



Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

IusInkarri

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política

Vol. 8, n.º 8, enero-diciembre, 2019 • Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2519-7274 (En línea) • ISSN: 2410-5937 (Impreso)

DOI: 10.31381/iusinkarri.v8n8.2723

EL SISTEMA ELECTORAL

The Electoral System

MAGDIEL GONZALES OJEDA
Universidad Ricardo Palma
(Lima, Perú)

Contacto: magdiel.gonzales@urp.edu.pe

RESUMEN

El artículo realiza un estudio detallado de los presupuestos, los elementos y el funcionamiento del sistema electoral peruano. Para ello se parte de un análisis sobre el desarrollo de la noción de representación política, desde su nacimiento en la Antigüedad griega hasta su desarrollo contemporáneo. Ello se pone, luego, en relación con el sistema electoral y las formas y reglas de votación.

Palabras clave: representación política; sistema electoral peruano; votación.

ABSTRACT

The article makes a detailed study of the premises, elements, and performance of the Peruvian electoral system. For this purpose, it starts with an analysis of the development of the notion of

political representation, from its birth in Greek Antiquity to its contemporary development. This is then related to the electoral system and the forms and rules of voting.

Key words: political representation; Peruvian electoral system; voting.

Recibido: 10/07/2019 Aceptado: 15/07/2019

1. INTRODUCCIÓN

Lucas Verdú (1981) considera que la democracia es el régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo en la organización y el ejercicio del poder político, mediante la intercomunicación y diálogo permanente entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica (p. 199). La democracia es una forma de gobierno cuyo titular es el pueblo y de él surge el poder político.

En el Estado moderno, la democracia ha resultado consustancial a este tipo de Estado y en consecuencia asume, en cuanto a su organización del gobierno, los principios que informan el Estado moderno como la soberanía popular, la libertad, la seguridad, la propiedad privada, la separación de las funciones supremas del Estado, la supremacía constitucional y el respeto de los derechos fundamentales.

La democracia en sus orígenes históricos era directa, pero ahora es más bien indirecta. En tal razón, solo puede organizarse y funcionar a través de mandatarios del pueblo y el medio más idóneo para conformar el gobierno son las elecciones donde participen todos los ciudadanos y deciden quiénes conformarán el gobierno y serán responsables de que los órganos del Estado funcionen como está dispuesto en la Constitución Política del Estado; estas personas encargadas del gobierno se les conoce como los representantes o quienes ejercen la representación

política, ellos son los que integran los poderes políticos y actúan en nombre del pueblo, cumplen con la voluntad popular expresada por el Poder Constituyente en la Constitución nacional.

El sistema electoral y las organizaciones políticas forman parte, tanto en el ámbito dogmático como en el ámbito orgánico, de la Constitución Política del Estado; pues, de un lado tienen relación directa con los derechos políticos y electorales, y de otro lado, constituyen elementos fundamentales de la organización y funcionamiento del poder político, es decir de la organización del Estado y del gobierno.

La presencia de organizaciones políticas y su manifestación en el Estado, reguladas a través del sistema electoral, permiten que los órganos políticos definidos por la Constitución adquieran vida política, perduren, evolucionen, se desarrollen, etc. Y esta actividad política se produce conforme a los principios que sustentan al Estado democrático. En consecuencia, el sistema electoral de sí es muy importante y se instituye con el elemento legitimador de mayor significación del sistema político.

2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La democracia en el Estado moderno implica necesariamente la representación, mediante la cual la voluntad social se exprese, es decir tener un procedimiento que permita a la nación construir los órganos supremos del Estado y este procedimiento es el sistema electoral.

2.1. CONCEPTO

El estudio de la representación política supone ingresar en un terreno muy polémico, aun a pesar de que el tema haya sido uno de los más tratados por la doctrina moderna, tal como lo señala Sagüés (1973, p. 11). Este instituto resulta complejo por su relación vinculante con el Estado Moderno, es consustancial a la estructura y funcionamiento del Estado; su contenido dual

—representante y representado— y su conformación, casi siempre por elección popular, además de los aspectos ideológicos que intervienen, lo hacen más conflictivo. Sin embargo, trataremos de desbrozar el camino para alcanzar un concepto de representación política que refleje el real contenido de esta institución.

Weber (1996) entiende que representación es la situación objetiva en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideran que deben admitirla como «legítima» y vinculativa para ellos (p. 235). Asimismo, sostiene que la representación se da dentro de las estructuras de dominación¹ y reconoce que puede tener varias formas típicas. Así tenemos:

- a. La representación apropiada, que se refiere al dirigente o miembro del cuadro administrativo de la asociación, con derecho a la representación. Esta forma de representación es muy antigua y se encuentra en las asociaciones patriarcales y carismáticas.
- b. La representación estamental o representación por derecho propio, aunque generalmente no se le considera «representación» porque se trata más bien de sustentar derechos propios o privilegios.
- c. La representación vinculada o representantes elegidos, cuyo poder representativo está limitado tanto en las relaciones internas como en las externas por mandato imperativo y el derecho de revocación, ligado al asentimiento de los representados.

Esta última forma de representación es la que nos interesa, pues, sin duda alguna, se encuentra ligada al concepto de Estado moderno. Aunque debemos observar que el criterio de la representación política, en el Estado moderno, supone que el «poder de representación» solo conoce los límites que imponen la fór-

1 Weber define a la dominación como la prevalencia de mostrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos.

mula política del estado, el modelo social adoptado y la voluntad social; no se reconoce el *mandato imperativo ni el derecho de revocación*. Sin embargo, debemos aceptar que estas instituciones están nuevamente tomando fuerza dentro del orden constitucional y hoy se postula fuertemente, entre otras, la revocación del mandato.

La representación política, nos dice García Pelayo (1991), que solo se da en la esfera de lo público y tiene un contenido ético (p. 174). Afirma que es la persona o grupo de personas que actúan en nombre e interés de otros; por consiguiente, estamos frente a una relación institucional que se realiza en un marco axiológico, en el que el representante está dotado de una especial dignidad y autoridad que lo liga indisolublemente a la función de gobernar, en el amplio sentido de la palabra.

Como se ha visto, la representación política es una relación dinámica entre representantes y representados, cuyos fines están determinados en el orden constitucional. Se trata de una relación vinculante entre la nación que se expresa en la voluntad social y el Gobierno; su legitimidad surge precisamente de dicha voluntad social y su legalidad se define en el orden jurídico que regula al Estado.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Explicar la naturaleza jurídica de la representación política supone determinar a quién representa el representante y qué tipo de relación existe entre el representante y los representados. Al respecto tenemos varias teorías que estudian esta temática cuya concepción es *ius-privatista*, es decir, tienen origen civilista, aunque, también, tenemos teorías de origen *ius-publicista* o político que con mejor criterio nos explican este fenómeno estatal.

a) En primer lugar tenemos la teoría denominada del *mandato representativo*, cuyo origen es civilista y sostiene que los actos realizados por ciertas personas se consideran como si fue-

ran efectuados directamente por las personas jurídicas. Estas personas que actúan en nombre de la persona jurídica son sus mandatarios.

Dentro de este criterio, en el mandato es necesario que una persona otorgue poder a otra que lo acepta, y actúa en su nombre para la ejecución de actos jurídicos. En este sentido, sostiene Duguit, citado por Fayt (1963, p. 105), que en la relación de representante-representado existe verdaderamente un mandato y que, por lo tanto, es el mandatario representativo de la nación. Pero es preciso señalar que en esta corriente el sujeto representado no es el individuo, es la totalidad de ellos, la nación. Quien confiere el mandato a través de la elección es la nación como unidad indivisible y no el elector ni el colegio electoral (Fayt, 1963, p. 105).

Fayt (1963), siguiendo la concepción de la soberanía popular, define al cuerpo electoral como la nación misma y le atribuye una doble función a la elección, esto es, la de nominación o designación y la delegación de poder. Se trata de que el mandato representativo invista al representante de los poderes de sus representantes y, en conjunto, del ejercicio de la soberanía. En tal sentido, debe suponerse que la representada tenga voluntad, porque de lo contrario no podrá otorgar mandato ni designar mandatario.

En el marco del Estado esta teoría no satisface dicho requerimiento, pues no se dan los presupuestos del mandato ordinario, ya que el representante no está subordinado a los electores ni sujeto a mandato imperativo alguno.

b) La teoría de la *representación*, de fuente civilista, también pretende excluir el mandato en la relación de la representación política. Se sostiene que el representante solo está sujeto a su propia voluntad, actúa ejerciendo una representación de la nación. La elección no es un mecanismo de transmisión de poder sino un modo de designación, un procedimiento de selección de los más capaces. Permite a los electores ejercer influencia sobre las personas a elegir, pero los excluye de influir en la legislación (Fayt, 1963, p. 105). Fayt dice que en realidad el representante

ejerce los poderes en virtud de una delegación, así los diputados son delegados de la nación, por lo tanto, son sus representantes. En tal razón, la voluntad de ellos resulta la voluntad nacional y nos aclara que esta voluntad nacional no es preexistente, sino que se identifica con la de los representantes.

c) La teoría del *órgano*, nacida en Alemania y de la que nos dice Méndez Diez, (1974) que no tiene ninguna vinculación con la Escuela Organicista, sostiene que el Estado supone la existencia de una colectividad que se constituye y organiza de tal manera que asegura en sí la unidad de voluntad, de potestad y de actividad; todo lo cual constituye su personalidad jurídica y, por tal razón, se convierte en sujeto de derecho (p. 69). Es la Constitución Política del Estado la que le da a esa colectividad la posibilidad de expresar una voluntad unificada, la misma que no puede ser sino de los funcionarios, con los límites que determina la Constitución.

En tal sentido, esta doctrina señala que debemos entender por órgano del Estado a los funcionarios que, en ejercicio de la competencia que les corresponde, individual o corporativamente, quedan habilitados por la Constitución para actuar por la nación.

Estos órganos, cuya conformación resulta del voto popular, se definen como inmediatos y secundarios dependiendo de que la función del órgano se ejerza directamente, sin la necesidad de intermediación de otro órgano, o que emanen de la voluntad de un órgano primario, el pueblo. En cuyo caso, el órgano representativo solo se puede definir como secundario.

Jellinek (1954), en esta perspectiva, nos dice que el Parlamento no es órgano de la sociedad sino órgano supremo del poder del Estado; entre el pueblo y el Parlamento no existe lazo jurídico alguno (p. 429). La forma como se constituya o su fundamento jurídico no determina ningún derecho para el creador del órgano; los derechos y deberes de uno y otro nacen exclusivamente de la Constitución Política del Estado (Fayt, 1963, p. 107).

4. ALGUNAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN

Debemos convenir que en el marco del Estado moderno la representación asume una importancia vital en la actividad del poder político y que se explica a partir de la doctrina de la soberanía nacional. El titular de dicha soberanía es el pueblo o nación, y encuentra su formalización en la Constitución política, la misma que reconoce los mecanismos o las formas para conformar la representación y que señalaremos como las más importantes que nos trae la legislación comparada.

4.1. POR ELECCIÓN

En la democracia clásica o griega la elección no tenía ninguna importancia, pues la forma de gobierno era la democracia directa. En el curso del siglo XVIII la filosofía política de la época, frente a la imposibilidad material de practicarse la democracia directa, desarrolla la teoría de la democracia representativa, asimilando la institución del sufragio como el mecanismo más idóneo para conformar dicha forma de gobierno.

En términos generales, se ha convenido que la representación se perfecciona con la elección. En este sentido, dentro de la doctrina se estima que la elección es una condición necesaria para la representación. En otras palabras, la elección incide en la representación, debe suponerse que el elegido, cuenta con la aceptación y adhesión del elector, además a los dos los une un vínculo no sólo legal sino fáctico y político, tal como lo señala Néstor Pedro Sagüés (1973, p. 24). Sin embargo, debemos señalar que la elección solo es un método para encontrar representantes, no para crear por sí misma la cualidad representativa (Friedrich, 1968, p. 337).

4.2. POR LA FUNCIÓN

Esta forma de representación también denominada «imputación» parte del criterio desarrollado por Max Weber, según hemos visto anteriormente cuando hablamos del concepto de re-

presentación, y se sostenía que por esta forma la acción de los operadores se imputaba a los representados, porque las facultades de dichos operadores derivan de sus funciones reconocidas legalmente. Estamos frente al titular de una asociación o administración, se trata del dirigente o el miembro de un cuadro administrativo.

4.3. POR EL PODER

Los que sostienen esta forma de representación parten de la afirmación de que todo poder político supone una relación de mando y obediencia, de donde concluyen que el que tiene el poder resulta el representante de dicha relación. En esta perspectiva, el poder constituye un mecanismo importante y básico en la representación, así lo sostiene Maurice Hauriou (1927, p. 226). El poder, por el ascendiente que ejerce y los vínculos que crea, determina entre gobernados y gobernantes una fusión de voluntades, una permuta de aspiraciones y decisiones (Friedrich, 1968, p. 337).

Sin embargo, así expuesta la representación no resulta sólida ni mucho menos legítima, pues la relación es creada por la fuerza y, como sostiene Sagüés (1973), un poder basado en el temor no fundamenta (p. 29).

4.4. POR EL CONSENTIMIENTO

Esta forma de representación se determina por el consentimiento que los representados otorgan al representante; tenemos implícitamente una exigencia de identidad y comunidad de intereses entre representantes y representados.

La representación, hecho social, tiene una mejor explicación o fundamento cuando cuenta con la aceptación de los representados. Ahora bien, la aceptación de la representación no implica la permanente y continua adhesión del operador, se trata más bien de una conformidad implícita o explícita de su gestión.

5. PRINCIPIOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La primera distinción básica entre sistemas electorales se deriva del principio de representación, nos dice Dieter Nohlen (1996), principio que se define como la determinada compresión social y/o funcional de la representación política, la cual, en algunos países, tiene una tradición histórica que se encuentra plasmada en el texto constitucional (p. 28). La doctrina, básicamente, nos ofrece dos principios de representación política: el principio de representación por mayoría y el principio de representación proporcional, principios opuestos en varios aspectos como el histórico-ideológico, el político o el sistemático.

En el primer caso, desde los inicios del Estado moderno y especialmente en el siglo XIX, el gran debate teórico sobre los mecanismos a utilizar en la conformación del gobierno se centra en la representación por mayoría y la representación proporcional. En el aspecto político, las demandas de los trabajadores, las minorías y de las asociaciones políticas casi siempre han estado relacionadas con la representación proporcional, contra la propuesta del grupo o grupos del poder referida a la representación por mayoría. Esta lucha llegó a su fin, en un gran número de países, con la introducción de un sistema de representación proporcional. Finalmente, y como sostiene Nohlen (1996), en el aspecto sistemático la mejor forma de clasificar los sistemas electorales es a través de los principios de representación: la representación por mayoría y la representación proporcional constituyen clases básicas en la tipología de los sistemas electorales Nohlen (p. 29).

En gran medida ha sido superada esta antinomia de mayoría y proporcionalidad, pues actualmente son más aceptables los sistemas electorales donde predominan las combinaciones de dichos principios, lo que no significa que se trate de sistemas mixtos, pues siempre va a prevalecer alguno de ellos; es decir, que el sistema electoral se va a orientar a partir de uno de los dos principios básicos de la representación política. Pero en todo caso, tiene que reconocerse que la sociedad se integra de

una diversidad de grupos de personas que se unen por razones económicas, políticas, ideológicas, religiosas culturales, etc., que la definen como pluralista, contexto sociopolítico que debe tenerse presente para la aplicación de un sistema electoral.

5.1. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA POR MAYORÍA

La representación por mayoría supone la formación de un gobierno basado en un partido o coalición de partidos de mayoría parlamentaria.

Este tipo de representación nos presenta algunas características como las de evitar la fragmentación de los partidos políticos y favorecen la concentración partidaria con la finalidad de construir un sistema bipartidario. Asimismo, el sistema fomenta gobiernos estables bajo la forma de mayorías unipartidarias de gobierno, promueve la moderación política, puesto que los partidos políticos más grandes luchan por el electorado moderado del centro y tienen que tomar la responsabilidad política en el caso de una victoria electoral; en tal sentido, los partidos tienen que dirigir su programa al electorado moderado y limitarlo a lo realizable (Nohlen, 1996, p. 31). Lo más importante es que favorece la alternancia en el ejercicio del poder, en razón, de que cualquier cambio en las relaciones de fuerza de los partidos políticos que se traduce en votos puede generar, a su vez, grandes cambios en la constitución de los órganos de gobierno.

5.2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PROPORCIONAL

Se trata del sistema electoral que prevé la distribución de los puestos o cargos de gobierno con relación a la proporción de las diversas corrientes de electores. Lo que permite o facilita el acceso de un mayor número de tendencias políticas al parlamento o los gobiernos nacionales y locales. Se puede decir que refleja de la manera más exacta todos los criterios políticos e intereses de los ciudadanos en el Parlamento, en relación, a su fuerza en el electorado. Las ventajas y características están referidas a

impedir la construcción de mayorías políticas ficticias que no cuentan realmente con una mayoría de electores. Asimismo, impide la formación de un cartel de los partidos establecidos o de los llamados sistemas de partido dominante, en los que un partido debe su posición dominante esencialmente al sistema electoral, dificultando —o incluso impidiendo— una alternancia democrática en el poder (Nohlen, 1996, p. 32). Pero también posibilita la creación de reales fuerzas políticas y sociales a través de los mecanismos de la negociación y los compromisos políticos dentro del marco de programas y planes de desarrollo.

6. EL SISTEMA ELECTORAL

6.1. CONCEPTO

Nohlen (1998) refiere que en América Latina con el concepto «sistema electoral» se distingue dos contenidos, uno restringido o específico y el otro más bien amplio (p. 145). En el concepto específico solo se refiere al conjunto de métodos y técnicas para determinar las elecciones o la conversión de votos en curules. El concepto amplio de «sistema electoral» incluye todas las instituciones y actos que tiene que ver con las elecciones.

Así, para Tuesta Soldevilla (1999) el sistema electoral es el conjunto de métodos y técnicas que permiten convertir los votos en puestos públicos de elección, sean estos únicos o colegiados (p. 58). Como se puede apreciar, para nosotros los peruanos, se trata de un concepto restringido; pues, solo sugiere la función final de la institución electoral, que discrepa del criterio que nos presenta la Constitución en el artículo 176, aquí el concepto de «sistema electoral» es mucho más amplio, no se queda en la conversión de los votos en escaños parlamentarios o puestos públicos, comprende también a las instituciones que se encargan de los asuntos electorales; es decir, del planeamiento, organización y ejecución de los procesos electorales u otras consultas electorales. El concepto de Tuesta Soldevilla nos trae una lectura

de los actos y los fines electorales que quiere alcanzar y deja fuera a las instituciones electorales.

La Constitución Política del Estado de 1993, al concepto «sistema electoral» lo trata desde una perspectiva amplia al determinar en su artículo 176 que, el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.

El concepto es aquí sinónimo de derecho electoral, régimen electoral, proceso electoral, términos que engloban todo aquello que se enfoca, que se quiere tratar o reglamentar en materia electoral, desde el sufragio hasta el contencioso electoral (Nohlen, 1996, p. 145).

En dicha perspectiva consideramos que el sistema electoral es el conjunto orgánico de instituciones y de procedimientos que pueden ponerse en práctica para la elección de quienes hayan de desempeñar determinados cargos públicos como los de gobernantes nacionales, regionales, locales o representantes parlamentarios. El sistema electoral es, en una democracia representativa, la base angular del sistema político. Expresa el tipo de representación política —social o funcional— de democracia —mayoritaria o de consenso— y desde luego, la concentración o la descentralización del poder (Paniagua, p. 28).

La importancia del sistema electoral para el desarrollo de la estructura política del Estado se explica a partir de la función que desempeña en la organización política del mismo Estado, pero para el desarrollo de dicha estructura política no sólo basta un sistema electoral, sino requiere mayormente de otros factores como los económicos, sociales y políticos. Al respecto

Dieter Nohlen (1996) sostiene que los problemas básicos del desarrollo y la estructura social, la cultura política, las relaciones de poder existentes en una sociedad, el patrón de comportamiento de las élites políticas, etc., relativizan el peso del factor sistema electoral (p. 27). Lo que resulta evidente es que si no se garantizan elecciones honestas, si los resultados electorales son susceptibles de falseamiento, el sistema electoral solo puede cumplir un papel insignificante.

El Estado social y democrático de derecho debe dar real efectividad al orden jurídico y al respeto a los derechos fundamentales y, especialmente, al principio de soberanía popular en una estructura social producto del desarrollo sin preferencias políticas, igualdad de oportunidades y trato; con condiciones materiales y morales para la realización del hombre; se puede decir que un sistema electoral es factor esencial para su vigencia.

7. ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

La estructura de los sistemas electorales es compleja, pues se integra de diferentes elementos polivalentes y la preponderancia de uno o más de ellos determina el sentido del sistema; es decir, los efectos que ejercen cada uno de ellos son muy diferentes en el sistema electoral e incluso en el resultado de la elección. Los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos en particular, los cuales pueden ser reforzados, eliminados o neutralizados a través de esta combinación (Nohlen, 1996, p. 33). Generalmente, podemos encontrar cuatro elementos en la estructura de los sistemas electorales: las circunscripciones electorales, la constitución de la candidatura, la forma de la votación y las reglas para la decisión sobre la votación.

7.1. LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

La circunscripción electoral, llamada también distrito electoral, es la parte del territorio nacional con los electores allí residentes

que sirven de base para establecer el número de representantes que les corresponde, con independencia de otras demarcaciones o circunscripciones electorales. Generalmente el número de representantes está relacionado con el número de electores. Samuel Abad (1996) nos dice que es la zona territorial, determinada por lo general de acuerdo con criterios geográficos o demográficos, que constituye la base para que los votos emitidos por los ciudadanos elijan a uno o más representantes, con independencia de otras zonas o circunscripciones (p. 164).

En la delimitación de las circunscripciones o distritos electorales, básicamente se tiene en cuenta los siguientes principios que además tienen mucha vinculación entre sí: que la demarcación se tome fundamentalmente a partir de criterios naturales (geográficos y/o demográficos) y que se considere la igualdad de los sufragios.

En la demarcación de la circunscripción o del distrito electoral deben tenerse en cuenta especialmente aspectos geográficos, históricos y económicos, de una parte y de otra, consideraciones de orden demográfico y administrativo. Se trata de zonificar al territorio nacional a partir de dichos aspectos con relación a los representantes de la nación y así otorgar un número equitativo de representantes a cada circunscripción electoral. Asimismo, tiene que atenderse al principio de igualdad del voto, que exige que cada uno tenga igual valor.

Es importante también contemplar, en la demarcación electoral, una distribución apropiada de las circunscripciones para asegurar una equitativa representación de la nación. Así lo afirma Samuel Abad (1996) cuando nos recuerda el proyecto de principios generales sobre libertad y no-discriminación en materia de derechos políticos, en la parte referida a la votación sobre la base del sistema de distritos electorales, que señala que estos distritos deberán formarse de una manera justa a fin de que el resultado refleje en la forma más exacta y completa posible la voluntad de todos los votantes. Pero, asimismo, es preciso advertir que las delimitaciones electorales no pueden ni deben

ser permanentes; estas tienen que ir variando con relación a los cambios que se produzcan en los elementos que sirvieron para definirla, especialmente en los aspectos demográficos.

Finalmente, es relevante considerar, en el marco de las circunscripciones electorales, la magnitud o tamaño de dichos distritos electorales, haciendo presente que por magnitud o tamaño estamos aludiendo al número de representantes que le corresponde a cada distrito electoral y no a la extensión del territorio; en tal razón se puede afirmar que las circunscripciones, atendiendo a su magnitud, no son iguales.

Las circunscripciones electorales, conforme a su magnitud puede ser uninominales (cuando se trata de un solo escaño a cubrir), o plurinominales (cuando los escaños parlamentarios en disputa son dos o más: hasta el caso límite del colegio nacional único) (Biscaretti di Ruffia, 1987, p. 315). El tamaño de la circunscripción electoral es de gran importancia, nos dice Dieter Nohlen (1996), para los efectos del sistema electoral (p. 34). Primero, para la relación entre votos y escaños; y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos ya que, en este caso, entre más pequeña sea la circunscripción electoral, es menor el efecto proporcional del sistema electoral y generalmente también las oportunidades de que partidos pequeños accedan al Parlamento.

7.2. LA CONSTITUCIÓN DE LA CANDIDATURA

La candidatura es la postulación a un cargo político presentada por el propio candidato o impulsada o designada por un grupo de adherentes o partido político para participar en el proceso electoral. La candidatura puede presentarse en forma individual o integrando una lista. Cuando la candidatura viene en una lista, se pueden presentar, básicamente, tres variables: la lista intangible o bloqueada, la lista cerrada pero no intangible y la lista abierta. El primer tipo de lista sólo permite al elector ejercer su derecho de voto, pero no puede modificar en ningún sentido dicha lista. En cambio, en el segundo tipo de lista el elector puede modificar el

orden de los candidatos que aparecen en la lista, lo que no puede hacer es incluir o excluir de dicha lista a candidatos. Finalmente, el tercer tipo de lista permite que los electores puedan incluir en la lista candidatos de otras listas.

Las candidaturas electorales, señala Fernández Segado (1998, p. 339), pueden ser consideradas como el primer factor necesario para que haya elección, pues vienen a ser algo así como la condición sin la cual no se pueda materializar la elección. Las candidaturas, dice Fernández Segado citando a Nohlen, que son las ofertas políticas diferenciadas sobre las que han decidir los electores. Y reitera que las regulaciones técnicas de las candidaturas inciden con claridad en la formación de las preferencias de los electores y, por consiguiente, en los resultados electorales.

7.2.1. Formalización de las candidaturas

Las candidaturas, para ser formalizadas, requiere cumplir los requisitos que están definidos por la legislación electoral de cada país; en el Perú tenemos los siguientes:

a) El plazo para la presentación de la candidatura: las candidaturas pueden presentarse, según el tipo de elección, es decir Presidenciales o de Congresistas. La Ley Orgánica de Elecciones, n.º 26859, determina que las listas para candidatos a la Presidencia de la República deben inscribirse hasta noventa días naturales antes de la fecha de las elecciones, artículo 109 y, para la inscripción de las listas para congresistas, según el artículo 115, otorga un plazo de hasta sesenta días naturales antes de la fecha de las elecciones.

b) Autoridad ante quien se inscriben las candidaturas: La Ley Orgánica de Elecciones ha previsto que cuando se trata de candidatos en Distrito Electoral Nacional es el Jurado Nacional de Elecciones, artículo 86, y según la misma norma la Oficina Nacional de Procesos Electorales la que tiene la responsabilidad de recibir y remitir al Jurado Nacional de Elecciones la solicitud de inscripción de candidatos u opciones en procesos de ámbito

nacional, informando respecto del cumplimiento de los requisitos formales exigidos que incluyen la verificación de las firmas de los ciudadanos adherentes; esté requisito no es pedido a las listas de los partidos políticos que tengan inscripción vigente ante el Jurado Nacional de Elecciones.

De esta forma podemos decir que las candidaturas a la Presidencia de la República se inscriben ante el Jurado Nacional de Elecciones y las candidaturas de los Congresistas, en cada circunscripción electoral.

c) Requisitos que deben reunir las candidaturas: La Ley Orgánica de Elecciones, al respecto, hace diferencia entre los candidatos a la Presidencia de la República y los candidatos a congresistas. Los requisitos y los impedimentos para postular a la Presidencia son los siguientes: 1. Ser peruano de nacimiento. 2. Ser mayor de treinta y cinco años. 3. Gozar del derecho de sufragio y 4. Estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Están impedidos postular: 1) Los ministros o viceministros, el contralor de la república y las autoridades regionales, si no han renunciado seis meses antes de la elección. 2) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, integrantes de los organismos del Sistema Electoral, y el Defensor del Pueblo, si no han dejado el cargo seis meses antes de la elección. 3) El presidente del Banco Central de Reserva, el superintendente de Banca y Seguros, el superintendente de Administración Tributaria, el superintendente Nacional de Aduanas, y el superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección. 4) Los miembros de la Fuerzas Armadas y Policiales que no han pasado a la situación de retiro por lo menos seis meses antes de la elección. 5) El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo grado, del que ejerce la Presidencia de la República o la ha ejercido en el año precedente a la elección. 6) También está impedido quien tiene

suspendida su ciudadanía o inhabilitado conforme al artículo 100 de la Constitución. Los requisitos para los congresistas son los siguientes: 1. Ser peruano de nacimiento. 2. Ser mayor de veinticinco años. 3. Gozar del derecho de sufragio. 4. Estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Los impedimentos son similares a los de los candidatos a la Presidencia de la República.

d) Las listas de los candidatos son proclamadas o inscritas definitivamente, después que han sido publicadas en *El Peruano* para que dentro de tres días naturales los ciudadanos puedan formular sus tachas, las mismas solo pueden estar referidas al incumplimiento de los requisitos o que el candidato esté comprendido en los impedimentos que la ley electoral señala.

7.3. LA FORMA DE LA VOTACIÓN

El ejercicio del derecho al voto es un acto de voluntad política mediante el cual el elector expresa su decisión sobre las candidaturas presentadas a la contienda electoral, surgiendo de esta manera una relación entre el elector y el candidato, y sobre esta relación se tienen distintas formas de iniciarla; es decir, formas de votación que se determinan según se trate de una votación por un candidato individual o por una lista de partido o agrupación política.

Así, cuando estamos frente a una votación por un candidato individual el elector tiene un solo voto; de igual forma si tenemos una votación por lista intangible, el elector sólo tiene una opción, dispone de un voto para elegir una lista. En los demás casos de listas no intangibles el elector dispone de dos o más votos para expresar su decisión política, en nuestro caso de lista cerrada el elector tiene doble voto preferencial opcional según el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, n.º 26859.

7.4. LAS REGLAS PARA LA DECISIÓN SOBRE LA VOTACIÓN

En una votación, especialmente política, es muy importante contar con los parámetros, reglas o métodos para decidir quiénes son los vencedores y vencidos en los comicios; en este sentido, tenemos las fórmulas o los principios mayoritario y el de representación proporcional, tipos básicos de sistemas electorales que existen para asignar escaños en el contexto de los distritos o circunscripciones electorales (Abad, 1996, p. 167). Son los distintos métodos utilizados para el cómputo de los votos y la elección de los candidatos, que se conocen también con el nombre de sistemas electorales, que consisten en facilitar la coparticipación del poder electoral individual en el proceso de formación del poder de autoridad del Estado; es decir, relacionar cuantitativamente al conjunto de electores con las autoridades elegidas mediante el voto popular e investir del poder de autoridad a los elegidos (Fay, 1963, p. 45).

La fórmula mayoritaria determina que la adjudicación de los escaños depende de que un candidato obtenga la mayoría de la votación —absoluta o relativa— requerida por las disposiciones electorales. Según esta fórmula, solamente son tomados en cuenta para la adjudicación de los escaños a los vencedores de los comicios en sus respectivos distritos electorales. Dieter Nohlen (1996) nos dice que una ventaja de esta fórmula es el hecho de que el elector enfrenta una decisión clara y está en condiciones de comprender qué sucede con su voto; sin embargo, como desventaja señala que en los distritos electorales, donde un partido es decididamente dominante, la oposición política puede verse desalentada a presentar candidatos con las consecuencias de que el panorama electoral se vea afectado por el ausentismo, por la no participación de todos los ciudadanos en las lides electorales, lo que puede debilitar la democracia (p. 38).

Estas circunstancias, entre otras, han llevado a plantear la segunda vuelta electoral si es que ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera ronda electoral. La segunda vuelta

resulta importante porque los partidos pequeños asumen relativa relevancia y de hecho son considerados por los partidos grandes para formar alianzas, pero tal vez lo más importante sea que las alianzas a realizarse se reflejen en los programas políticos y no sean simples adhesiones.

La fórmula de representación proporcional aparece en Bélgica a fines del siglo XIX con el fin de presentar un sistema más acorde con las aspiraciones de la mayoría ciudadana. Esta fórmula permite que las fuerzas políticas actúen en el gobierno en proporción al caudal electoral de cada una de ellas, o como dice Nohlen, la adjudicación de los escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos. Actualmente, en la mayoría de los países de América Latina la representación proporcional tiene presencia.

8. TIPOLOGÍA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los elementos de los sistemas electorales, esto es la distribución de los distritos electorales, la forma de la candidatura, la votación y las reglas para la decisión sobre la votación, pueden combinarse entre sí de distintas maneras y según la combinación de dichos elementos y los efectos políticos que produzca se puede diseñar distintos tipos electorales, tanto dentro del sistema mayoritario como en el sistema proporcional, tal como lo sostiene Nohlen (1996, p. 41).

8.1. TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES MAYORITARIOS

García Pelayo (1991, p. 185) nos refiere que en este sistema se eligen como representantes a los candidatos que han obtenido mayor número de votos y que solo es posible aplicarlos en los distritos electorales uninominales; pero, sin embargo, Dieter Nohlen acepta la posibilidad de aplicar al sistema en distritos plurinominales cuando se introduce la representación de las minorías. Con estos antecedentes se pueden distinguir los siguientes tipos:

a) El sistema de mayoría relativa permite la elección del representante que obtenga el mayor número de votos. Es el sistema clásico que se aplica en Gran Bretaña y algunos países africanos y asiáticos, donde se tuvo influencia político-cultural anglosajona.

b) El sistema de mayoría absoluta, que tiene segunda vuelta, en el caso de que los candidatos no alcancen la mayoría absoluta. Este sistema es empleado por Francia.

c) El sistema mayoritario en distritos plurinominales con representación de minorías. El sistema reconoce a los electores con menos votos que representantes a elegir en el distrito electoral, con lo que se permite que cierto número de representantes sean elegidos por las minorías.

8.2. TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES PROPORCIONALES

Como ya se ha señalado el sistema busca que la representación sea el reflejo más exacto de la composición del cuerpo electoral; y se pueden presentar los siguientes tipos:

a) El sistema proporcional simple o puro, supone en la relación entre votos y representación la más exacta proporción posible, sin que se tenga elemento de clase alguna que pueda modificar dicha proporción.

b) El sistema proporcional complejo acepta la relevancia de alguno o algunos de los elementos del sistema electoral, lo que permite variaciones en la relación proporcional.

c) El sistema proporcional con reglas reguladoras o barreras legales sobre la distribución del número de representantes y el número de partidos políticos

9. EL SUFRAGIO

El sufragio es la participación por derecho y obligación que le da la soberanía popular y que cada ciudadano tiene, en una democracia

representativa, para participar en la organización de la estructura del poder político del Estado; es decir, la formación del gobierno.

9.1. CONCEPTO DE SUFRAGIO

El sufragio es el sistema mediante el cual los ciudadanos expresan sus opiniones políticas, pública o secretamente, ya para elegir al personal gobernante, ya para decidir sobre determinadas materias que atañen a la vida del Estado —elecciones generales, referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa, revocación—. Constituye una técnica de expresión de la voluntad política de los ciudadanos, es un acto político de los gobernados (Fernández, 1981, p. 733). El sufragio es el ejercicio de un derecho político que tienen todos los ciudadanos y por tal razón participan en el proceso electoral como electores o electores y candidatos a una representación política. Se trata de un derecho que tienen los ciudadanos de participar en la organización del poder político, así como también para expresar, pública o secretamente, su voluntad en un asunto o negocio público. En este sentido, su contenido no se agota con la designación de los representantes, sino que comprende los procesos de participación gubernamental, propios de las formas semidirectas de democracia, que consagran la intervención del cuerpo electoral en la formulación de las decisiones políticas, jurídicas y administrativas del poder en el Estado; es decir, el sufragio es la base de la organización del poder del Estado (Fay, 1963, p. 7).

Esta facultad de ser elector y ser elegido, jurídicamente, tiene categoría de un derecho público subjetivo de naturaleza política, señala Carlos Fay (1963) y refiere que está reservado a los miembros activos del pueblo en el Estado. El sufragio, como actividad individual, exterioriza un acto político; pero también, es un poder político que se tangibiliza en la voluntad electoral. Estos dos aspectos permiten comprender al sufragio como facultad, por una parte, y como actividad, por la otra, y definirlo como el derecho que tienen los ciudadanos de elegir y ser elegidos, y participar en la organización y actividad del poder en el Estado;

o bien, como energía política reconocida a ciertos hombres para que elijan y participen en el gobierno de la comunidad.

9.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL SUFRAGIO

El estudio de la naturaleza jurídica del sufragio nos lleva a considerar al respecto diversas resultan antagónicas; pues, mientras que para unos tratadistas el sufragio es un derecho, para otros se trata de un deber y no pocos sostienen que más bien se trata de una función pública. Sin embargo, en la actualidad se puede señalar que se está logrando consenso sobre que el sufragio participa de las propiedades de las distintas corrientes doctrinarias y lo consideran tanto como un derecho como un deber y una función pública.

9.2.1. El sufragio derecho

El sufragio concebido como un derecho tiene sus raíces en *El contrato social* de Rousseau, la doctrina de la soberanía popular y la Declaración de Derechos de la Revolución francesa de 1789. Es un derecho que deriva de la calidad de ciudadano y titular concreto de la soberanía. La tesis de la soberanía popular, desarrollada en los siglos XVII y XVIII, sostiene que la soberanía pertenece a todos los ciudadanos en partes iguales y de allí se sigue que los ciudadanos tienen el derecho de expresar su decisión en los asuntos de la administración política del Estado. De esto resulta que el sufragio es universal, directo e igual, un derecho natural inherente a la cualidad de miembro del pueblo del Estado y anterior a toda Constitución (Fay, 1963, p. 15). En la actualidad está debidamente reconocido dentro de la estructura constitucional del Estado Moderno como un elemento esencial.

9.2.2. El sufragio deber

El sufragio es un deber en cuanto todo ciudadano, por principio o como supuesto del origen del Estado moderno, ha asumido el compromiso de posibilitar la organización y funcionamiento del Estado y por lo tanto tiene la obligación moral de participar

en todos los sufragios; pues, dejar este acto a la libre voluntad del elector, sería contrariar la naturaleza de todo gobierno, la necesidad de su existencia y el cumplimiento de los propósitos de la Constitución (Fernández, 1981, p. 734).

En la organización del gobierno en una democracia representativa, los derechos políticos asumen doble función, una que depende de la voluntad del titular del derecho y la otra la obligación de construir los órganos de gobierno en el Estado, frente a este deber no puede sustraerse; pues, pertenecer a la sociedad titular de la soberanía popular, como en toda sociedad, se tiene no sólo derechos si no también obligaciones con la misma sociedad, de allí el sufragio es considerado como un deber para todo ciudadano.

9.2.3. El sufragio función pública

El sufragio es una función pública porque es el ejercicio o actividad de la expresión de una voluntad política que se dirige a un fin esencialmente de carácter público, la organización del Estado y el ejercicio del poder. El ciudadano con su participación en la construcción del Estado —creación o reforma de las instituciones del Estado—, en la designación de los funcionarios públicos —distribución de las funciones supremas del Estado—, y en general con su intervención en la vida política del país desempeña una función que hace al sufragio obligatorio, contrario al sufragio derecho que en tal sentido resulta facultativo. Aquí función se entiende como el complejo de potestades y exigencias cuyo ejercicio resulta indispensable para el normal desenvolvimiento del quehacer estatal (García Toma, 1999, p. 24).

En este contexto, dice García Toma (1999), el sufragio es entendido como el conjunto de servicios y obligaciones sin los cuales no podría desenvolverse el Estado—ya que faltarían elementos aptos y merecedores de la confianza popular, que actuaran como operantes de los órganos del Estado—, y como un instrumento decisorio para viabilizar la democracia semidirecta.

9.2.4. El sufragio derecho y función

El ciudadano en la participación de la vida política del Estado es cierto que ejerce un derecho político, un derecho subjetivo en las elecciones, pero también que su participación se realiza en interés de la nación y tiene la responsabilidad para con el pueblo y el Estado de organizarlos y viabilizar su funcionamiento dentro de los principios y fines propuestos por la voluntad social. En tal sentido, el sufragio se nos presenta como un derecho y una función; en otras palabras, el ciudadano tiene un derecho, pero también una función de cumplimiento ineludible.

9.3. CARACTERÍSTICAS DEL SUFRAGIO

En el Estado moderno, el principio de la soberanía popular y la legitimidad de los gobiernos definen el fundamento jurídico del sufragio, fundamento que está referido a las condiciones necesarias que precisan su contenido jurídico. La universalidad, la designación directa de los representantes, la igualdad, la obligatoriedad y el secreto son esas condiciones requeridas.

En tal sentido, los gobiernos, en el Estado moderno, para ser legítimos, deben proceder de elecciones libres y periódicas, con sufragio universal, directo, igual y secreto, ya que la participación de los ciudadanos permite a la comunidad política obrar sobre el poder, delimitar sus funciones, hacer a los gobernantes responsables de sus actos y conservar su autonomía, asegurando, a fin de cuentas, que el poder emane del pueblo (Fay, 1963, p. 25); pero debe agregarse, asimismo, la participación de los partidos políticos, que como intermediadores del poder, son elementos esenciales en la democracia.

Como se ha señalado el sufragio se caracteriza por ser:

a) Directo. Forma del sufragio que permite designar o elegir inmediatamente a los representantes.

b) Igual. Este carácter del sufragio determina que cada ciudadano tiene un voto, es decir que el derecho de sufragio es semejante, del mismo valor, a todos y cada uno de los ciudadanos.

c) Secreto. Esta característica del sufragio supone la reserva de su ejercicio exclusivamente al ciudadano.

d) Obligatorio. El sufragio, dentro de los principios del Estado moderno, es también una función pública dirigida especialmente a la construcción y funcionamiento del Estado.

10. EL RÉGIMEN JURÍDICO ELECTORAL PERUANO

10.1. EVOLUCIÓN ELECTORAL EN EL PERÚ

A pesar de la precariedad de nuestra vida constitucional (apenas medio siglo frente a 128 años de autocracias civiles y militares) tenemos una sólida y respetable tradición jurídica en materia electoral y, desde sus albores como país independiente, el Perú se mostró partidario de la democracia representativa y en consecuencia aceptó el sufragio como método para la formación de los órganos del Estado, nos dice el Dr. Domingo García Belaunde (1988, p. 315); es claro que el camino seguido por nuestro país en este aspecto ha sido y sigue siendo muy difícil. Manuel Vicente Villarán² ya en julio de 1918 afirmaba que cuando el Perú se hizo independiente jamás había ensayado el sistema de elegir funcionarios por el voto del pueblo y que, creada la República, nos iniciamos penosamente en el difícil arte del sufragio, el aprendizaje ha sido lento y los progresos alcanzados mediocres. Reinan todavía costumbres deplorables, vicios inveterados. En tanto que el maestro Jorge Basadre (1983, p. 149), al referirse a la promesa de Sánchez Cerro de convocar a elecciones generales con las más amplias garantías, decía que tales promesas eran un hondo anhelo nacional de autenticidad y limpieza para las instituciones consuetudinariamente falsificadas.

2 Cita del Dr. Domingo García Belaunde en su trabajo anteriormente referido, señalando que el Dr. Manuel Vicente Villarán, escribía así en el artículo «Costumbres electorales», aparecido en el *Mercurio Peruano*, en el número 1, de julio de 1918, p. 11.

El sufragio y en general todos los aspectos electorales en el Perú republicano han estado y siguen signados por vicios que de alguna forma profanan la voluntad ciudadana. Siempre hay poca credibilidad en los resultados y las instituciones que nacen de las elecciones no tienen la legitimidad social. Pero a pesar de todas estas anomalías se tienen muestras de preocupación permanentes por superar estos problemas, aunque casi siempre con medidas formales.

En la evolución electoral en el Perú, a partir del ejercicio del sufragio —directo o indirecto—, la definición del ciudadano, el elector, la organización electoral, y los procedimientos electorales, podemos distinguir tres etapas: la inicial, de desarrollo y contemporánea.

10.1.1. Etapa inicial

Las primeras experiencias electorales en el Perú las tenemos con motivo de la convocatoria a Cortes de 29 de enero de 1810, que luego aprobó la Constitución de Cádiz de 1812. La Constitución de Cádiz se dicta a raíz del vacío de poder producido por la invasión napoleónica a España y la detención de Fernando VII. La Regencia establecida en Cádiz que sustituyó a la Junta Central llevó a cabo las elecciones en España, América y Filipinas. Así en el Perú se eligieron a Vicente Morales y Duárez, Ramón Olaguer Feliú, Dionisio Inca Yupanqui, Antonio Suazo, Blas Ostolaza, José Lorenzo Bermúdez, Pedro García Coronel y José Joaquín Olmedo³.

Con esta experiencia, y según el Reglamento de Elecciones para el primer Congreso Constituyente del Perú —26 abril de 1822—, se implantó el sufragio directo. Pero, a partir de la Constitución de 1823, quedó establecido, de acuerdo con el modelo norteamericano, el sistema indirecto (Basadre, 1983, p. 177). Además, esta Constitución establece el Poder Electoral —sección segunda, capítulo II—, y los Colegios Electorales —artículos 31 y 32—.

3 Colección Documental de la Independencia del Perú. Tomo IV. *El Perú en la Corte de Cádiz*, p. XIII. V. 1.

Asimismo, dentro de los requisitos para obtener la ciudadanía —artículo 17—, se exigía la nacionalidad peruana, tener veinticinco años, leer y escribir y tener una propiedad o profesión. El proceso electoral era conducido por el jefe político o la autoridad municipal de la provincia. El Parlamento tenía facultades de justicia electoral, pues era el encargado de resolver sobre los problemas de validez o nulidad de los comicios.

Estas características electorales son asumidas también, casi en su totalidad, por las Constituciones de 1824, 1826, 1828 y 1839, así como la legislación dictada el 3 de marzo de 1825, la Ley de 18 de mayo de 1828, norma legal que rigió las elecciones presidenciales y la Convención Nacional, la Ley Electoral aprobada el 29 de diciembre de 1839, por el Congreso General del Perú y la ley del 2 de diciembre de 1851.

10.1.2. Etapa del desarrollo

El Decreto-ley y su Reglamento de 5 de febrero de 1855, normas legales mediante las cuales el gobierno de Castilla convocó a elecciones para la Convención Nacional que luego dictó la Constitución de 1856, establecieron por primera vez en el Perú el sufragio directo, o sea la designación de los candidatos por el pueblo, no ya el nombramiento del colegio electoral para que este escogiera a los candidatos —artículo 44—. De igual manera, se determinó el carácter universal del sufragio para todos los ciudadanos en ejercicio y se consideraron como tales a todos los nacionales varones mayores de veintiún años. No se exigieron requisitos de renta, profesión, saber leer y escribir u otros. Los únicos excluidos del derecho de sufragio fueron los suspensos en el ejercicio de la ciudadanía (Basadre, 1983, p. 319).

La Constitución de 1856, de corta duración, recogió casi todos los antecedentes de la convocatoria a la Convención Nacional y se presentó como la Carta Política que cambió totalmente la perspectiva en el sistema del sufragio de las Constituciones precedentes, que como ya se ha señalado, consagró el sufragio directo, extendió el derecho al voto a los mayores de veintiún

años, pero aun mantuvo las limitaciones para los analfabetos —artículo 37—. Las principales características de la etapa se fueron perfilando con la legislación no solo de la referida Convención Nacional y la Constitución de 1856, sino también con las Constituciones de 1860, 1867 y 1920; además con la legislación electoral siguiente: de 10 de enero de 1857, de 4 de abril de 1860, de 4 de abril de 1861, de 7 y 20 de noviembre de 1896, la ley 1777 de 26 de diciembre de 1912, la ley 2108 de 4 de febrero de 1915 y la 4907 de 30 de enero de 1924.

Las principales características que asume esta etapa son las siguientes: sufragio directo, el derecho al voto a mayores de veintiún años, persistencia del carácter censitario en el derecho al voto, pues se exige tener propiedad o ser rentista o practicar una profesión, industria u oficio; además se tenía que saber escribir y leer. Se creó la Junta Electoral Nacional, órgano encargado de la justicia electoral, y el Registro Electoral, órgano técnico, donde los ciudadanos tenían que inscribirse obligatoriamente.

10.1.3. Etapa contemporánea

Para Domingo García Belaunde (1988), la real historia electoral empieza en el año de 1931 (p. 318). En esta época, dice, se dio una transformación con respecto a todo lo anterior, estructurándose un sistema electoral, que en sustancia ha permanecido hasta la fecha, aun cuando con algunos intervalos en los que la práctica electoral no se ciñó a los objetivos de la legislación vigente.

La Junta Nacional de Gobierno, presidida por don David Samanez Ocampo que puso fin al régimen de la Patria Nueva de don Augusto B. Leguía, mediante Resolución de 13 de marzo de 1931, nombró una comisión integrada por intelectuales jóvenes para que preparen un anteproyecto de Estatuto Electoral. Allí estuvieron César Antonio Ugarte, Luis E. Valcárcel, Federico More, Alberto Arca Parró, Luis Alberto Sánchez, Carlos Manuel Cox, Carlos Telaya y Jorge Basadre. Asimismo, dictó el Decreto-Ley n.º 7160 de 26 de mayo de 1931, mediante el cual convocó

a elecciones para presidente de la república y para un Congreso Constituyente (Basadre, 1983, p. 149).

El anteproyecto del Estatuto Electoral fue aprobado por el Decreto-Ley 7177 de 26 de mayo de 1931, con el fundamento de su independencia como institución. Determinó el voto secreto y la representación de las minorías, creó el Jurado Nacional de Elecciones, con facultades jurisdiccionales en materia electoral, a este le correspondía igualmente revisar los escrutinios de las elecciones para presidente de la república, hacer el cómputo general y proclamar al elegido.

Esta etapa se va perfilando con las Constituciones de 1933, 1979 y 1993, así como con la abundante legislación electoral emitida. Normas que crearon al Jurado Nacional de Elecciones como máximo órgano electoral, reconocieron el derecho al voto a las mujeres y a los analfabetos, crearon el Registro Electoral y el voto obligatorio.

10.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL SUFRAGIO EN EL PERÚ

La Constitución de 1993 determina que el sufragio es un derecho fundamental y un deber cívico, en el primer caso es un derecho que surge del principio de la soberanía popular o titularidad del poder —artículos 2.17 y 31—. En el segundo caso, teniendo en cuenta el Pacto Fundacional del Estado Moderno al cual está afiliado el Perú, el ciudadano ha asumido el compromiso de la organización y funcionamiento del Estado lo que determina en él una obligación moral de participar en todos los sufragios.

Pero, además, la misma norma del artículo 31 determina que el voto es obligatorio lo que define al sufragio como una función pública. En este sentido el sufragio es el ejercicio o actividad de la expresión de una voluntad política que se dirige a un fin esencialmente de carácter público, la organización del Estado y el ejercicio del poder. El ciudadano con su participación en la construcción del Estado, creación o reforma de las instituciones del Estado en la designación de los funcionarios públicos, distribución de las funciones supremas del Estado, y en general

con su intervención en la vida política del país, desempeña una función que hace al sufragio obligatorio.

De esta manera, según la Constitución Política del Estado y los principios ideo-políticos que la sustentan, el ciudadano en la participación de la vida política del Estado ejerce un derecho político, un derecho subjetivo en las elecciones, pero también su participación se realiza en interés de la nación y tiene la responsabilidad para con el pueblo y el Estado de organizarlos y viabilizar su funcionamiento dentro de los principios y fines propuestos por la voluntad social. En tal sentido, el sufragio se nos presenta como un derecho, un deber cívico y una obligación; en otras palabras, el ciudadano tiene un derecho y deber cívico, pero también una obligación de cumplimiento ineludible.

10.3. EL CUERPO ELECTORAL PERUANO

El cuerpo electoral es el conjunto de ciudadanos con derecho al voto y a ser elegidos. Por principio constitucional se les tiene como titulares del poder político. De conformidad con la Constitución Política vigente, son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años, artículo 30, es decir que los mayores de dieciocho años gozan de su capacidad civil y pueden ejercer sus derechos políticos. Ellos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica, el derecho al sufragio es obligatorio hasta los setenta años —artículo 31 de la misma norma constitucional—, que prescribe que el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio y para su ejercicio, según el artículo 30, se requiere que los ciudadanos estén inscritos en el Registro Electoral.

El principio de la universalidad del voto en nuestra Constitución presenta una excepción referida a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad quienes no pueden ser elegidos, artículo 34, En cuanto a la posibilidad de ser candidatos o ser elegidos se tiene que observar la norma del

artículo 91, que se refiere a la obligación de dejar el cargo seis meses antes de la elección.

11. LOS ÓRGANOS ELECTORALES

La Constitución Política de 1993, en su artículo 177, nos define una organización electoral múltiple y un tanto confusa que está conformada por el Jurado Nacional de Elecciones, JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Reniec. Instituciones que actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación conforme a sus atribuciones, nos dice la Constitución. El Dr. Valentín Paniagua Corazao (1994), al referirse al sistema electoral que la Constitución vigente nos trae, dice que las modificaciones introducidas en el régimen electoral peruano puntualizan una organización electoral compleja que implica una regresión, que afectan el sistema representativo y contribuyen a centralizar el poder, corrompen las relaciones Estado-electorado y debilitan los mecanismos de relación institucional entre el Estado y la sociedad, y, sobre todo, liquidan, definitivamente, la autonomía y el significado político institucional del Jurado Nacional de Elecciones (p. 219). Con este diseño se rompe con una tradición del Derecho Electoral Peruano —vigente durante casi todo el siglo XX— mediante la cual el Jurado Nacional de Elecciones siempre representó la máxima y única autoridad administrativa y de justicia electoral.

El sistema diseñado en nuestra Constitución de 1993 es distinto en relación con el propuesto por la anterior Constitución de 1979. Esta Constitución reconocía al Jurado Nacional de Elecciones como el único órgano encargado de toda la temática electoral, era el órgano especializado para conocer y resolver asuntos en materia administrativa y jurisdiccional en el ámbito electoral. Este diseño tenía un carácter mixto pues le permitía, de una parte, dirigir y organizar el proceso electoral —aunque no convocarlo—

y de otra enjuiciar, con carácter de inapelable, las reclamaciones que pudieran verse promovidas en el proceso electoral.

Asimismo, debemos tener en cuenta a los Jurados Electorales Especiales que se integran al Jurado Nacional de Elecciones creados por la Ley Orgánica de Elecciones, n.º 26859, y la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, n.º 26486, con carácter temporal para cada proceso electoral o consulta popular y funcionan en cada provincia electoral.

11.1. EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

El Jurado Nacional de Elecciones es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público, está encargado de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y del proceso electoral, así como del referendo y otras consultas electorales y de la elaboración de los padrones electorales; de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas, artículo 178 de la Constitución del Estado. Además, tiene la facultad de iniciativa en la formación de las leyes. Pero estas funciones, como ya lo tenemos señalado, no alcanzan los niveles de las atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones clásico o con el cual ha contado mayormente el Perú, pues la división operada por nuestra carta de 1993 ha menguado sensiblemente sus atribuciones, sin que ello responda a argumentos racionales perceptibles.

Como lo dispone el inciso 4 del artículo 178 de nuestra carta política, el Jurado Nacional de Elecciones administra justicia en materia electoral y sus resoluciones no son revisables en sede judicial, artículo 142. El procedimiento está definido por las normas de los artículos 34, 35 y 36 de la Ley Orgánica de Elecciones, n.º 26859; sin embargo, es necesario señalar que a nuestro juicio el artículo 36 excede a las normas constitucionales, pues al disponer que contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, en materia electoral, no procede recurso alguno ni acción de garantía ante el Tribunal Constitucional, confunde la jurisdicción de la justicia ordinaria con la justicia constitucional; el artículo 142 de la Constitución vigente que dispone que las

resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones son irrevisables en sede judicial es una norma que integra el Capítulo VIII del Título IV, de nuestra Constitución, referido al Poder Judicial, es decir a la justicia ordinaria y no a la constitucional; en consecuencia, los fallos del Jurado Nacional de Elecciones que violen o amenacen violar derechos fundamentales, en especial los derechos políticos, como es el caso de los derechos reconocidos en los artículos 31 y 35 de la Constitución pueden ser recurridos ante el Tribunal Constitucional, mediante una acción de garantía reconocida por el artículo 200º.

11.1.1. Funciones del Jurado Nacional de Elecciones

Las funciones del Jurado Nacional de Elecciones están determinadas por el artículo 178 de la Constitución y desarrolladas en el artículo 5 de su ley Orgánica, Ley 26486, Como bien lo señala el Dr. Valentín Paniagua Corazao (1997) estas pueden ser: funciones de fiscalización o control, funciones electorales, funciones contencioso-administrativas y, finalmente, funciones de administración (p. 116).

a) Funciones de fiscalización o control

Compete al Jurado Nacional de Elecciones fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, así como del referendo y otras consultas populares; igualmente, fiscaliza la legalidad de la elaboración de los padrones electorales.

b) Funciones electorales

En primer lugar, es responsable del cumplimiento de las normas sobre las organizaciones políticas y otras disposiciones en materia electoral. En cuanto a la función señalada en el artículo 178.2, que dispone que el Jurado Nacional de Elecciones se encarga de mantener y custodiar el registro de las organizaciones políticas, se encuentra precisada en el Capítulo 2 del Título V de la Ley Orgánica de Elecciones, artículo 88. En esta norma se fijan los requisitos para la inscripción de partidos políticos y agrupacio-

nes independientes. Además, este título norma los términos y plazos de inscripción, las observaciones, las depuraciones las tachas y las publicaciones. También es el encargado de proclamar a los candidatos elegidos, anunciar el resultado del referendo o el de otros tipos de consulta popular, así como expedir las credenciales correspondientes.

c) Funciones contencioso-administrativas

Como ya se ha señalado y lo dispone el artículo 178.4 de nuestra carta política, el Jurado Nacional de Elecciones administra justicia en materia electoral y sus resoluciones no son revisables en sede judicial, artículo 142º. Esta función lo define como el organismo encargado de la justicia electoral; en tal sentido, le corresponde conocer y declarar la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum, o de otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos.

Resuelve, en última instancia, las reclamaciones que se presenten sobre la constitución y funcionamiento de los Jurados Electorales especiales, las tachas formuladas contra la inscripción de candidatos y las resoluciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Electorales Especiales.

d) Funciones administrativas

El Jurado es el responsable de la marcha del organismo y tiene que dictar las resoluciones y reglamentos necesarios para su funcionamiento, le compete denunciar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones penales en agravio de la institución electoral. Tiene que diseñar y ejecutar programas de capacitación electoral dirigidos a los ciudadanos y miembros de organismos integrantes del sistema electoral.

11.1.2. Composición del Jurado Nacional de Elecciones

El Jurado Nacional de Elecciones es un pleno compuesto por cinco miembros: uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los fiscales supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus exdecanos. Y uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus exdecanos, artículo 179 de la Constitución del Estado.

Los requisitos, las incompatibilidades y los impedimentos de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones son previstos por el artículo 180 de la Constitución. Esta norma señala que los integrantes del Pleno del Jurado no pueden ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta años; son elegidos por período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos. La función es remunerada y a tiempo completo, resulta incompatible con cualquiera otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial. No pueden ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos de carácter nacional en las organizaciones políticas, o que los hayan desempeñado en los últimos cuatro años anteriores a su postulación.

11.2. LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

La Oficina Nacional de Procesos Electorales es la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares. Es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público

interno y goza de atribuciones en materia técnica, administrativa, económica y financiera; está presidida por un jefe nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Como lo determina el artículo 182 de la Constitución vigente, le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala.

Esta norma constitucional incorpora a nuestra legislación disposiciones ajenas al sistema electoral peruano, pues lo fragmenta, recortando significativamente las atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones, para encargarle a una Oficina autónoma la organización de los procesos electorales. Con un criterio de unidad y reforzamiento del sistema electoral, la Constitución nunca debió definir a esta institución con el nivel que hoy lleva ya que se trata más bien de una oficina técnica del Jurado Nacional Elecciones.

11.3. EL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

La nueva estructura tripartita electoral diseñada por la Constitución de 1993 se completa con la creación del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Su composición ha sido diseñada para cumplir básicamente dos fines. El primero que se refiere a la inscripción de todos los actos que dan origen o modifican el estado civil; y el segundo al cumplimiento de varias funciones de naturaleza electoral, que de manera específica y fiscalizada eran

potestad del subrogado Registro Electoral que, como se sabe, fue establecido por el Estatuto Electoral de 1931.

Así este organismo es el encargado de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Es autónomo, cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de atribuciones en materia técnica, administrativa, económica y financiera. Es presidido por un jefe nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años, el cual puede ser removido por el propio Consejo por falta grave y está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Sus funciones, conforme al artículo 183 de la Constitución, están referidas a la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil. Es el encargado de emitir las constancias correspondientes. El Dr. Valentín Paniagua (1997, p. 125) nos dice al respecto que la presente institución ha sido creada para centralizar los Registros del Estado Civil, lo que resulta una ventaja, pues contaríamos con un centro único de acumulación de información (Rubio, 1999, p. 417).

También prepara y mantiene actualizado el padrón electoral para los fines de las disposiciones señaladas en los artículos 30, 33 y 35 de la Constitución Nacional. Igualmente, El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

REFERENCIAS

- Abad, S. (1996). Circunscripciones y fórmula electoral: elementos para el debate. En *Simposio sobre Reforma Electoral*. Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- Basadre, J. (1983). *Historia de la República del Perú* (7.^a ed.). Ed. Universitaria.
- Biscaretti di Ruffia, P. (1987). *Derecho constitucional*. Tecnos.
- Fay, C. (1963). *Sufragio y representación política*. Omeba.
- Fernández Segado, F. (1998). La candidatura electoral plazos, calificación, recursos, proclamación. En *Tratado de derecho comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Fernández Vázquez, E. (1981). *Diccionario de derecho público*. Astrea.
- Friedrich, K. (1968). *El hombre y el gobierno*.
- García Belaúnde, D. (1988). Sinopsis de la Normativa Electoral Peruana. En *Legislación Comparada*. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.
- García Pelayo, M. (1991). *Derecho constitucional comparado*. Alianza.
- García Toma, V. (1999). Sufragio y Sistema Electoral. *Revista sobre el I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*.
- Hauriou, M. (1927). *Derecho público y constitucional*. Reus.
- Jellinek, G. (1954). *Teoría general del Estado*. Albatros.
- Diez, M. (1974). *Derecho administrativo*. Plus Ultra.
- Nohlen, D. (1996). Sistemas electorales y reforma electoral. En *Simposio Reforma Electoral*. Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- Nohlen, D. (1998). *Tratado de derecho electoral comparado*. Fondo de Cultura Económica.

- Paniagua, V. (1994). Sistema electoral. *Lecturas Constitucionales* n.º 10. Comisión Andina de Juristas.
- Paniagua, V. (1997). Los organismos electorales. En *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Fundación Friedrich Ebert.
- Rubio Correa, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sagües, N. P. (1973). *Representación política*. Orbi.
- Tuesta Soldevilla, F. (1999). Sistemas electorales comparados de América Latina. En *Ponencias y Conclusiones del I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*. Horizonte.
- Weber, M. (1996). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.