecuencia sería que en realidad no se priva a los representantes de la opción de abstenerse cuando el Reglamento sólo permite el voto a favor o el voto en contra (sin permitir ni reconocer la abstención en su forma positiva o activa). En efecto, si el director de debates consulta si el tema está expedito para resolverse la asamblea tiene la opción de votar en contra de tal propuesta. Si el número de votos a favor es superior a los votos en contra se consulta el sentido en que debe resolverse. Si el número de votos en contra es superior, la materia no es excluida de los asuntos pendientes en la Agenda y debe volver a consultarse.

Vistas las cosas desde esta misma perspectiva debe enjuiciarse la regulación tradicional observada de modo regular y continuo en la historia parlamentaria del Perú como una fórmula eficaz, que no necesitó modificación. Siendo el caso que la abstención ha sido reconocida positivamente, tal reconocimiento genera las dificultades que actualmente se articulan. En buena cuenta la consecuencia ha sido que lejos de facilitar los procesos de toma de decisión en la asamblea los complica e induce a situaciones complejas que el pasado

asumió y supo resolver con prudencia y una dosis nada despreciable de sabiduría y sagacidad política.