



actores

Actores Electorales

elect

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

torales

tores
tores

Actores Electorales

proceso de configuración, características y funciones

elec

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

tores

*Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE
Jr. Washington N.º 1894, Lima – Perú
Central telefónica (511) 417-0630
Website: www.onpe.gob.pe*

Actores electorales: proceso de configuración, características y funciones

*Jefe de la ONPE: Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza
Gerente de Información y Educación Electoral: Mg. Amparo Ortega Campana
Subgerente de Formación y Capacitación Electoral: Mg. Marita Ingrid Escobar Alegría*

*Elaboración: Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Diseño y diagramación: Área de Educación Electoral*

*1º ed., Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-02590
Editado por: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Jr. Washington 1894, Lima
Impreso en: Rapimagen S.A. / Jr. Callao 465, of. 201. Lima
Lima, octubre de 2014.*



Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Información y Educación Electoral, entrega a los participantes de nuestras actividades de educación electoral, los siguientes tres volúmenes de la serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia».

Los contenidos que ofrecemos en esta serie, forman parte de nuestra propuesta de Educación Electoral, la cual abarca un conjunto mayor que incluye otros volúmenes.

Se trata de una propuesta básica que; sin embargo, ha sido elaborada con rigurosidad académica en la cual se recogen aspectos clásicos y contemporáneos sobre cada uno de los temas.

- *«Sistemas electorales en los países de la región andina y Perú: aspectos generales»*
- *«Procesos electorales: definición general con énfasis en el caso peruano»*
- *«Actores electorales: proceso de configuración, características y funciones»*

Cada uno de estos tres cuadernos desarrolla un tema —sistemas electorales, procesos electorales, actores electorales— que hasta hace pocos años, eran abordados en distintos campos del conocimiento sin lograr su integración. Al presentarlos de manera conjunta, consideramos que es posible entender mejor estos procesos complejos. Teniendo en cuenta que, debido al proceso de construcción democrática que atraviesa nuestro país, es necesario acercarnos a su conocimiento, comprenderlos y buscar profundizarlos en la medida de lo posible. Por ello, se considera insuficiente que solo desde el Estado, se definan las normas y se fortalezcan las instituciones, sino que es indispensable que la sociedad —entendida como la nación peruana— participe con responsabilidad y conciencia en los asuntos públicos.

En ese sentido es que el desarrollo de estos tres temas está estructurado en el marco de nueve macrocontenidos, cada uno de los cuales ha sido elaborado con un esquema similar. Primero, conocer su definición y características. Segundo, desarrollar de manera comparada la experiencia de América Latina. Y tercero, el desarrollo y explicación de las características de estos temas en nuestro país. A manera de refuerzo para cada tema, se recomienda lecturas complementarias que ilustran y hacen más entendible el contenido de cada cuaderno de divulgación.

Partimos del supuesto que el conocimiento sobre estos temas —por los participantes en las actividades de Educación Electoral— contribuirá a la comprensión de la

democracia en su aspecto procedimental, la valoración de los procesos electorales y de sus actores. Todo lo cual nos lleva al fortalecimiento de la Cultura Electoral, reto que proviene de una genuina preocupación en atender las necesidades de conocimiento de la población, obtenidas del análisis de los resultados de la encuesta nacional sobre necesidades en Educación Electoral aplicada a la población peruana en el mes de octubre del año 2010, con ello se pudo precisar mejor los temas que ahora presentamos.

Finalmente, es pertinente precisar que para cada sesión de aprendizaje en Educación Electoral (sea ésta presencial o virtual), estos contenidos son adecuados pedagógicamente en función al público participante. Es decir, estos contenidos son desarrollados en sesiones pedagógico-didácticas. Por lo que este material que ahora ofrecemos, no solo sirve de refuerzo para esas sesiones, sino también de referencia y consulta.

Los nueve macrocontenidos están organizados de la siguiente manera:

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 1:***

- Política y Sistema político*
- Régimen político*
- Partidos políticos y sistema de partidos*

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 2:***

- Sistema electoral*
- Actores electorales*
- Procesos electorales y mecanismos de consulta ciudadana*

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 3:***

- Democracia*
- Ciudadanía y Sociedad civil*
- Cultura política y cultura electoral*

Ello significa que las otras publicaciones en esta serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia», desarrollan los otros temas señalados en esta relación.

Agradecemos su aceptación a participar con nosotros en estas actividades de educación electoral y deseamos que esta experiencia de enseñanza-aprendizaje sea positiva para usted.

Lima, octubre de 2011.

Área de Educación Electoral
Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Gerencia de Información y Educación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Tabla de contenidos

		<i>Páginas</i>
	Presentación	3
	Introducción	7
1	Actores electorales	9
2	Tipos de actores electorales	11
3	Actores electorales en la región andina	17
4	Actores electorales en el Perú	27
5	Lecturas complementarias	63
	■ Paniagua, Valentín. .- El derecho de sufragio en el Perú. Elecciones Lima (2003) 2	
6	Bibliografía consultada	79



Introducción

Los actores electorales representan un tema interesante de análisis, debido a la importancia trascendental que tienen dentro de todo proceso electoral, que se desarrolla solo en sistemas democráticos. Por ello, se debe tener en cuenta que es un tema amplio, al cual debido a su importancia, se le dedica un espacio exclusivo. El objetivo es ofrecer una visión general sobre los principales actores electorales para comprender el rol que ejercen y como ello aporta a la democracia procedimental.

En ese sentido, en las dos primeras secciones se definen los conceptos básicos de qué es un actor electoral, así como de cada uno de los actores electorales que se han considerado en este documento. En esa tipología de los mismos, se desarrolla el rol de cada uno y su relevancia. En la tercera parte se explican ciertas características y aspectos prácticos que en la región andina guardan en común los actores electorales de cada país.

Finalmente, en la cuarta parte se lleva a cabo un desarrollo del caso peruano, donde se abordará a modo de introducción, el proceso mediante el cual determinados grupos sociales se insertan al cuerpo electoral en momentos históricos particulares, dando paso al ejercicio de su ciudadanía a través del sufragio. La importancia de tratar este tema radica en el reconocimiento de que la democracia implica participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, no solo como electores, sino como parte del proceso electoral como un actor electoral. Por eso, debemos tomar conocimiento de los procesos de incorporación ciudadana que atravesaron diversos grupos poblacionales vulnerables tradicionalmente marginados en el ejercicio pleno de su ciudadanía. Inmediatamente se desarrollará de forma detallada a los actores electorales del pueblo peruano que muestran particularidades que implican considerar nuevos actores electorales que se desenvuelven en los procesos electorales y en específico el día de la jornada electoral.

1

Actores Electorales: Concepto

Los actores electorales son aquellos ciudadanos y ciudadanas que durante los procesos electorales, de forma individual o a través de organizaciones, desempeñan funciones específicas cuyo cumplimiento efectivo se traduce en el éxito de las elecciones. Los actores electorales son indispensables para la consolidación de la democracia mediante un proceso electoral.



2

Tipos de actores electorales



Existen diversos tipos de actores electorales que de acuerdo al rol que desempeñen dentro del proceso electoral, podrán participar como ciudadanos o ciudadanas de forma individual o como grupos organizados de la sociedad civil, de la sociedad económica, de la sociedad política, o como parte de alguna institución u organismo que pertenece al Estado. A continuación se han considerado los siguientes actores electorales:

- Electores y electoras
- Miembros de Mesa
- Organizaciones Políticas y Candidatos
- Personeros y personeras
- Organismos Electorales
- Observadores Electorales
- Medios de Comunicación
- Encuestadoras
- Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales

Cada uno de estos actores ejercerá un rol diferenciado en el desarrollo de las diversas etapas de todo el proceso electoral.



De forma introductoria, es pertinente explicar al cuerpo electoral, el cual está conformado por el conjunto de ciudadanos y ciudadanas que tienen derecho al sufragio activo y pasivo. Este cuerpo electoral, que debe ser el reflejo de cómo la democracia, que es un sistema inclusivo que motiva y garantiza la participación de todos sus ciudadanos y ciudadanas, es la base en donde la ciudadanía, durante un proceso electoral, se asume como un actor electoral. Por ende, es que esta práctica inclusiva de participación que tiene la democracia, debe ser preservada, ya que en ella se encuentra el sustento de la legitimidad de un gobierno elegido en un proceso electoral democrático.

Así, este cuerpo electoral puede estar representado por todos los ciudadanos y ciudadanas de forma individual u organizada, como parte de la sociedad civil o como parte del Estado. Son los electores o miembros de los observadores internacionales quienes representan a la Sociedad Civil.¹ Como representantes de la Sociedad Política² encontramos a las organizaciones políticas, llos/las candidatos/as y los/las personeros/as. Asimismo, como parte de la Sociedad Económica³ tenemos a los medios de comunicación y las empresas encuestadoras. Finalmente, el Estado se verá representado por medio de los organismos electorales y sus representantes, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales; así como los diversos funcionarios del Estado de otros organismos o instituciones que desempeñan una función de acuerdo a la legislación de cada país.

Se hace evidente que durante un proceso electoral se despliegan diversos actores que en el cumplimiento de su rol llevarán a dar mayor legitimidad a las elecciones y por ende a la democracia misma.

2.1 | Electores

Son todos aquellos ciudadanos y ciudadanas con el derecho al voto de acuerdo al cumplimiento de las características que señala la legislación de cada país.

«El elector es el individuo que integra el electorado, junto con todos los demás ciudadanos capacitados para votar. Es necesario que el individuo cumpla con requisitos para que se le permita integrarse al electorado. La capacidad electoral es generalmente

1 Tiene como funciones principales: proteger los derechos ciudadanos frente al Estado, ser base y escuela de la democracia; fortalecer la esfera pública formando opinión y voluntades; exigir una actualización normativa permanente; y ser caja de resonancia de demandas ciudadanas.

2 Grupo o grupos organizados que entran en competencia por el poder y por ende están en la búsqueda del mismo.

3 Grupos organizados que tienen intereses particulares y demandas que conllevan un propósito de lucro o que buscan la constitución de algún ente de producción o distribución.

coextensiva con la ciudadanía; sin embargo, existen prohibiciones para que un ciudadano ejerza el derecho al voto, por lo que se puede decir que generalmente el subconjunto de los electores es parte del conjunto de los ciudadanos, que a su vez, bajo ciertos criterios es parte del conjunto de un Estado nación».⁴

2.2 | Miembros de Mesa

Son los ciudadanos y ciudadanas que ejercen la autoridad el día de la elección en la mesa de sufragio que les corresponde integrar. Su misión es velar porque el derecho a sufragar de los electores se realice sin irregularidades. Son los miembros de mesa quienes realizan el escrutinio.

2.3 | Organizaciones Políticas y Candidatos

Las organizaciones políticas, son aquellos grupos de ciudadanos y ciudadanas organizados en partidos, movimientos o alianzas políticas que buscan posicionar una o varias candidaturas de acuerdo al proceso electoral en el que se pretende participar.

En esa línea, los candidatos son aquellos ciudadanos o ciudadanas que forman parte de las diversas formas de organización política, y que deben cumplir con determinados requisitos individuales de acuerdo a la legislación de cada país para poder participar de la competencia electoral.

Cabe señalar que existen también candidaturas que son parte de grupos de electores que no son organizaciones políticas, así como también candidaturas personales de ciudadanos o ciudadanas que no forman parte de ninguna organización política y que, dependiendo de la legislación de cada país, deben cumplir ciertos requisitos para participar.

Ambos cumplen un rol fundamental en los procesos electorales, pues a través de ellos se garantiza la competitividad política, la cual constituye una característica fundamental para que el proceso sea democrático, ya que implica que la ciudadanía pueda elegir entre varias ofertas políticas.⁵

2.4 | Personeros

Son representantes de las organizaciones políticas que compiten en un proceso electoral y que desarrollan su función durante la jornada electoral, la cual consiste en velar porque los votos obtenidos por su organización política y/o candidato sean respetados. Su presencia fiscalizadora aporta a garantizar un proceso más democrático, pues significa que la ciudadanía vigila que no se produzcan irregularidades. La transparencia y la confianza son posibles de alcanzar si los representantes de los partidos se encuentran presentes en todas las etapas de la jornada electoral.

⁴ IIDH-CAPEL. «Diccionario Electoral». Tomo I San José de Costa Rica, IIDH, 2000, p. 473.

⁵ Las organizaciones políticas constituyen a la Sociedad Política, está a su vez se define como el grupo o grupos organizados que entran en competencia por el poder y por ende están en la búsqueda del mismo.

2.5 | Organismos Electorales

Los organismos electorales se encargan de la regulación jurídica del proceso (normas legales, validación de candidaturas, resolución de incompatibilidades y/o conflictos legales, etc.), así como de la planificación, organización y ejecución del proceso electoral (logística, escrutinio, entre otras funciones.). Estos organismos deberán actuar con imparcialidad y de acuerdo a la ley de cada país.

De acuerdo al código de conducta de IDEA International,⁶ destinado a asistir a los administradores electorales proporcionándoles guías generales para su trabajo, se recomiendan seguir los siguientes principios básicos.

Deben abstenerse de realizar actos o formular declaraciones que puedan ser considerados como apoyo a un partido político o candidato determinado.

Deben rechazar cualquier influencia impropia y en especial, directivas que tengan relación con el desempeño de su tarea y con las decisiones a adoptar que provengan de los partidos políticos o de los órganos de gobierno.

Deben evitar participar en actividades privadas que puedan ser percibidas como incompatibles con su actuación imparcial como administrador electoral o como demostrativas de simpatía hacia uno de los contendores del proceso electoral.

Deben abstenerse de formular públicamente apreciaciones sobre temas políticos controvertidos por los partidos que compiten en la elección y de usar ostensiblemente símbolos que puedan identificarlo con un partido determinado.

2.6 | Observadores Electorales

Los observadores electorales son aquellos que se dedican a la «recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la ejecución del proceso».⁷

Uno de los objetivos primordiales de la observación es el de la legitimación de un proceso electoral. Su propósito es llegar a una conclusión sobre el grado en el cual el proceso puede considerarse libre y equitativo.

6 IDEA. «Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional». http://www.idea.int/publications/conduct_admin/upload/adm_spanish.pdf

7 Confederación Parlamentaria de las Américas. «Guía del Observador Electoral». Quebec. 2006.

Dicha observación posee, además, las siguientes características:

- Busca analizar la organización de los procesos electorales desde una perspectiva técnica y jurisdiccional.
- Es de corta duración y se realiza con poco personal.
- Propicia el intercambio de experiencias.
- Pretende detectar los requerimientos de soporte técnico y de reforma electoral.

Tipos de Observador Electoral:

Observador Electoral Internacional: Uno de los objetivos primordiales de la observación internacional es el de la legitimación de un proceso electoral. Su propósito es el de llegar a una conclusión sobre el grado en el cual el proceso puede considerarse libre y equitativo.

Observación Electoral Nacional: Está orientada a examinar atentamente, una parte o todo el proceso de cualquier forma de elección. De modo que es el conjunto de esfuerzos realizados por organizaciones no gubernamentales del país en el que se realiza una elección, o por organismos internacionales dedicados a la materia, cuyas labores están orientadas a monitorear y evaluar el carácter y desarrollo de la misma. Busca, además, garantizar la integridad del proceso electoral.

La observación electoral nacional presenta las siguientes características:

- Garantizar la integridad del proceso.
- Tiene carácter amplio y duradero.
- Contribuir a la pureza de las elecciones mediante el monitoreo político y técnico de los procesos.
- Educar a la ciudadanía para que conozcan sus derechos y las reglas del sistema electoral.
- Informar sobre los comicios mediante escuelas electorales (dirigidas a personeros y personeras, candidatos y candidatas, periodistas).
- Analizar el proceso de manera integral, lo que significa tener en cuenta la igualdad de condiciones para los candidatos y candidatas, el cumplimiento de las garantías durante la campaña, etc.



- Colaborar con las autoridades electorales y electoras, las organizaciones políticas y los electores.
- Proponer iniciativas legales en temas de participación ciudadana, descentralización, entre otros.

2.7 | Medios de Comunicación

Son instituciones y/o empresas encargadas de monitorear, transmitir y hacer pública la información respecto de las etapas del proceso electoral. Esto va desde la promoción de las candidaturas, la difusión de los sondeos sobre intención del voto o de opinión, difusión de información sobre el proceso electoral, la cobertura misma de la jornada electoral y la difusión de los resultados del escrutinio.

También se encuentran en la obligación de seguir la legislación que compromete su desempeño durante un proceso electoral. La participación de los medios de comunicación permite que los procesos electorales sean más transparentes, pues mantienen a la ciudadanía informada.



2.8 | Encuestadoras

Las encuestadoras son empresas dedicadas a la realización de encuestas electorales cuyo objetivo es conseguir información (opiniones) de un grupo de ciudadanos y ciudadanas (muestra) que pretende representar a un universo mayor (cuerpo electoral), dentro de márgenes de error controlados (probabilidad) sobre la intención de voto de los electores.



2.9 | Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales

Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales son las instituciones encargadas de la seguridad nacional exterior e interior de un país. En el caso específico de los procesos electorales, son los actores electorales llamados a administrar el orden cuando se presentan incidentes que generen violencia o incurran en una falta que obstaculice el óptimo desarrollo de la jornada electoral.

Asimismo, protegen a los funcionarios y funcionarias electorales en el cumplimiento de sus deberes, custodian el material electoral, los locales de votación y aseguran el libre ejercicio del derecho al sufragio.

3

Actores electorales en la región andina

Los países de la región andina presentan similitudes importantes en cuanto a la presencia, los roles, funciones y demás características de los actores electorales, en sus respectivos procesos electorales. Por ello es importante mencionarlas aunque en la mayoría de los casos, difiere en la denominación o en la forma en cómo se desempeñan.

3.1 | Electores

En la región andina, a lo largo de la historia existieron diversos impedimentos legales para que se ejerciera el sufragio universal, desde la condición económica hasta las culturales. La inclusión como electores en el padrón es una dimensión de la democracia particularmente dinámica a lo largo del tiempo. En la actualidad el sufragio universal se practica en toda Latinoamérica y las únicas condiciones para ejercer el derecho al voto es la edad y el registro en el padrón o censo, dependiendo del país.

País	Edad para ejercer el voto	Condición necesaria
Bolivia	18 años	Estar inscrito en el Padrón Electoral. ⁸
Chile	18 años	Debido a que el voto no es obligatorio, es necesario estar inscrito en el Censo electoral. ⁹
Colombia	18 años	Debe portar su cédula de identidad. ¹⁰
Ecuador	18 años	De los 16 hasta cumplir los 18 años el voto es facultativo. ¹¹
Perú	18 años	Contar con Documento de Identidad (DNI). ¹²
Venezuela	18 años	Debido a que el voto no es obligatorio, es necesario estar inscrito en el censo electoral. ¹³

8 Ley N.º 26. Ley del Régimen Electoral. art. 44.º.

9 Ley N.º 18.700. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

10 Registraduría Nacional del Estado Civil. www.registraduria.gov.co/

11 Legislación Electoral 2009. Consejo Nacional Electoral, art. 62.º.

12 Constitución Política del Perú, art. 30.º y 31.º.

13 Ley Orgánica de Procesos Electorales art. 41.º.

3.2 | Miembros de Mesa

En el caso de la región andina, se llama «miembro de mesa» a los integrantes de las mesas de sufragio, ese es el caso de Perú y Venezuela, «vocales» en el caso de Ecuador y Chile; y adoptando la denominación de «jurado de votación» en Bolivia y Colombia. Sus miembros son elegidos mediante sorteo, como en el caso de Perú, Bolivia, Colombia¹⁴ y Venezuela o por nominación del órgano competente como es el caso de Chile y Ecuador.

País	Denominación del miembro de mesa	Denominación de las mesas	Forma de elección o designación
Bolivia	Jurado de votación	Mesa de sufragio	Sorteo público ¹⁵
Chile	Vocales de la mesa de sufragio	Mesa de sufragio	Designación a cargo del Servicio Electoral de Chile. ¹⁶
Colombia	Jurado de votación	Mesa de votación	Designación de los jurados a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante sorteo. ¹⁷
Ecuador	Vocales de recepción	Junta receptora del voto	Designación a cargo del Consejo Nacional Electoral. ¹⁸
Perú	Miembro de mesa	Mesa de sufragio	Sorteo público ¹⁹
Venezuela	Miembro de mesa	Mesa electoral	Sorteo público ²⁰

3.3 | Organizaciones Políticas y Candidatos

En América Latina existen diversas formas de participación de los ciudadanos y ciudadanas, algunos mediante las organizaciones políticas (alianzas, partidos, movimientos o grupos de ciudadanos) y como candidaturas independientes mediante el apoyo de organizaciones de ciudadanos.

14 En Colombia se eligen mediante sorteo a los jurados de votación, sin embargo estos miembros no se encargan del escrutinio de los votos, sino que esta función recae en las comisiones escrutadoras cuyos miembros son designados, en el caso de las elecciones generales, por el Consejo Nacional Electoral de conformidad en lo establecido en los artículos: 113.º, 121.º, y 258.º de la Constitución Política de Colombia y los artículos 118.º, 157.º, 175.º y 187.º del Código Electoral.

15 Ley N.º18, Ley del Órgano Electoral Plurinacional. art. 43.º

16 Ley N.º18.700. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. art. 38.º y 39.º.

17 «Yo Voto, Yo sumo». Elecciones 2011. <http://www.yovotoyosumo.com/elecciones2011/?p=685>

18 Ley Orgánica Electoral. art. 43.º.

19 Ley N.º 26859. Ley Orgánica de Elecciones, art. 55.º.

20 Ley Orgánica de Procesos Electorales. Capítulo III. De la Mesa Electoral, art. 117.º.

País	Participación mediante organizaciones políticas	Participación por iniciativa propia y otras formas de participación
Bolivia	Sí	Solo mediante las organizaciones políticas. ²¹
Chile	Sí	Permitidas candidaturas de ciudadanos en las condiciones que señala la ley electoral. ²²
Colombia	Sí	Permitida, mediante grupos de ciudadanos organizados. ²³
Ecuador ²⁴	Sí	No permitida.
Perú ²⁵	Sí	No permitida.
Venezuela	Sí	Los grupos de electoras y electores y las ciudadanas y ciudadanos por iniciativa propia. ²⁶

3.4 Personeros

En la región andina, se suelen denominar de forma distinta al personero. Así en el caso de Colombia y Venezuela se les denomina «testigo electoral», en Bolivia y Ecuador se les denomina «delegados», en Chile se les llama «apoderados» y en Perú «personeros».

País	Denominación	Referencia del cargo
Bolivia	Delegado o delegada	En los términos y condiciones establecidos en esta ley, podrán intervenir en todas las fases o etapas de los procesos electorales. ²⁷
Chile	Apoderado o apoderada	Ejerce las funciones establecidas por la ley en el proceso electoral. ²⁸
Colombia	Testigo electoral	Presentes desde la instalación de la mesa hasta culminado el escrutinio. ²⁹
Ecuador	Delegado o delegada	Presentes desde la instalación de la mesa hasta culminado el escrutinio. ³⁰
Perú	Personero o personera ³¹	Presentes en las etapas del proceso electoral. ³²
Venezuela	Testigo electoral	Cada testigo presenciará el acto electoral que se trate y podrá exigir que se incorpore al acta correspondiente sus observaciones de aquellos hechos o irregularidades que observe. ³³

21 En el caso peruano se tiene personero legal, técnico, alterno, ante la mesa de sufragio y en los centros de votación.

22 Ley N.° 26859. Ley Orgánica de Elecciones. Título IV, De los Personeros ante el Sistema Electoral.

23 Ley Orgánica de Procesos Electorales. arts.126.° y 127.°.

24 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. arts. 205.° y 206.°.

25 Servicio Electoral de Chile. http://www.servel.cl/controls/neochannels/Neo_CH8/neoch8.aspx

26 Tribunal calificador de elecciones de Chile. <http://www.tricel.cl/informacioninstitucional/Paginas/HistoriaTribunal.aspx>

27 Código Electoral. Capítulo III, Sección Primera. Consejo Nacional Electoral. Código Electoral.

28 Código Electoral. Capítulo V. Justicia Electoral. Sección Primera. Tribunal Contencioso Electoral.

29 Código Electoral. arts. 121.° y 122.°.

30 Ley Orgánica Electoral. arts. 114.°, 117.°, 125.°, 127.°, 129.°, 131.°.

31 En el caso peruano se tiene personero legal, técnico, alterno, ante la mesa de sufragio y en los centros de votación.

32 Ley N.° 26859. Ley Orgánica de Elecciones. Título IV, De los Personeros ante el Sistema Electoral.

33 Ley Orgánica de Procesos Electorales. arts.126.° y 127.°.

3.5 Organismos Electorales

En la región andina cada país adjudica a diversos organismos la organización, ejecución, planificación y administración de justicia de los procesos electorales. A continuación presentamos un cuadro con los organismos electorales de los países de la Región Andina:

País	Organismos Electorales	Funciones
Bolivia ³⁴	Órgano Electoral Plurinacional	Siendo el Tribunal Supremo Electoral, el máximo nivel del órgano Electoral Plurinacional, es responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados.
Chile	Servicio Electoral de Chile ³⁵	Ejecutar las acciones dispuestas por la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, para la preparación y realización de los procesos eleccionarios y plebiscitarios.
	Tribunal calificador de elecciones de Chile ³⁶	Administra la justicia electoral.
Ecuador	Consejo Nacional Electoral ³⁷	Organiza, dirige, vigila y garantiza, de manera transparente y eficaz los procesos electorales, convoca a elecciones, realiza los cómputos electorales, proclama los resultados y posesiona a quienes resulten electos o electas. Organiza los procesos de referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato.
	Tribunal Contencioso Electoral ³⁸	Encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas.
Colombia	Consejo Nacional Electoral ³⁹	El Consejo Nacional Electoral tendrá a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y en el ejercicio de estas atribuciones cumplirá las funciones que le asignen las leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los decretos que las reglamenten.
	Registraduría del Registro Nacional Civil ⁴⁰	Organizar y vigilar el proceso electoral.
Perú ⁴²	Oficina Nacional de Procesos Electorales ⁴¹	La Oficina Nacional de Procesos Electorales tiene a su cargo la organización y la ejecución de los procesos electorales y consultas populares.
	Jurado Nacional de Elecciones ⁴³	Administra la justicia electoral y tiene a su cargo la fiscalización de la legalidad del proceso electoral.
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil ⁴⁴	Tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, etc., y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral.
Venezuela	Consejo Nacional Electoral ⁴⁵	Es el órgano rector del Poder Electoral, tiene carácter permanente y su sede es la capital de la República Bolivariana de Venezuela. Es de su competencia normar, dirigir y supervisar las actividades de sus órganos subordinados, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales atribuidos al Poder Electoral.

34 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. arts. 205.º y 206.º.

35 Servicio Electoral de Chile. http://www.servelec.cl/controls/neochannels/Neo_CH8/neochn8.aspx

36 Tribunal calificador de elecciones de Chile. <http://www.tricel.cl/informacioninstitucional/Paginas/HistoriaTribunal.aspx>

37 Código Electoral. Capítulo III, Sección Primera. Consejo Nacional Electoral. Código Electoral.

38 Código Electoral. Capítulo V. Justicia Electoral. Sección Primera. Tribunal Contencioso Electoral.

39 Constitución Política de la República de Colombia. arts. 264.º y 265.º.

40 Código Electoral de Colombia. art. 26.º.

41 Constitución Política del Perú. art. 177.º.

42 Ley N.º 26859. Ley Orgánica de Elecciones. art. 37.º.

43 Ley N.º 26859. Ley Orgánica de Elecciones. art. 33.º.

44 Constitución Política del Perú. art. 183.º.

45 Ley Orgánica del Poder Electoral. art. 7.º.

3.6 | Observadores Electorales

En la región andina a lo largo de poco menos de 30 años se han organizado diversas misiones de observación internacional. Distintas instituciones han sido invitadas o han solicitado a un Estado la acreditación en los organismos electorales correspondientes, para realizar su labor de observación en un proceso electoral.

País	Acreditación de las misiones de observación internacional
Bolivia	Deben acreditarse ante el Tribunal Supremo Electoral. ⁴⁶
Colombia	El Gobierno Nacional por iniciativa propia o a petición del Consejo Nacional Electoral o de un candidato inscrito a la Presidencia de la República, solicitará la presencia de una veeduría internacional que acompañe el proceso de elección en dichos puestos de votación, por lo menos quince (15) días antes de la fecha de los comicios. ⁴⁷
Chile	Información no disponible.
Ecuador	Deben acreditarse ante el Consejo Nacional Electoral ⁴⁸
Perú	Solicita su acreditación ante el JNE. ⁴⁹
Venezuela	Deben acreditarse ante el Consejo Nacional Electoral ⁵⁰

3.7 | Medios de Comunicación

En la región andina los medios de comunicación realizan un papel importante en todo el proceso electoral. Por ello en muchas legislaciones electorales se suele expresar la necesidad de mantener su imparcialidad y equidad en lo que se refiere a la difusión de la información relevante sobre las candidaturas en contienda. Mediante acuerdos del Estado con privados o mediante ley expresa, existen períodos de tiempo de publicidad que se trasmite en estos medios. Estos períodos de publicidad son auspiciados por el Estado.

46 Ley N.º 26. Ley del Régimen Electoral. art. 257.º.

47 Ley N.º 996 del 2005. Congreso de la República de Colombia. art. 36.º.

48 Código Electoral. Capítulo Segundo. De la Observación Electoral Nacional e Internacional. art. 117.º.

49 Ley N.º 26859. Ley Orgánica de Elecciones. art. 340.º.

50 Ley Orgánica del Poder Electoral. art. 33.º.

País	Regulación	Propaganda auspiciada por el Estado	Propaganda privada
Bolivia ⁵¹	La difusión de propaganda electoral, en todas sus modalidades y etapas, para todos los actores involucrados y en cada una de las circunscripciones electorales, debe cumplir los preceptos fundamentales de pluralismo, acceso equitativo, participación informada y responsabilidad social.	No presenta.	Las organizaciones políticas o alianzas están facultadas para la promoción de sus candidatos o candidatas, la difusión de sus ofertas programáticas y la solicitud del voto, mediante mensajes en actos públicos de campaña o a través de medios de comunicación masivos o de naturaleza interactiva.
Chile ⁵²	Deben dar espacios iguales en caso de plebiscito u otras elecciones.	Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente treinta minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores; únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales.	La propaganda electoral se realiza a través de la prensa escrita, radioemisoras y canales de televisión, solo se efectúa treinta días antes de la elección, hasta el tercer día anterior a realizarse esta. Y el financiamiento debe provenir de fuente nacional.
Colombia ⁵³	Los partidos, movimientos y candidatos a cargos de elección popular podrán hacer divulgación política y propaganda electoral por los medios de comunicación, en los términos de la presente ley.	Solo en el canal del Estado. El Estado financia parte de la campaña electoral.	Durante el período de la campaña la tarifa de las empresas privadas de comunicación por publicidad contratada, deberá ser igual a la mitad de la tarifa del año anterior.
Ecuador ⁵⁴	Los medios de comunicación social deben respetar las normas de la propaganda auspiciada por el Estado y la equidad.	El Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. El financiamiento comprenderá exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.	No presenta.

Perú ⁵⁵	No se menciona en la norma.	Mediante franjas electorales. Estos espacios se pondrán a disposición y se distribuirán equitativamente entre los partidos políticos, o alianzas participantes en el proceso electoral, sin costo alguno, por un espacio diario de diez 10 minutos, desde sesenta 60 días antes del día y la hora señalados para la elección. Esta responsabilidad recae en la ONPE. ⁵⁶	También está permitida y su financiamiento debe ser sustentado ante la Oficina Nacional de procesos electorales.
Venezuela ⁵⁷	La interpretación y aplicación de estas normas estarán sujetas a los principios y derechos.	El Consejo Nacional Electoral podrá financiar parcial o íntegramente la difusión en los medios de comunicación de radio, televisión o impresos, de conformidad con las normativas que establezca al efecto.	Permitida. Los representantes de los candidatos y candidatas deberán informar por escrito al Consejo Nacional Electoral, dentro de los 5 días siguientes a la convocatoria, los datos de identificación de las personas naturales o jurídicas autorizadas por ellos para contratar la propaganda.

51 Ley N.º 026. Ley del régimen electoral de Bolivia. arts. 110.º y 113.º.

52 Ley N.º 18.700. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. art. 30.º.

53 Ley N.º 996 del 2005. Congreso de la República de Colombia. capítulos III y IV.

54 Código Electoral. Título Tercero. Financiamiento y Control del Gasto Electoral Capítulo Primero. Campaña electoral, propaganda y límites del gasto. arts. 202.º y 203.º.

55 Ley N.º 26859. Ley Orgánica de Elecciones. Título VIII. De la Propaganda Electoral.

56 Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Del 27 de setiembre de 2011. Res. 002-2011-PCC/TC.

57 Ley Orgánica de Procesos Electorales. Título VI. Capítulo II y III. De la Propaganda Electoral y de la Propaganda Electoral en los Medios de Comunicación Social.

3.8 Encuestadoras

Existe desde hace varios años un debate académico sobre el efecto que tienen las encuestas de opinión pública en los electores y electoras. Para algunos solo tienen un valor indicativo, pues ofrecen información que difícilmente podría conseguirse por la simple observación, pero que su poder de influencia sobre el electorado no es decisivo.

Sin embargo, para otros especialistas o políticos de diversos países, la difusión del resultado de las encuestas electorales puede afectar a la opinión pública,⁵⁸ ya que ofrecen elementos informativos de las campañas electorales, aunque pueden ser persuasivas, sobre todo aquellas asociadas a la intención de voto.

Debido a ello, es que la mayoría de países de la región andina tiene normas legislativas o administrativas que incluyen restricciones temporales respecto a la difusión de encuestas o proyecciones electorales. Las restricciones, en general, solamente se refieren a encuestas de opinión pública que miden las preferencias electorales en períodos muy cercanos a la elección, de otra forma dichas medidas podrían considerarse como una vulneración de la libertad de expresión.

País	Plazo de fecha de publicación
Bolivia	Encuestas preelectorales y otros estudios de opinión en materia electoral, a partir del día del vencimiento del plazo de inscripción de candidaturas en procesos electorales; y a partir del día siguiente a la publicación del calendario electoral en referendos o revocatorias de mandato. En ambos casos, se podrán difundir hasta el domingo anterior al día de la votación. Datos de boca de urna o de conteos rápidos, a partir de las veinte (20) horas del día de la votación. ⁵⁹
Chile	Información no disponible.
Colombia	Se prohíbe la realización o publicación de encuestas o sondeos la semana anterior a las elecciones a la Presidencia de la República en los medios de comunicación social nacional. También queda prohibida la divulgación en cualquier medio de comunicación de encuestas o sondeos, durante el mismo término, que difundan los medios de comunicación social internacionales. ⁶⁰
Ecuador	Los resultados de encuestas o pronósticos electorales, podrán ser publicados por los medios de comunicación desde la convocatoria hasta diez días antes del día de los comicios. ⁶¹
Perú	Solo hasta el domingo anterior al día de las elecciones. ⁶²
Venezuela	Prohibida la publicación o divulgación durante los 7 días anteriores a la fecha del acto de votación. ⁶³

58 Elisabeth Noelle-Neumann, señala como ejemplo la teoría de La Espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social 1977, en ese texto se estudia la opinión pública como una forma de control social en la que los individuos adaptan su comportamiento a las actitudes predominantes sobre lo que es aceptable y lo que no.

59 Ley N.º 026. Ley del régimen electoral de Bolivia. art. 130.º.

60 Congreso de la República de Colombia. Ley N.º 996. Comunicación Social. art. 28.º.

61 N.º 084-DFFP-CNE-2011. Reglamento para empresas que realicen pronósticos electorales para el proceso electoral de referéndum y consulta popular 2011. art.7.º.

62 Ley Orgánica de Elecciones. Ley N.º 26879. art. 191.º.

63 Ley Orgánica de Procesos Electorales. art. 82.º.

3.9 Miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales

En la región andina a las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales se les asigna la misión de brindar la seguridad del proceso electoral.

País	Función	Derecho al sufragio activo	Derecho al sufragio pasivo
Bolivia	Brindan apoyo en seguridad en la jornada electoral.	Permitido votar.	No pueden ser elegidos.
Chile	Apoyo en la seguridad de la jornada electoral. ⁶⁴	Permitido votar.	No pueden ser elegidos.
Colombia	Apoyo en seguridad en la jornada electoral. Basado en la coordinación entre entidades del Estado.	No votan.	No pueden ser elegidos.
Ecuador	Brindan apoyo de seguridad en la jornada electoral ⁶⁵	Voto facultativo.	No pueden ser elegidos.
Perú	Apoyo en la seguridad de la jornada electoral.	Permitido votar.	No pueden ser elegidos.
Venezuela	Apoyo en seguridad que el CNE solicite. ⁶⁶	Permitido votar.	No pueden ser elegidos.

64 Ley N.º 18.700. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Párrafo 2.º Del Mantenimiento del Orden Público.

65 Código Electoral 2009. art.16.º.

66 Ley Orgánica de Procesos Electorales. art. 4.º.

4

Actores electorales en el Perú

Introducción

Como se mencionó anteriormente, los actores electorales son aquellos ciudadanos y ciudadanas que de forma individual u organizada o como representantes de instituciones públicas o privadas, cumplen un rol específico y fundamental en el desarrollo del proceso electoral.

Partiendo de las definiciones de los actores electorales, pasaremos al análisis de la evolución de su papel en el proceso electoral peruano y a la descripción de sus funciones en la actualidad.

Es así que el caso peruano muestra variantes y características muy propias que se han ido conformado a través de los diversos procesos electorales que se han desarrollado a lo largo de su práctica democrática. En esa lógica, se explica a detalle cada uno de los siguientes actores electorales peruanos: electores, miembros de mesa, organizaciones políticas, organismos electorales, observadores electorales, personeros de las organizaciones políticas, medios de comunicación, encuestadoras, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, cuando se aborda el análisis de los actores electorales en el Perú, se debe tener en cuenta que los procesos históricos son dinámicos en general y más aún los asociados a los procesos electorales, pues dependen del desarrollo de eventos y de contextos en los cuales los ciudadanos y la sociedad se desenvuelven para administrar y delegar el poder.



4.1 | Electores



Son parte constitutiva del cuerpo electoral en toda democracia, ya que son aquellos que están en capacidad de ejercer su derecho al voto, universal, libre, secreto e igual. De acuerdo a la Constitución Política del Perú,⁶⁷ son ciudadanos y ciudadanas del pueblo peruano los mayores de dieciocho años y para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral. En ese sentido, solo se puede votar con el DNI.

El voto en el Perú es obligatorio hasta los setenta años. Es un derecho y un deber emitir un voto consciente para lo cual el elector y electora debe informarse de los pasos del proceso electoral en el que va a participar, del tipo de elección que se llevará a cabo, así como conocer las propuestas, planes de gobierno, equipos de trabajo y hojas de vida de los candidatos en contienda.

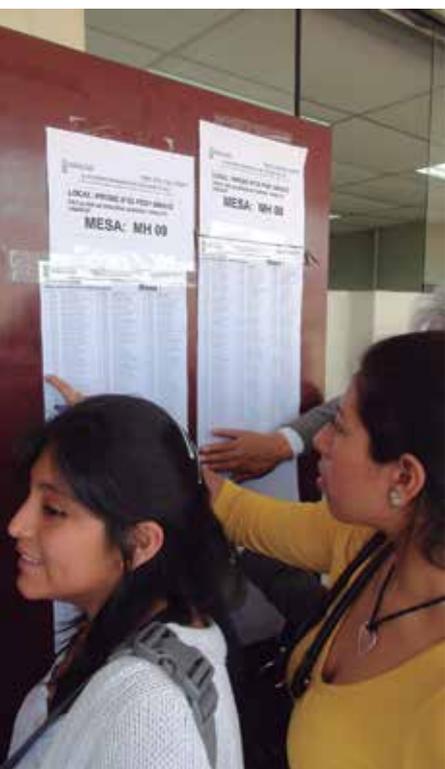
No pueden ejercer el derecho al sufragio los que tienen la ciudadanía suspendida:

- Por resolución judicial de interdicción.
- Por sentencia con pena privativa de la libertad.
- Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

Respecto de la sanción por no acudir a sufragar, la multa a los electores y electoras omisos al sufragio se aplica de acuerdo al nivel de pobreza del distrito en el cual residen, es decir, es escalonada de acuerdo a nivel de pobreza del distrito que aparece en el DNI del elector. De esta manera se da cumplimiento a la Ley N.º 28859.

La escala de multas vigente⁸ es la siguiente:

- Distrito considerado No pobre: 2% UIT vigente (S/ 72 .00 nuevos soles).
- Distrito considerado Pobre no extremo: 1% UIT vigente (S/ 36.00 nuevos soles).
- Distrito considerado Pobre extremo: 0.5% UIT vigente (S/ 18.00 nuevos soles).



⁶⁷ Art. 30.º Constitución Política del Perú.

⁶⁸ Ley N.º 28859. Ley que suprime las restricciones civiles comerciales administrativas y judiciales; y reduce las multas a favor de los ciudadanos y ciudadanas omisos al sufragio.

4.2 | Miembros de Mesa

Los miembros de mesa son ciudadanas y ciudadanos elegidos mediante sorteo público realizado por la ONPE, que conducen el desarrollo de la votación. Se eligen 3 titulares y 3 suplentes. La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos y ciudadanas seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la ONPE en coordinación con el RENIEC.⁶⁹

Su rol es fundamental pues hace posible el desarrollo democrático del proceso electoral. El miembro de mesa debe recoger su credencial en la sede de la ODPE correspondiente al domicilio consignado en su DNI y capacitarse. La mesa de sufragio funciona con 3 miembros: el presidente o la presidenta, el secretario o la secretaria y el tercer miembro, quienes son la máxima autoridad de la mesa.

En la instalación corresponde a los miembros de mesa:

- Llegar a las 7:30 AM. al local de votación y firmar la lista de asistencia (titulares y suplentes).
- Revisar el material electoral.
- Instalar la mesa de sufragio y acondicionar la cámara secreta.
- Suscribir el Acta de Instalación.

En el sufragio y el escrutinio,

- Deben votar primero los miembros de mesa titulares y suplentes.
- Conducir el desarrollo de la votación.
- Llenar el Acta de Sufragio.
- Realizar el escrutinio o conteo de votos.
- Suscribir el Acta de Escrutinio y firmar las actas.
- Registrar los resultados y pegarlos fuera del aula de votación.
- Hacer entrega de las actas y los materiales al coordinador de la ONPE.
- Solo los miembros de mesa pueden manipular el material electoral.



⁶⁹ Art. 55.º Ley Orgánica de Elecciones del Perú.



- Los miembros de mesa no pueden ser detenidos ni 24 horas antes ni 24 horas después de la votación, salvo flagrante delito.

Además, los miembros de mesa deben:

- Estar presentes durante toda la jornada electoral.
- Resolver cualquier asunto por mayoría y con autonomía.
- Brindar trato preferencial a los adultos mayores, las mujeres embarazadas y las personas con discapacidad.
- Brindar facilidades a los miembros de las FF.AA. y la PNP en actividad para el voto rápido.



No pueden ser miembros de las Mesas de Sufragio:⁷⁰

- a. los candidatos y las candidatas y personeros y personeras de los partidos políticos, agrupaciones independientes y alianzas;
- b. Los funcionarios y las funcionarias y empleados y empleadas de los organismos que conforman el Sistema Electoral peruano;
- c. Las autoridades políticas y los miembros de los Concejos Municipales;
- d. Los ciudadanos y las ciudadanas que integren los Comités Directivos de los Partidos Políticos, agrupaciones independientes y alianzas inscritas en el JNE;
- e. Los cónyuges y parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad entre miembros de una misma mesa; y,
- f. Los electores temporalmente ausentes de la república, de acuerdo con las relaciones correspondientes que remita el RENIEC.

La multa para los miembros de mesa que no asistan a desempeñar su cargo es el 5% de la UIT (S/. 180 nuevos soles). Esta multa no tiene diferenciación por condición de pobreza. La multa también se aplica a los electores y electoras que, estando en la fila para votar, se nieguen a desempeñar el cargo de miembro de mesa cuando están ausentes los miembros sorteados.

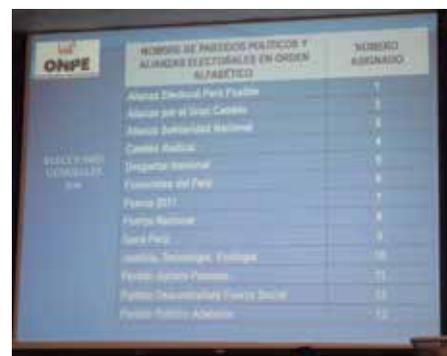
⁷⁰ Ley Orgánica de Elecciones del Perú. Art. 57.º

4.3 Organizaciones políticas y candidatos

Durante el proceso electoral las organizaciones políticas y los candidatos compiten entre sí para persuadir a su favor a los electores. Pero durante la jornada electoral su rol debe ser pasivo. En gran medida, su óptimo desempeño así como la seriedad y responsabilidad con la que tomen su posición aportarán o no al buen desarrollo de un proceso electoral democrático transparente.

En el Perú, las organizaciones políticas pueden ser de diversos tipos:

- a. *Alianzas Electorales*: Es la organización política que surge del acuerdo entre dos o más partidos, entre partidos y movimientos regionales o entre movimientos regionales con fines electorales, bajo una denominación común.⁷¹
 - Alianza Electoral de Partidos.
 - Alianza Electoral de Movimientos regionales.
 - Alianza Electoral de Partidos y movimientos.
- b. *Partidos Políticos*: Es la organización política de alcance nacional, cuyo objeto es participar por medios lícitos y democráticos en los asuntos públicos del país.⁷²
- c. *Movimientos Regionales*: Organizaciones políticas de alcance regional o departamental.
- d. *Organizaciones Políticas Locales*: Organización de alcance provincial o distrital.
 - De alcance provincial
 - De alcance distrital



ONPE	NOMBRE DE PARTIDOS POLÍTICOS Y ALIANZAS ELECTORALES EN ORDEN ALFABÉTICO	NÚMERO ASIGNADO
ELECTORES UNIVERSALES	Alianza Democrática Perú Progreso	1
	Alianza por el Perú Cambio	2
	Alianza Democrática Nacional	3
	Comunidad Política	4
	Unión Nacional	5
	Unión del Perú	6
	Fuerza Nacional	7
	Unión Perú	8
	Unión, Tecnología, Empleo	9
	Partido Acción Popular	10
	Partido Democrático Fuerza Social	11
	Partido Político Acción	12



Las organizaciones políticas tienen un rol importante como actores electorales, ya que estos formulan propuestas o programas de gobierno que recogen y canalizan las diversas voluntades políticas de la ciudadanía que se manifiesta que se manifiestan en los procesos electorales.

71 Reglamento del registro de organizaciones políticas. Resolución N.º 120-2008-JNE. Definiciones. Lima. 2008.

72 Ídem.

Cuadro de elecciones en las cuales pueden presentarse las diversas Organizaciones Políticas⁷³

	Elecciones generales			Elección regional	Elecciones locales	
	Presidente de la República	Congresistas	Parlamento Andino	Presidente y Consejeros	Alcaldes y Regidores Provinciales	Alcalde y Regidores Distritales
Alianza Electoral de partidos						
Partido Político						
Alianza Electoral de movimientos regionales						
Movimiento Regional						
OP Local de alcance provincial						
OP Local de alcance distrital						

Requisitos: Solicitudes de inscripción

Alianzas Electorales

De acuerdo al capítulo VI de la Resolución N.º 120-2008-JNE, Reglamento del registro de organizaciones políticas, «la solicitud de inscripción de una alianza electoral se presenta por escrito ante la OOES⁷⁴ para su posterior remisión al ROP.⁷⁵ La solicitud de inscripción debe estar suscrita por el personero o la personera legal de la alianza electoral, con indicación del domicilio legal, teléfono y correo electrónico y anexar»:

- a. Copia certificada del acuerdo interno de cada partido o movimiento, aprobado en cada caso por el órgano estatutario correspondiente, donde conste la decisión de formar la alianza.

⁷³ Fernando Rodríguez Patrón, «El sistema de representación: partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones locales». Presentación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. 2006.

⁷⁴ Oficina de Orientación Electoral y Servicios al Ciudadano (Mesa de Partes).

⁷⁵ Oficina de Registro de Organizaciones Políticas

- b. Copia certificada del Acta en la que conste el acuerdo conjunto de formar la alianza, con la firma de las personas autorizadas para tal efecto. En el acuerdo debe constar el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo, la designación de los personeros y las personeras legales y técnicos de la alianza, así como la duración de la misma.

La presentación de los requisitos establecidos se rige por lo dispuesto en la Ley de Partidos Políticos, TUPA,⁷⁶ el Reglamento del ROP. Los requisitos técnicos que debe cumplir el archivo electrónico del símbolo (CD-ROM).

Partidos Políticos⁷⁷

- a. Copia legalizada del Acta de Fundación.
- b. La relación de adherentes en número no menor del 3%⁷⁸ de ciudadanos y ciudadanas que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número de DNI de cada uno.
- c. Los libros originales y las copias legalizadas de las actas de constitución de comités provinciales, los cuales deben estar establecidos en por lo menos un tercio del número de provincias del país y ubicados en al menos las dos terceras partes del número de departamentos del país. Las personas que suscriben el acta constitutiva de un comité provincial, deben registrar en su DNI domicilio en la provincia en donde se constituye el comité. Para efectos de la inscripción, no debe presentarse más de un comité por provincia.
- d. El Estatuto del partido.
- e. La designación de los personeros y las personeras legales y técnicos (titulares y alternos).
- f. La designación de uno o más representantes legales y apoderado, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.

La presentación de los requisitos establecidos se rige por lo dispuesto en la Ley de Partidos Políticos, el TUPA del JNE y el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas y sus Anexos:

⁷⁶ Texto Único de Procedimientos Administrativos.

⁷⁷ Reglamentos del registro de organizaciones políticas. Resolución N.º 120-2008-JNE, art. 21.º.

⁷⁸ Su aplicación entrará en vigencia de manera automática después de la emisión de la resolución de conclusión de las elecciones municipales del año 2011. Res. N.º 0662-2011-JNE.

- Anexo 1: Requisitos técnicos para la presentación de relación de adherentes.
- Anexo 2: Requisitos técnicos para la presentación de comités de una organización política (actas de comité y CD-ROM).
- Anexo 3: Relación de adherentes o afiliados de comité.
- Anexo 4: Requisitos técnicos que debe cumplir el archivo electrónico del símbolo (CD-ROM).

Movimientos Regionales⁷⁹

La solicitud de inscripción de un movimiento regional se presenta por escrito ante la OOES para su posterior remisión al ROP, acompañada de:

- a. Copia legalizada del acta de fundación.
- b. Relación de adherentes en número no menor del 3% de ciudadanos y ciudadanas que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción en la que el movimiento regional desarrolle sus actividades y pretenda presentar candidatos. Dicha relación se presenta con la firma y el número del DNI de cada uno de los adherentes.
- c. Los libros originales y las copias legalizadas de las actas de constitución de comités provinciales que deben estar establecidos en por lo menos la mitad más uno del número de provincias que integren la región o departamento correspondiente. Cada Acta de Constitución deberá estar suscrita por no menos de cincuenta adherentes debidamente identificados, cuyo DNI registre domicilio en la provincia en donde se constituye un comité. En caso la región o departamento cuente con número impar de provincias, la mitad se calcula redondeando al entero superior el número que resulte de la división, al cual se le agrega un comité adicional.

En caso la región o departamento cuente con tres provincias, se requiere de dos comités. Tratándose de la Región Callao, se presenta comités distritales en la mitad más uno del número de distritos de la Provincia Constitucional. Para efectos de la inscripción, no debe presentarse más de un comité por provincia.

- d. La designación de los personeros y las personeras legales y técnicos (titulares y alternos).



⁷⁹ Reglamentos del registro de organizaciones políticas. Resolución N.º 120-2008-JNE, art. 25.º.

- e. La designación de uno o más representantes legales y apoderado.

La presentación de los requisitos establecidos se rige por lo dispuesto en la Ley de Partidos Políticos, el TUPA del JNE y el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas y sus Anexos:

- Anexo 1: Requisitos técnicos para la presentación de relación de adherentes.
- Anexo 2: Requisitos técnicos para la presentación de comités de una organización política (actas de comité y CD-ROM).
- Anexo 3: Relación de adherentes o afiliados y afiliadas de comité.
- Anexo 4: Requisitos técnicos que debe cumplir el archivo electrónico del símbolo (CD-ROM).

Organizaciones Políticas Locales⁸⁰

La solicitud de inscripción de una organización política local se presenta por escrito ante la OOES para su posterior remisión al ROP, acompañada de:

- a. Copia legalizada del acta de fundación.
- b. Relación de adherentes en número no menor del 3% de los ciudadanos y ciudadanas que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción en la que la organización política local desarrolle sus actividades y pretenda presentar candidatos o candidatas. Dicha relación se presentará con la firma y el número del DNI de cada uno de los adherentes.
- c. Los libros originales y las copias legalizadas de las actas de constitución de comités distritales correspondientes. Para el caso de las organizaciones políticas provinciales, los comités deben estar establecidos en por lo menos la mitad más uno del total de distritos que integren la provincia, en el caso de organizaciones políticas distritales, se requerirá de un comité distrital.

En caso la provincia cuente con número impar de distritos, la mitad se calcula redondeando al entero superior el número que resulte de la división, al cual se le agrega un comité adicional. En caso la provincia cuente con solo tres distritos, se requerirá



80 Reglamentos del registro de organizaciones políticas. Resolución N.º 120-2008-JNE, art. 25.º.

de dos comités. En caso la provincia cuente con solo uno o dos distritos, se requerirá de un comité. Para efectos de la inscripción, no debe presentarse más de un comité por distrito.

Cada Acta de Constitución deberá estar suscrita por no menos de cincuenta adherentes debidamente identificados. Las personas que suscriben el acta constitutiva de un comité distrital, deben registrar en su DNI domicilio en el distrito donde se constituye el comité.

d. La designación de los personeros legales y técnicos (titulares y alternos).

e. La designación de uno o más representantes legales y apoderado.

La presentación de los requisitos establecidos rige por lo dispuesto en la Ley de Partidos Políticos, el TUPA del JNE y el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas y sus Anexos:

- Anexo 1: Requisitos técnicos para la presentación de relación de adherentes.
Anexo 2: Requisitos técnicos para la presentación de comités de una organización política (actas de comité y CD-ROM).
- Anexo 3: Relación de adherentes o afiliados de comité.

Cualquier tacha contra la inscripción de una organización política sustentada en el incumplimiento de lo señalado en la Ley de Partidos Políticos. La tacha debe presentarse dentro de los cinco días hábiles posteriores a su publicación.

Candidatos

Los candidatos y candidatas son los ciudadanos y ciudadanas que como parte de una organización política, postulan a un puesto de autoridad o representación que se adjudicará mediante una elección pública.

Los candidatos condicionan que se materialice la elección de representantes o autoridades. Ellos y ellas son la oferta política sobre la cual se pronunciarán los electores.

En el Perú en el caso de las elecciones municipales Los Alcaldes y Regidores que postulan a la reelección no requieren solicitar licencia. Asimismo, los requisitos para ser candidatos o candidatas a los diferentes cargos a los que se postula son:

a. Candidatos a la presidencia y vicepresidencias

Se requiere, ser peruano de nacimiento, mayor de 35 años, gozar del derecho de sufragio y estar inscrito en el padrón electoral.

b. Candidatos a congresistas y parlamentarios andinos

Para ser elegido o elegida representante al Congreso de la Republica o representante ante el Parlamento Andino se requiere:

Ser peruano de nacimiento, mayor de 25 años, gozar del derecho de sufragio y estar inscrito en el padrón electoral.

c. Candidatos a presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales

Para ser candidato o candidata a cualquiera de los cargos de autoridad regional se requiere:

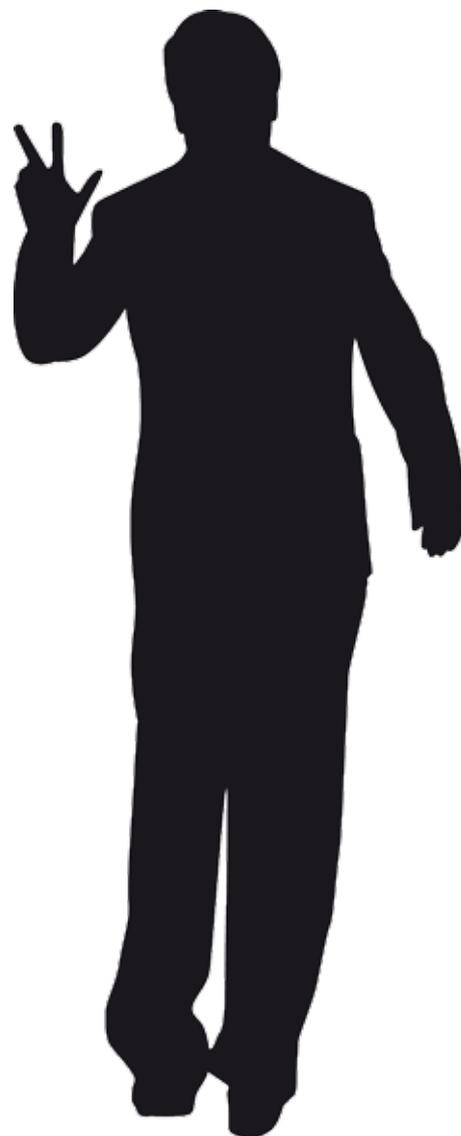
- Ser peruano o peruana, nacido o con residencia efectiva en la región en la que postula con un mínimo de tres años;
- Ser mayor de dieciocho (18) años para miembros del Consejo Regional.
- Ser mayor de veinticinco (25) años para Presidente y Vicepresidente Regional.
- Gozar del derecho de sufragio; y,
- Estar inscrito en el padrón electoral en el departamento que se postula.

d. candidatos o candidatas a alcaldes y regidores de los Concejos Municipales Provinciales y candidatos o candidatas a alcaldes o alcaldesas y regidores o regidoras de los Concejos Municipales Distritales

Para ser elegido se requiere:

- Ser ciudadano o ciudadana en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad.
- Domiciliar en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos. En caso de domicilio múltiple rigen las disposiciones del Art. 35. ° del Código Civil.⁸¹

⁸¹ Art. 35.° del Código Civil: A la persona que vive alternativamente o tiene ocupaciones habituales en varios lugares se le considera domiciliada en cualquiera de ellos.



Existen algunos impedimentos para poder postular al cargo de autoridad o representante:

No pueden postular a la presidencia del Perú:⁸²

- a. Los ministros o las ministras , viceministros de Estado, el Contralor General de la República y las autoridades regionales, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;
- b. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, si no ha dejado el cargo 6 meses antes de la elección;
- c. 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 Administración de Fondos Privados de Pensiones, si no han renunciado por lo menos 6 meses antes de la elección;
- d. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que no han pasado a la situación de retiro por lo menos 6 meses antes de la elección;
- e. El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo grado del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección.
- f. Los trabajadores y las trabajadoras y funcionarios de los poderes públicos y de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serles concedida 60 días antes de la fecha de las elecciones. Asimismo, los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal.

No pueden ser candidatos al Congreso de la República o al Parlamento Andino:⁸³

No pueden ser candidatos o candidatas a representantes al Congreso de la Republica y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien 6 meses antes de la fecha de las elecciones:

- a. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General de la República y las autoridades regionales;

⁸² Ley Orgánica de Elecciones del Perú, art. 107.º

⁸³ Ley Orgánica de Elecciones del Perú, art.113.º.





- b. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo;
- c. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones; y,
- d. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad. Tampoco pueden ser elegidos congresistas quienes no se encuentren debidamente inscritos en el RENIEC.
- e. El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo grado del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección.
- f. Los trabajadores y funcionarios de los poderes públicos y de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serles concedida 60 días antes de la fecha de las elecciones. Asimismo, los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal.

No pueden postular a la presidencia, vicepresidencia o miembro del consejo regional:

- a. El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Congresistas.
- b. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General, los magistrados del Tribunal Constitucional, del Poder Judicial y del Ministerio Público, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, del Jurado Nacional de Elecciones, los Jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca Seguros y Administradora de Fondos Privados de Pensiones, el Superintendente Nacional de Administración Tributaria, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, los Presidentes y Vicepresidentes Regionales, y Gobernadores, los Directores Regionales sectoriales y los miembros de Comisiones ad hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo, si no han renunciado por lo menos ciento veinte (120) días antes de la fecha de la elección.
- c. Los demás funcionarios públicos, incluidos el alcalde o la alcaldesa o regidor o regidora, si no han solicitado licencia sin goce de haber, la

misma que les será concedida obligatoriamente, con ciento veinte (120) días antes de la fecha de la elección.

- d. alcaldes y las alcaldesas y regidores o regidoras que hubieran sido revocados o vacados de sus cargos por delito doloso.
- e. Estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en el departamento que se postula.
- f. Los funcionarios públicos destituidos o inhabilitados conforme al artículo 100.º de la Constitución (juicio político realizado por el Congreso de la República).
- g. Las personas que se encuentren cumpliendo condena efectiva por delito doloso, así como las que se encuentren inhabilitadas para el ejercicio de la función pública.

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

Los Presidentes Regionales deben haber renunciado seis meses antes de la elección para postular al cargo de Alcalde.

- a. Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el artículo 100.º de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo.
- b. Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del artículo 23.º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972.
- c. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en actividad.
- d. Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la elección.

Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones:

- Los Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, Gobernadores y Tenientes Gobernadores.
- Los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y de los organismos electorales.
- Los Presidentes de los Gobiernos Regionales y los Directores Regionales sectoriales.
- Los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y los Directores de las empresas del Estado.
- Los miembros de Comisiones Ad Hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo.

Candidato	Impedimentos para postular a un cargo de elección							
	Los ministros, viceministros de Estado, el Contralor General de la República y las autoridades regionales, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección.	Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, si no ha dejado el cargo 6 meses antes de la elección	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 Administración de Fondos Privados de Pensiones, si no han renunciado por lo menos 6 meses antes de la elección	Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que no han pasado a la situación de retiro por lo menos 6 meses antes de la elección.	El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo grado del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección.	Los trabajadores y funcionarios de los poderes públicos y de los organismos y empresas del estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serles concedida 60 ó 30 días antes de la fecha de las elecciones, dependiendo del cargo al que postula. Asimismo, los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal	Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23.º de la Ley Orgánica de Municipalidades.	El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.
Presidente								
Congresista								
Parlamentario Andino								
Presidente regional								
Consejero Regional								
Alcalde provincial o distrital								
Regidores de concejo provincial o distrital								

4.4 | Personeros o personeras

Son los representantes de las organizaciones políticas encargados de presenciar y fiscalizar todos los actos del proceso electoral.

Su labor es importante porque aporta a las garantías del proceso, ya que la presencia de los personeros debe favorecer a la vigilancia sobre posibles irregularidades que trastoquen el resultado electoral. Todo ello en función a que pueden hacer constar cualquier irregularidad, debiendo exigir que sea anotada por los miembros de mesa en el Acta Electoral.



Tipos de personeros o personeras en el Perú:

- Personero o personera Legal: Es el máximo representante legal de un partido político, movimiento u organización local ante las diversas instancias de un proceso electoral.
- Personero o personera Alternativo: Es aquel representante que asume las funciones ante la ausencia del personero legal.
- Personero o personera Técnico: Es el responsable de verificar el funcionamiento del sistema informático a emplear para el cómputo de resultados y los procedimientos que la comprenden. Requisito indispensable es contar con un mínimo de 5 años de experiencia en informática.
- Personero o personera en los Centros de Votación: Los personeros ante cada Centro de Votación deben estar presentes desde el inicio de la jornada de sufragio en dicho Centro de Votación. Son los responsables de coordinar y dirigir las actividades de sus personeros.
- Personero o personera ante la Mesa de Sufragio: Los personeros de mesa pueden estar presentes desde el acto de instalación hasta el cómputo en mesa. Pueden denunciar cualquier acto que atente contra la transparencia y la legalidad del proceso electoral.



Para ser personero, deben presentar su credencial cuando les sea solicitada. Dicha credencial es expedida por el Jurado Nacional de Elecciones y se le otorga al personero o personera legal del partido, quien está en capacidad de acreditar a personeros o personeras de su organización política. La acreditación es la única identificación válida para el ejercicio de su rol durante el día electoral.

Acreditación de personeros o personeras: La calidad de personeros se acredita con la credencial que es otorgada de acuerdo al siguiente esquema:

Los personeros o personeras ante el JNE	Los personeros o personeras legales y técnicos son acreditados por el órgano directivo de la agrupación política.
Los personeros o personeras ante el JEE	Los personeros o personeras legales y técnicos son acreditados por el personero o personera ya inscrito en el Jurado Nacional de Elecciones.
Los personeros o personeras ante el local de votación	Son acreditados por el personero o personera ya inscrito ante el Jurado Nacional de Elecciones o ante el Jurado Electoral Especial. Las agrupaciones políticas pueden nombrar a este personero hasta 7 días antes de las elecciones y solo en las localidades donde presenten candidato. Dicho nombramiento se hace en el Jurado Electoral Especial respectivo.
Los personeros o personeras ante las mesas de sufragio	Son acreditados por el personero o personera ya inscrito ante el Jurado Nacional de Elecciones o ante el Jurado Electoral Especial. Las agrupaciones políticas pueden nombrar personeros hasta 7 días antes de las elecciones. Dicho nombramiento se hace en el Jurado Electoral Especial. También puede hacerse ante la mesa de sufragio el mismo día de las elecciones, con el requisito de que se haya instalado dicha mesa.

Pueden ser personeros o personeras:

- Los ciudadanos aptos para votar.
- Los extranjeros residentes en el Perú y acreditados por el RENIEC.

Prohibiciones de los personeros o personeras:

- a. Mantener conversación o discutir entre ellos, con los electores o con los miembros de mesa del local de votación.
- b. Interrogar a los electores y electoras sobre sus preferencias electorales.
- c. Entorpecer la etapa de sufragio con su presencia.
- d. Manipular el material electoral.
- e. Interrumpir el escrutinio o solicitar la revisión de las decisiones adoptadas por la mesa de sufragio cuando no se encontraba presente.
- f. Interferir de algún modo en el proceso de cómputo.

4.5 | Los Organismos Electorales

Los organismos electorales son las instituciones encargadas de conducir y garantizar el adecuado desarrollo del proceso electoral.

De acuerdo al Art. 177.º de la Constitución del Perú, el sistema electoral peruano está conformado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

- *Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)*: 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.⁸⁴
- *Jurado Nacional de Elecciones (JNE)*: es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público encargado de administrar justicia en materia electoral; de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares y de la elaboración de los padrones electorales; de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas; y demás atribuciones a que se refieren la Constitución y las leyes.⁸⁵
- *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)*: El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Con tal fin desarrollará técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información.⁸⁶

Cada vez que se convoca a elecciones, el JNE y la ONPE crean los Jurados Electorales Especiales (JEE) y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) respectivamente, como órganos electorales temporales que apoyan en el ejercicio de



84 Ley N.º 26487. Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Proceso Electorales, art. 1.º.

85 Ley N.º 26486. Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, art. 1.º.

86 Ley N.º 26497. Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, art. 2.º.

sus respectivas funciones en los distritos o circunscripciones electorales. Son autónomos, es decir, no dependen de ningún poder del Estado o institución pública.

Los organismos electorales deben y pueden realizar dentro de sus funciones más importantes:

- a. ONPE
 - Organizar y ejecutar los procesos electorales.
 - Dictar disposiciones para mantener el orden y la protección de las personas durante los comicios.
 - Capacitar a los miembros de mesa y a la ciudadanía.
 - Hacer el cómputo y obtener los resultados de los procesos electorales y remitirlos al JNE.
 - Supervisión de los fondos partidarios.
- b. JNE:
 - Administrar e impartir justicia electoral.
 - Fiscalizar la legalidad del proceso electoral.
 - Proclamar los resultados o declarar la nulidad del proceso electoral.
- c. RENIEC:
 - Preparar y actualizar el padrón electoral en coordinación con la ONPE.

Los funcionarios o funcionarias representantes de los organismos electorales deben guardar la neutralidad electoral impuesta por las leyes que rigen cada uno de los organismos.

4.6 | Observadores Electorales⁸⁷

La observación electoral suele definirse como la búsqueda sistemática de información sobre un *proceso electoral*, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida.⁸⁸

87 Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859. arts. 336.º, 340.º

88 IIDH/CAPEL. Observación internacional electoral. Diccionario electoral, IIDH/CAPEL.



La necesidad de legitimidad puede ser interna, como sucede en casos en los cuales la desconfianza del electorado hace que una respetada opinión externa sea valiosa. La realización periódica de elecciones libres y equitativas es una condición para el reconocimiento y aceptación internacional de un régimen (como en el caso de la admisión al Consejo de Europa). En otros, la evaluación puede ser utilizada para definir la asignación de la asistencia al desarrollo (como en los casos de los países en los cuales esa asistencia está vinculada con procesos de democratización y con el respeto por los derechos humanos).

La legitimación de un proceso electoral no es el único objetivo de la observación, y otros actores pueden tener otros propósitos al solicitarla o realizarla. La observación internacional ha sido útil en desarrollar confianza y asegurar la participación en el proceso de los partidos de oposición.

En el Perú, los principales actores que se dedican a la observación electoral son la Misión de Observadores de la OEA⁸⁹ y la Asociación Civil Transparencia.⁹⁰



Requisitos para que una institución sea reconocida como observador electoral:

En el Perú, la institución que desee ser reconocida como observador electoral debe solicitar al JNE su respectiva acreditación. Pueden ser observadores aquellos ciudadanos aptos para participar en los procesos electorales, siempre que no sean promotores, candidatos, militantes o personeros de agrupaciones políticas o miembros de órganos electorales, y que pertenezcan a las organizaciones constituidas para tal fin de acuerdo a las normas existentes.

Dicha solicitud debe estar acompañada por:

- Escritura Pública inscrita en los Registros Públicos, en la que figuren los principales fines de la entidad de observación electoral.
- Plan de observación electoral, debidamente fundamentado y detallado.
- Plan de financiamiento de la observación electoral.

89 La Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos es responsable por la organización, implementación y seguimiento de los eventos electorales. Conjuntamente coordina actividades a nivel nacional, regional y hemisférico con las autoridades electorales, los partidos políticos y los representantes de la sociedad civil en períodos entre elecciones. <http://www.oas.org/es/sap/deco/moe.asp>

90 A través de trabajo voluntario la Asociación Civil Transparencia forma informadores, observadores o capacitadores electorales, para los procesos electorales. En cada proceso electoral movilizan un promedio de 12,000 ciudadanos que se inscriben para ejercer su ciudadanía y aportando a la vigilancia del óptimo desarrollo de la jornada electoral.

Los observadores electorales no pueden:⁹¹

Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, ni realizar actos que directa o indirectamente constituyan interferencia en el desarrollo del proceso electoral.

Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor o en contra de agrupación política o candidato alguno.

Ofender, difamar o calumniar a las instituciones, autoridades electorales, agrupaciones políticas o candidatos.

Declarar el triunfo de agrupación política o candidato alguno.

Dirigirse a funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones solicitando informaciones o entrega de documentos oficiales.

4.7 | Medios de Comunicación

Los medios de comunicación, radio, prensa, Internet y televisión, son quienes se encargan del monitoreo de las acciones de los candidatos así como de informar sobre el contexto político en el que se desarrolla la campaña y finalmente la elección misma.

Su rol es importante puesto que el uso tendencioso del poder de la información que poseen puede llevar a confusión y desinformación para la ciudadanía, por esa razón, es fundamental contar con medios de comunicación responsables y colaborativos que por el contrario aporten a promover una cultura política democrática responsable y un ejercicio ciudadano pleno.

Los medios de comunicación, como observadores del proceso electoral, pueden incorporar el tema de la imparcialidad y objetividad dentro de sus actividades de cobertura e información sobre eventos electorales de campaña y de los candidatos. Es importante destacar, el rol innovador de las redes sociales en el último proceso electoral peruano, la potencialidad de este espacio como medio de difusión y comunicación masiva a través de Internet es algo que aún está por explorarse en nuestro contexto.



91 Ley Orgánica de Elecciones. Ley N.º 26859. art. 339.º.

Los electores confían en los medios para la transmisión de la información y en el análisis que realizan sobre ésta. Como resultado, los medios tienen la responsabilidad de informar de manera precisa.

Finalmente, cabe señalar que en el art. 190. ° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N. ° 26859, menciona que «Desde 24 horas antes se suspende toda clase de propaganda política». Esta norma comprende directamente a los medios de comunicación nacionales y a su responsabilidad mediática frente al proceso electoral.

4.8 | Encuestadoras⁹²

Las encuestadoras, son personas naturales o jurídicas, inscritas en el registro respectivo que está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, que pueden realizar el trabajo de recopilación de información, encuestas o sondeos, en la forma que estimen conveniente, incluyéndose entre ellas el uso de Internet y correo electrónico.

Las empresas encuestadores, están presentes desde la década de los 60, pero cobran mayor relevancia desde los años 1980. Sin embargo, son las encuestas electorales las que normalmente provocan mayor discusión e impacto en la elite política, los medios de comunicación y la ciudadanía misma.

Las encuestas cumplen un papel de medición de las intenciones de votación del electorado por alguna organización política o candidato o candidata. Además, son utilizadas para obtener datos cuantitativos respecto a propuestas, necesidades, opiniones o actitudes que tiene el electorado.

Deben remitir al Jurado Nacional de Elecciones, directamente o por intermedio de los Jurados Electorales Especiales, un informe respecto de los resultados de cada una de las encuestas, sondeos de opinión o proyecciones difundidas o publicadas y la fuente de financiamiento, en un plazo no mayor de siete días.

92 Ley Orgánica de Elecciones N.° 26859. art. 191.°

La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicación pueden efectuarse hasta el domingo anterior al día de las elecciones.

4.9 | Miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú⁹³

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, están comprometidas y subordinadas al poder constitucional. Por lo cual no son un cuerpo deliberante, pero sus integrantes no pierden la condición de ciudadanos o ciudadanas y pueden ejercer el derecho al voto, más no el de ser elegidos o elegidas.

El rol de las Fuerzas Armadas y Policiales durante los procesos electorales ha sido tradicionalmente el de velar por el cumplimiento del orden de la jornada. Su misión consiste en prestar el auxilio que garantice el normal funcionamiento de las mesas de sufragio.

Entre sus funciones más importantes para el día electoral se encuentran las siguientes:

- Mantener el libre tránsito de los electores desde el día anterior a la elección y durante las horas de sufragio.
- Impedir que haya presión, disuasión, sometimiento, soborno u otra acción que tienda a coaptar la libertad del elector.
- Facilitar el ingreso de los personeros o personeras a los locales de votación.
- Custodiar los locales donde funcionen los órganos electorales y las oficinas de correos.
- Hacer cumplir las disposiciones que adopte la ONPE.



93 Constitución Política del Perú. art. 186.º.



Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales no pueden:

- Ejercer intimidación o violencia contra el personal de los organismos electorales para impedir o trabar la ejecución de los actos propios de su función.
- Si estos actos se realizan por dos o más personas, si el autor es funcionario o servidor público, si el hecho se comete a mano armada o se causa una lesión grave que se haya podido prever, las penas se verán incrementadas.
- Detener o reducir a prisión a los electores, miembros de mesa y/o personeros 24 horas antes hasta 24 horas después del día de la consulta popular o de la elección salvo flagrante delito.
- Utilizar o permitir que sus cuarteles, establecimientos o locales se usen por cualquier organización política, promotor de revocatoria o autoridad en consulta o elección para la instalación de juntas directivas, para el funcionamiento de comités o para la realización de conferencias, asambleas, reuniones o actos políticos de campaña electoral.
- Imponer a personas bajo su dependencia: cualquier tipo de afiliación política, imponer un voto dirigido o hacer propaganda a favor o campaña en contra de alguna autoridad municipal en consulta.
- Demorar los servicios de correos o de mensajeros que transporten o transmitan comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral.
- Interferir, bajo pretexto alguno, el normal funcionamiento de las mesas de sufragio.
- Participar como miembros en situación de disponibilidad o de retiro de las FF.AA. o de la PNP, vistiendo uniforme, en manifestaciones o actos políticos.





4.10 | Defensoría del Pueblo

Es la institución pública autónoma responsable de defender y promover los derechos de las personas y la comunidad.

Para ello supervisan la actuación del Estado Peruano y la prestación de los servicios públicos, evidenciando la vulneración de los derechos e incidiendo en la mejora de la política y la gestión pública.⁹⁴

⁹⁴ Misión y visión recogida de la Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo en el Perú, posee la capacidad de:

Recomendar a la autoridad ante «determinadas situaciones» que puedan corregir para no afectar de alguna manera el proceso electoral.

Pueden supervisar el acopio del material de sufragio, la distribución en los locales de votación, la ausencia de propaganda electoral en los centros de voto, la buena señalización de los locales, entre otros.

El día de las elecciones observan el inicio de la jornada para garantizar que las mesas se instalen de manera adecuada

Dentro de los horarios establecidos, verifican el cumplimiento de las medidas establecidas para que las personas con discapacidad, los adultos mayores y las madres gestantes, puedan ejercer su derecho ciudadano sin mayor dificultad.

No pueden interferir en el desarrollo del proceso electoral. Así como tampoco pueden tomar acciones que interfieran o suplan las funciones de los representantes de los organismos electorales.

3.11 | Ministerio Público

Es el organismo constitucional autónomo creado por la Constitución Política del Perú en 1979, con la misión fundamental de defender la legalidad y los Derechos Humanos.

En el contexto electoral es de particular importancia en el cumplimiento de su función, ya que tiene la labor de velar por la legalidad de los derechos ciudadanos y los intereses públicos.⁹⁵ El Fiscal ejerce una función persecutoria del delito en materia penal. Además, es el titular de la acción penal, pues solamente a través de este se formalizará una denuncia penal que puede llevar a la apertura de un proceso penal.

Durante el proceso electoral, el representante del Ministerio Público puede analizar y calificar las infracciones y delitos electorales, en base a las pruebas obtenidas, luego de lo cual, si lo considera pertinente, denunciará el hecho ante el juez correspondiente.

No puede interferir en el desarrollo del proceso electoral. Así como tampoco puede tomar acciones que interfieran o suplan las funciones de los representantes de los organismos electorales.

95 Decreto legislativo N.º 052, art. 1.º.

ANEXO

Grupos de ciudadanos y ciudadanas que fueron tradicionalmente excluidos

Para Dieter Nohlen, la participación electoral dentro del sistema democrático es fundamental respecto a consideraciones de tipo político, y de vinculación social. Sostiene que la participación electoral es más democrática e igualitaria, cuando incluye la mayor cantidad de ciudadanos o ciudadanas y, al mismo tiempo, garantiza la intervención de los miembros de la sociedad en forma equitativa. La participación democrática constituye el canal central de vinculación del electorado y de sus preferencias políticas, que se manifiestan en la elección de sus representantes y autoridades. Entonces, la participación electoral produce una vinculación a través de la cual toda la sociedad se enlaza, o se ve afectada de forma vinculante, por el resultado electoral.

En ese sentido, si en la participación democrática, la representación electoral excluye a grupos poblacionales restringiéndoles el ejercicio de su ciudadanía, rompe el enlace que vincula a toda la sociedad en un proceso participativo democrático de elecciones. Dicha situación fue la forma imperante que se practicó en el caso peruano en varios procesos electorales.

En las Constituciones del Perú, así como en las constituciones de los países latinoamericanos inmediatamente posteriores al período de las independencias, se definió formalmente el concepto liberal de ciudadanía. Sin embargo esta definición de ciudadanía, que se debía reflejar en la práctica del ejercicio de la ciudadanía plena, no se producía y excluía a diversos grupos de individuos, por factores que eran transversales a todos los actores electorales.

Así, la condición social de no ser propietario, la condición de género traducida en discriminación de la mujer o por condición de raza, es decir los indígenas, los cuales abarcaban y eran en último análisis, el grupo social que acumulaba todas las formas de prejuicios y discriminaciones para el ejercicio de su ciudadanía, todas estas eran argumentos para marginar y mantener en condición de ciudadanos de segunda clase a la mayoría de la población peruana.

El sufragio entonces, era derecho exclusivo de la élite tanto económica como política que ocupaba el Estado, y que favorecía el liberalismo económico sobre el liberalismo político. Y por ende, solo algunos ciudadanos podían participar de los procesos electorales.



El Perú atravesó un largo proceso de incorporación de diversos grupos de ciudadanos que a través de la historia se les negó el ejercicio de su ciudadanía mediante el voto. Aunque podemos reconocer que en la actualidad existen garantías para que estos grupos antes mencionados, puedan ejercer su voto libre, igual, universal, secreto y obligatorio, es importante hacer hincapié en el proceso de inserción al cuerpo electoral y por ende al reconocimiento de derechos ciudadanos, que fueron producto de muchas luchas ciudadanas sociales y políticas que estos grupos marginados tuvieron que realizar para conquistar la ciudadanía plena.

a) Mujeres



Las mujeres se han encontrado históricamente excluidas de la actividad política a nivel mundial. La dicotomía entre los ámbitos, público y privado, según la cual el ámbito que le correspondía a la mujer es el hogar y el ámbito del hombre es la política, era el argumento principal en el que se basó dicha marginación.



En el Perú, fueron las primeras socialistas mujeres, María Jesús Alvarado⁹⁶ y Adela Montesinos⁹⁷, quienes plantearon como un derecho también de las mujeres, el voto universal sin restricción. En la segunda década del siglo XX conformaron el grupo «Evolución femenina»⁹⁸, que tenía como sustento luchar en favor de la cultura y derechos de la mujer. Progresivamente, grupos de mujeres fueron incursionando en la actividad política mediante el periodismo y la actividad literaria. En la mayoría de los casos, el movimiento autónomo de mujeres tuvo como finalidad inmediata reafirmar el papel de la mujer en la sociedad luchando por la garantía de sus derechos civiles y políticos.

96 María Jesús Alvarado Rivera fue una feminista peruana, educadora, periodista, escritora y luchadora social.

97 Adela Montesinos destaca hoy como la primera mujer feminista de Arequipa. Nació en 1910 en el seno de una familia con mucho prestigio social e intelectual.

98 «Evolución femenina», institución en favor de la cultura y los derechos de la mujer. Esta sociedad tenía como propósito el establecimiento de colegios secundarios públicos para mujeres, para la extensión de sus conocimientos prácticos para el cuidado de los niños y el manejo del hogar, proveer trabajos industriales convenientes para las mujeres, el desarrollo de la idea de que todo trabajo honesto es digno y honorable, asegurando a la mujer una igualdad civil y sus derechos, cuando se casen, de administrar sus propios asuntos financieros. En 1915 por gestión de «Evolución femenina» se aprobó en la Cámara de Diputados del Perú el ingreso de mujeres a las Sociedades de Beneficencia Pública. En 1922 se aprobó en la Cámara de Senadores.

Durante el oncenio de Leguía se favorece la posibilidad de las mujeres de acceder a espacios públicos en donde puedan ampliar su participación política, como las Sociedades de Beneficencia Pública. Aunque fue un primer logro, este intento no significó la incursión de la práctica política de las mujeres peruanas en el espacio público de forma inclusiva, pues se asumió que una mujer menor de 30 años no tenía educación suficiente para formar parte de estas organizaciones. Así, encontramos que sólo a las mujeres mayores de 30 años con autorización marital se les permitió ingresar a las Sociedades.

Es también en esos años que la discusión sobre los derechos civiles y políticos de la mujer se puso en agenda de manera más abierta. En el Parlamento, los grupos oligárquicos se opusieron al voto femenino así como al voto de los analfabetos. A pesar de ello, el Congreso Constituyente de 1931 otorgaría el derecho al voto para la mujer sólo para la elección municipal pero sin la puesta en práctica del mismo. Por ello, el ejercicio del voto de la mujer no se pondría en práctica sino hasta 1963. Los gobiernos de Sánchez Cerro (1931), Oscar R. Benavides (1936), Manuel Prado (1939) y José Luis Bustamante y Rivero (1945) no cambiaron la situación de los derechos políticos de las mujeres.

En la Constitución de 1933, después de siete sesiones de discusión, se aprobó el voto para la mujer en las elecciones municipales, propuesta presentada por la Unión Revolucionaria. Este voto se restringía a las mujeres mayores de edad, que en ese momento era 21 años, las casadas o que lo hayan estado.⁹⁹

Es 1954, durante el gobierno de Manuel A. Odría se propone la puesta en práctica del derecho a voto para la mujer. Mediante la Ley N.º 12391, promulgada el 7 de setiembre de 1955, las mujeres alfabetas mayores de edad o mayores de 18 años casadas, pueden elegir y ser elegidas. Sin embargo, las elecciones municipales no fueron instauradas hasta 1963.¹⁰⁰ La oposición en esos años a conceder el derecho a voto a la mujer no sólo se basó en la predominancia de cada género en el ámbito privado o público según correspondía, sino que también se planteaba que las mujeres serían influenciadas por sus cónyuges o por la Iglesia, haciendo evidente el prejuicio mediante el cual se asumía que la mujer necesitaba un tutelaje.

El reconocimiento del voto a todos los peruanos mayores de 18 años por la Constitución de 1979 mediante el sufragio universal, implicó

99 En la Constitución del Perú del año 1933, en el art. 86.º se menciona de esta forma. «Gozan del derecho de sufragio los que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan llegado a su mayoría».

100 Villanueva, Victoria y Elizabeth Herrera. «50 años del voto a las mujeres». Lima: Movimiento Manuela Ramos, Programa Derecho a la Participación Política y Ciudadanía. 2005.

una mayor inclusión de la mujer en el sistema político. Con la inclusión de las mujeres, el electorado en ese momento se duplicó. A partir de las elecciones de 1980, las mujeres en su conjunto tienen la capacidad de elegir y ser elegidas.

En el Perú las normas electorales vigentes exigen desde 1997 la presencia de un porcentaje mínimo de mujeres o varones en las listas de candidatos y candidatas. En un primer momento la Ley Orgánica de Elecciones¹⁰¹, y luego la Ley de Elecciones Municipales establecieron un porcentaje mínimo de 25%, que se aplicó en los procesos electorales de 1998 (municipales) y del año 2000 (parlamentaria). Luego la cuota de género fue elevada al 30%¹⁰², porcentaje que se viene aplicando desde las elecciones parlamentarias del año 2001 y las elecciones regionales y municipales del año 2002.¹⁰³

Las listas de candidatos y candidatas al Congreso de la República y al Parlamento Andino, así como a Consejeros Regionales y Regidores deben estar integradas por no menos del 30% de mujeres o varones. Para el cálculo de esta cuota, no se incluyen a los candidatos o candidatas de la fórmula de presidente y vicepresidente regional, ni de alcaldes. Asimismo el porcentaje antes mencionado, no se aplica a la fórmula de candidatos o candidatas a la presidencia y vicepresidencia de la República.

También debe precisarse que por mandato de la Ley de Partidos Políticos¹⁰⁴, en las listas de candidatos o candidatas para cargos directivos o de elección popular, que participen en las elecciones internas partidarias, el número de mujeres o varones no puede ser inferior al 30% del total de candidatos.

Sufragio femenino en América Latina¹⁰⁵	
País	Año de consagración del derecho al voto de las mujeres
Ecuador	1929
Venezuela	1947
Chile	1949
Bolivia	1952
Perú	1955
Colombia	1957

101 Ley N.º 26859, publicada el 1 de octubre del año 1997.

102 Este porcentaje se encuentra establecido en los art. 116.º de la Ley Orgánica de Elecciones, modificada por el art. 12.º de la Ley N.º 27683. Ley de Elecciones Regionales

103 Ley N.º 27680. Ley que establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual trato se aplica para los Concejos Municipales.

104 Ley N.º 28094, art.26.º, publicada el 1 de noviembre del año 2003.

105 Elaboración Propia basada en el cuadro de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM, 1995).

Cronología de adquisición de derechos ciudadanos para las mujeres en el Perú¹⁰⁶

Cronología de adquisición de derechos ciudadanos para las mujeres en el Perú	
Inicios de la República	Mujeres con ciudadanía formal pero sin derecho al sufragio.
1908	Las mujeres son aceptadas en las universidades.
1920	Surgen grupos de mujeres que buscaban el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos. Este tema es también parte de la agenda pública.
1933	La nueva Constitución otorga el derecho a voto a la mujer pero solo para elecciones municipales. Sin embargo, las siguientes se dan recién en 1963.
1955	Se da el derecho de elegir y ser elegidas a las mujeres alfabetas mayores de edad (21) o mujeres casadas mayores de 18 años. Hacen uso de su derecho por primera vez en las elecciones presidenciales de 1956.
1979	Se da el derecho de sufragio a los analfabetos (en su mayoría, mujeres) y a los mayores de 18 años.
1997	Se incorpora la regulación sobre la cuota de género.
1998	Se establece como mínimo un 25% de mujeres en las listas presentadas.
2000	El mínimo de las cuotas se eleva a 30%. Ley N.° 27387.
2002	Se constitucionaliza la cuota de género. Ley N.° 27680.

b) Jóvenes

La categoría joven se remite a varias dimensiones a la vez, ya que se puede especificar desde el aspecto demográfico, social o cultural:¹⁰⁷

106 Elaboración propia, en base al texto 50 Años del Voto de las Mujeres. Por Victoria Villanueva Chávez, Elizabeth Herrera García. Movimiento Manuela Ramos, Programa de Derecho a la participación Política y Ciudadana.

107 ONPE. «Nuevos actores en el mapa político: la cuota de género y la cuota de jóvenes en las elecciones regionales y municipales de 2006». Lima, 2008.

El aspecto demográfico se refiere a un grupo etario cuyo rango es variable. En nuestro país, según el Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la categoría joven abarca a personas entre los 15 y 29 años de edad. Para organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la juventud comprende desde los 15 hasta los 24 años.¹⁰⁸

El aspecto social se refiere a los jóvenes que se ubican dentro del tejido de las relaciones sociales, como un grupo que se desenvuelve en una etapa de transición entre la niñez y la adultez. Es una fase del proceso de socialización en el cual el joven se está incorporado a las actividades productivas, cívicas y sociales de la comunidad. Es, por lo tanto, una etapa de espera o preparatoria.

El aspecto cultural se refiere a la imagen construida sobre lo que significa ser joven en una sociedad y cultura determinadas. Esta imagen es producto de la industria de los medios de comunicación, la publicidad y la cultura de masas, que busca diferenciar a la juventud de la adultez, a través de signos y símbolos «juveniles», como la vestimenta, la música, el lenguaje, etc.

Por otro lado, el enfoque de los jóvenes hacia la política en edades que fluctúan entre 18 y 24 años considera tres criterios seleccionados.¹⁰⁹ La política como información, como compromiso social y como representación.

Es en este último, en el campo de la representación donde se pone énfasis y por ende es donde cobra sentido el reconocimiento de los jóvenes en el plano electoral. La presencia de los jóvenes en diversas organizaciones sociales y culturales deviene en un análisis sobre el rol que desempeñan en relación a los comicios; particularmente, sobre la forma en que se comportan los electores jóvenes frente al voto y la política, así como para conocer de cerca sus percepciones, valoraciones y opiniones sobre las elecciones y su ejercicio del voto.

Para ello es necesario comprender que los jóvenes son sujetos activos y pensantes frente a su condición de ciudadanos y ciudadanas que pueden desarrollarse como cualquier actor electoral, pero en especial, en su papel de electores. Los jóvenes logran construir una posición y un discurso particular sobre las elecciones y la política, que marca su comportamiento frente al voto y la democracia. Es decir, que los electores —en este caso jóvenes— acuden a votar con un grado de información y de opinión previa, marcando su actitud frente al ejercicio de su voto desde la primera vez que lo realizan.

108 Ley del Consejo Nacional de Juventud. Ley N.º 27802, art. 2.º

ONPE. «Los jóvenes y las elecciones generales de 2006: Análisis cuantitativo y cualitativo de la participación de los electores de 18 a 24 años». Lima. 2006

109 Lynch, Nicolás «La ciudadanía: ¿un bien importado? Reflexiones sobre la ciudadanía en el Perú». CONSORCIO JUVENTUD Y PAÍS. Lima. 2006.

El ejercicio del voto, desde las primeras experiencias de los jóvenes electores y electoras, constituye parte de la iniciación del proceso de formación de su identidad como electores y como ciudadanos y ciudadanas. Entendiendo por ciudadanía la condición de pertenencia a una determinada comunidad política.¹¹⁰

Debido a la importancia política que ha desarrollado la población joven y al crecimiento de la población electoral joven en nuestro país, se le da mayor espacio a la participación política de este sector en el proceso electoral; Así, en el año 2006 se promulga la Ley del Concejal Joven para las elecciones regionales y municipales del mismo año.¹¹¹ La cual se encuentra ligada las Ley de Elecciones Municipales.

La cuota de jóvenes establece que no menos el veinte por ciento (20%) de la lista de candidatos debe estar integrado por jóvenes, que deberán ser mayores de 18 y menores de 29 años de edad a la fecha de vencimiento del plazo para la inscripción de las listas ante el JEE correspondiente. De forma similar, con la promulgación de la Ley N.º29470, ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales, a la participación de jóvenes se le debe otorgar el mismo porcentaje de las elecciones municipales y se maneja bajo los mismos requisitos.

c) Indígenas

El Perú ha tenido una larga historia de discriminación hacia los ciudadanos y ciudadanas indígenas. Desde el periodo colonial se ha privilegiado a la minoría masculina, costeña y blanca en términos de ejercicio de derechos políticos, entre otros.

Se sostiene que el patrimonialismo, el autoritarismo y la exclusión social, son algunas de las características principales de la relación entre el Estado y la sociedad. Estas relaciones han sido capaces de mantenerse a lo largo de períodos de regímenes democráticos y populistas así como de regímenes autoritarios, sea en momentos de auge o de crisis económica o institucional.

Sin embargo, en relación al derecho al sufragio las circunstancias eran diferentes. Si bien diversas constituciones equipararon el derecho al voto al de ciudadanos y ciudadanas, este derecho mantenía vetos implícitos, pues sólo lo podían ejercer los ciudadanos que supieran leer y escribir, quienes tuvieran alguna propiedad o pagaran al Tesoro Público alguna contribución.

110 Lynch, Nicolás «La ciudadanía: ¿un bien importado? Reflexiones sobre la ciudadanía en el Perú». CONSORCIO JUVENTUD Y PAÍS. Lima. 2006.

111 Ley del Concejal joven N.º 28869.

Además, de la marginación por condiciones sociales y económicas, la exclusión estaba fundamentada bajo una condición racial, que tenía como consecuencias la negación de la ciudadanía y el impedimento para ejercer los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en general.

Por ello, es importante reflexionar desarrollando un recuento de cómo las leyes se flexibilizaron y se volvieron inclusivas para dar acceso formal a la población indígena al derecho de sufragio. La primera Constitución de 1823 establecía que para acceder a la ciudadanía se requería «ser peruano, ser casado o mayor de 25 años, saber leer y escribir», y «tener una propiedad, o ejercer cualquier profesión o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero».

En la década de 1850, Ramón Castilla convocó a elecciones para elegir un sucesor. En ese periodo aparecen los elementos constitutivos de un sistema de partidos, se presentaron cinco candidatos, hay una fuerte competencia por ganar la opinión pública, nacen nuevos periódicos apoyando a éstos, y se realizan concentraciones públicas por primera vez. El ganador de estas elecciones fue José Rufino Echenique quien obtuvo la mayoría del electorado, constituido en ese entonces por 3804 votantes.

Las sucesivas constituciones del siglo XIX van rebajando los criterios discriminatorios: la de 1860 establece, como único requisito para adoptar la ciudadanía, la mayoría de edad (21 años) y el estar casado. Sin embargo, la cifra de electores se reducía a una ínfima minoría blanca, costeña y adinerada. Además, esta reducción u apertura, no se veía reflejada en la práctica de la ciudadanía. Ese breve período de estabilidad no duró mucho, pues Ramón Castilla se levantó contra el gobierno electo. Tras la guerra civil, los liberales empezaron el debate para exigir el sufragio directo y universal, impulsando así la derogación de los requisitos de renta, profesión y el saber leer y escribir para poder sufragar.

La respuesta conservadora se muestra en la siguiente cita de Bartolomé Herrera, principal vocero de los conservadores en la polémica sufragista:

«No era un castigo a los indígenas y mestizos declarar que no podían votar; porque se puede carecer de un derecho no sólo por delito sino también por incapacidad natural. El niño y la mujer ven restringidos sus derechos civiles, así también el analfabeto debe carecer de derechos políticos, aunque forme la mayoría de la población del país. Negar el sufragio a la mayoría de los indios no es degradarlo; darle participación en la política es la verdadera obra maldita de la degradación y repugnante envilecimiento de esa raza infeliz». (ONPE, 2003:17)

Esta forma anacrónica de pensamiento se generalizó durante muchas décadas, hasta que surge el debate del sufragio femenino nuevamente en el año 1956 y con ello se suma el debate el derecho al sufragio de los analfabetos, que casi en su totalidad estaban compuestos por los indígenas.

A pesar de ello, el número de ciudadanos y ciudadanas que podía ejercer su derecho al voto seguía representando por un reducido núcleo urbano, alfabeto y elitista que giraba en el entorno del 3% de la población. Nuestra democracia se articulaba en un sistema cerrado, donde el autoritarismo, el clientelismo electoral, el caciquismo político, y un abierto racismo, eran las condiciones predominantes.

Luego de 160 años de vida republicana, a finales de la década del setenta, debido a los cambios constitucionales producto del contexto político, se alcanzó el sufragio universal como un derecho para todos y todas. En la actualidad la Constitución garantiza por igual el cumplimiento de sus derechos a todos sus ciudadanos, particularmente en torno al sufragio. Además mediante la Ley N.º N° 29470 que establece la cuota de representantes de comunidades nativas en las elecciones regionales.

La lista debe estar conformada de por lo menos el quince por ciento (15%) de la lista de candidatos a regidores en la circunscripción electoral provincial que corresponda, debe estar integrado por representantes de comunidades nativas y pueblos originarios ubicados en dicha provincia. El mismo porcentaje se aplica en la Ley N.º 26864. Ley de Elecciones Municipales.

d) Miembros de las FFAA y PNP

El caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional ha sido una constante contradicción en lo que respecta a sus derechos como ciudadanos y ciudadanas. Esto se debe a que la presencia militar en el ejercicio político del poder, a lo largo de la historia ha sido constante. En términos legales, hasta bien entrado el siglo XX, no hubo durante ese periodo ninguna restricción explícita que les negase la participación en contiendas electorales. Sin embargo, es evidente que en las intervenciones militares en el ejercicio político, su legitimidad no se basó en la voluntad popular, sino en el uso de la fuerza, que en muchos casos se dirigió contra gobiernos elegidos democráticamente.

El militar es también un ciudadano y, en estos primeros años republicanos, es mirado con respeto. La Fuerza Armada, como señala Jorge Basadre (1930), es el vehículo más adecuado para el ascenso social, todas las puertas se le abren tanto en materia política como social, al punto que nadie ve con extrañeza que ocupe la primera magistratura hasta 1872, mediante elecciones o sin ellas; lo que implica que participa del sufragio, más aún, está por encima de él, situación aceptada —o tolerada— por el resto de la sociedad. (Guerra, 2003:118)

Pero es importante señalar, que incluso habiendo tenido una presencia importante a lo largo de la historia republicana del Perú, ejerciendo el poder político en largos periodos, esto no los hizo exentos a prejuicios que devinieron en deslegitimar la identidad de sus individuos como ciudadanos y ciudadanas capaces de tener un juicio político propio.

Parecería que su exclusión ha partido de la identificación de los miembros individuales de la institución con ésta, que tiene funciones específicas como el ser «obediente y no deliberante» (García Belaunde, op. cit., 176). Pero, así como la institución no tiene, ni puede tener, una religión exclusiva, cada miembro de aquella puede mantener sus propias creencias en materia religiosa, sus propias aficiones y su propia postura política, por lo tanto cada militar, a título personal, podría participar en actividades políticas fuera de los cuarteles. (Guerra, 2003:120)

Las motivaciones de índole político así como el prejuicio sobre la capacidad de los individuos de mantener una identidad política propia, de forma independiente y separada de la obediencia institucional, fueron los argumentos para que en la Constitución de 1933 y la de 1979, se hiciera explícito que los miembros de las Fuerzas Armadas en funciones no podrían ejercer el derecho al sufragio. La situación no cambiaría en las décadas siguientes.

Desde la promulgación de la Ley de Reforma Constitucional N.º 28480, que modifica los Arts. 31.º y 34.º de la Constitución Política del Perú, se establece el derecho a voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, aunque se les sigue restringiendo el derecho a ser candidatos y candidatas o participar en actividades proselitistas.

Su incorporación en el electorado significa un gran avance, ya que tradicionalmente se los ha excluido por el temor a la sublevación de las Fuerzas Armadas y Policiales contra un gobierno democráticamente elegido. El reconocerles sus derechos ciudadanos los incorpora de lleno a la ciudadanía, limando ese temor histórico; es sin duda la mayor responsabilidad que ejercen como ciudadanos. El ejercicio consciente y responsable del voto permite a los efectivos militares un camino de acercamiento e inclusión a la democracia.

En ese sentido, cabe resaltar la necesidad y la responsabilidad que tiene el Estado en garantizar el efectivo ejercicio del voto por parte de su personal. Para ello, no solo debe diseñar y emitir directivas correspondientes, sino que debe efectuar el seguimiento de las unidades ejecutoras, supervisando el cumplimiento de las normas por parte de los institutos armados a fin de adoptar todas las medidas que posibiliten el ejercicio del voto por parte del personal militar.

El rol tradicional de las Fuerzas Armadas y Policiales de implantar el orden en los procesos electorales no debe verse superpuesto a su ejercicio como ciudadanos, pues ese enfoque acrecentaría la brecha que por décadas ha alimentado el caldo de cultivo para la formación de gobiernos militarizados, caudillistas, así como el ejercicio de una ciudadanía laxa.

5

Lecturas Complementarias

El derecho de sufragio en el Perú

■ Valentín Paniagua Corazao

INTRODUCCIÓN

Derecho de sufragio y participación política están, en teoría, íntimamente vinculados. Son o deberían ser, en cierto modo, directamente proporcionales. No ha sido ese el caso del Perú en los dos últimos siglos. La extensión del sufragio, por paradoja, redujo la participación popular y la libertad del elector. El voto de los analfabetos, lejos de permitirles una mayor participación en la vida política del país, aumentó el poder de los gamonales. La reducción del cuerpo electoral, por obra de las limitaciones impuestas a la participación popular (por ejemplo, voto capacitario, voto masculino o exclusión de ciertos sectores como el ejército, el clero, etc.) o a la forma de elección (sufragio indirecto), tampoco aseguró una mayor pulcritud y verdad en los comicios. No obstante el reducido cuerpo electoral constituido solo por los alfabetos, con excepción de los indios —como se verá más adelante—, las elecciones fueron casi siempre fraudulentas durante los inicios de la República y, desde luego, en la República Aristocrática.¹¹² Lo fueron más todavía bajo el imperio de las autocracias tanto civiles (Leguía, Prado en su primera administración, y Fujimori) como militares (Benavides, en 1936 y 1939, y Odría en 1950 y 1956) ¿Cómo puede explicarse tal paradoja?

La respuesta está, sin duda, en la situación de servidumbre a la que se hallaba sometida la raza indígena, en una legislación incoherente con la verdadera realidad del país y, por cierto, en unas «costumbres electorales» reñidas con el respeto a los más elementales principios éticos y democráticos. Es innegable que las primeras elecciones republicanas no correspondieron a la genuina voluntad popular. Si en un primer momento podían justificarse, por diversas circunstancias (ocupación del territorio por fuerzas externas, enfrentamientos de facciones, periodos de anarquía,

■ Ex presidente de la República y del Congreso del Perú. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala (2003).

112 Con excepción de las elecciones presidenciales de 1872 y 1895, todas las demás en el siglo pasado tuvieron vicios fundamentales, señala Basadre (1980). Las dos elecciones de Gamarra a mediados del siglo XIX, fueron una «imposición oficial». Castilla se «autoeligió» en 1845 y se reeligió en 1858 usando de su poder mediante «un proceso doble de seducción e intimidación»; del mismo modo impuso a sus sucesores: Echenique en 1851 y San Román en 1862. El coronel Balta «debía» ganar por ser militar, y Manuel Toribio Ureta «debía» perder «todavía» en 1868. Pardo pudo ganar en 1872 por su enorme prestigio político y económico y porque, finalmente, contó con el respaldo popular frente a la intentona militar que trató de impedirle la ascensión del mando. Por su parte, Piérola era en 1895 el caudillo indisputable de la República.

Extracto tomado de Valentín Paniagua Corazao. - «El derecho de sufragio en el Perú» parte del 1 al 7. en : ONPE, Elecciones, 2003, N.º 2.

etc.), no había ninguna excusa para tolerar los mismos vicios (suplantación o adulteración del voto popular, coacción e intimidación al elector, imposiciones oficiales, manipulación de los organismos electorales y, desde luego, la autocalificación electoral parlamentaria) en pleno siglo XX.

Cincuenta años después de la emancipación, Manuel Pardo creía que el sistema electoral estaba enteramente viciado. Hallaba que sus deficiencias comenzaban con la calificación misma de los ciudadanos (abuso en la formación del registro cívico y en la emisión de las cartas de ciudadanía), y seguían con la designación de «mesas instantáneas» por los primeros sufragantes que llegaban al acto electoral; constituir después las mesas receptoras de votos era causa no solo de violencia sino de las más graves corruptelas. El sistema obligaba a que, en palabras de Manuel Pardo:

...los partidos procuren cerrar el paso a todo voto contrario o a abrírselo para emitirlo, naciendo allí, generalmente, la lucha. Desde 1851 [venimos contemplando que] el partido dueño de la mesa momentánea se defiende en ella con un grupo de la peor gente que pueda hallar a mano [...] y forma la mesa permanente como más conviene a sus intereses. (1871, 3)

Dos décadas después, la situación no se había modificado ni siquiera luego de la catástrofe que significó la agresión de Chile al Perú. Piérola decía en 1886: «Nos falta verdad en las leyes, verdad en las instituciones, verdad en todas partes. Traerla, combatiendo el engaño donde se presente es la necesidad suprema del Perú».¹¹³ Tres años después, el Programa del Partido Demócrata proclamaba la necesidad de autenticidad en el sufragio. Su prédica resultó estéril. Fue necesario que, en 1895, se pusiera a la cabeza de sus montoneras para que el país comprendiera la necesidad de la verdad electoral si quería crear un «Estado en forma». Sin embargo, ni ese empeño ni otros que emprendió, modificando sustancialmente la legislación electoral, fueron suficientes.

Casi medio siglo después, Víctor Andrés Belaunde comprobaba, con amargura, que en el Perú no existía ni había habido jamás «verdad electoral» ni «sufragio libre» y que las elecciones habían sido siempre «una comedia» y «una imposición del gobierno y de la mayoría del Congreso» (1963, 71). Era verdad en 1914 y lo sería también hasta muy entrados los años sesenta.

Hasta 1992 era casi una verdad inconcusa que el Perú había conquistado por fin, en 1963, un régimen de genuina libertad electoral. Había la sensación de que nada retrotraería etapas superadas o comprometería el curso de un proceso que parecía irreversible. Esa convicción se fundaba en la experiencia vivida desde 1962 en que se depuró y reguló el Registro Electoral con mayor propiedad (Decreto Ley N.º 14207) y se expidió una nueva ley de elecciones políticas (Decreto Ley N.º 14250); y, posteriormente, ya en pleno régimen democrático (1963),

113 «Reportaje al Jefe del Partido Demócrata, señor Nicolás de Piérola», en *El Nacional*, Lima, 10 de mayo de 1886 (citado por Dulanto, 1947, 352).

se sancionó una nueva ley de elecciones municipales (Ley N.º 14669). Esa convicción estaba avalada, además, por la conducta de los gobiernos tanto democráticos como autocráticos en los procesos electorales celebrados entre 1963 y 1990. A todo ello se añadía una circunstancia singular. El Jurado Nacional de Elecciones, integrado por ilustres magistrados y juristas, había afianzado no solo su autoridad sino también su autonomía, siempre discutida y avasallada antes de 1963. La quiebra del orden constitucional el 5 de abril de 1992 puso fin a esa etapa.

Las elecciones del llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD) en 1992, el referendo ratificador del 31 de octubre de 1993, las elecciones generales de 1995, las elecciones municipales de 1998 y, sobre todo, las elecciones generales de 2000, resucitaron métodos y conductas que se suponía superados. Retornaron, con toda su indeseable secuela, la intromisión gubernativa a través de la participación de funcionarios y servidores públicos en actividades proselitistas y, desde luego, con el uso de los bienes y recursos estatales;¹¹⁴ la modificación sorpresiva e inopinada de la legislación electoral; el sometimiento dócil de los órganos electorales a la voluntad estatal, vía la corrupción de sus integrantes (ex miembros del JNE y ex jefe de la ONPE); el control de los medios de comunicación social y, en especial, radios y televisoras;¹¹⁵ la persecución y hostilización a los opositores; y hasta el uso fraudulento de la administración electoral, incluyendo los sistemas informáticos.¹¹⁶

La lucha por la libertad y la verdad electoral recobró plena actualidad. El Perú libró, en el curso del año 2000, una fiera campaña para reconquistar su derecho a elegir libremente. Esa lucha significó no solo el triunfo de la verdad electoral sino el derrumbe del más corrupto y desaprensivo de los gobiernos que jamás haya tenido el Perú. Las elecciones del año 2001 —cuya limpieza y transparencia nadie se ha atrevido a cuestionar—¹¹⁷ abrieron, a no dudarlo, una nueva etapa en la historia política y constitucional del Perú y cerraron, también, una de fraude y adulteración de la voluntad popular que se inició, obviamente, con el golpe militar del 5 de abril de 1992 del que Fujimori fue cómplice y dócil instrumento. Puede decirse que la

114 En el proceso electoral del año 2000 se denunciaron diversos actos de intromisión gubernamental. Por ejemplo, la Misión de Observación Electoral de la OEA, en su tercer Boletín del 23 de marzo, recomendó al gobierno: «Hacer efectiva la prohibición sobre el uso de fondos públicos para la campaña y el comportamiento proselitista de funcionarios públicos». Sin embargo, el gobierno hizo caso omiso a tal recomendación y usó las instituciones estatales, sobre todo las de carácter social (FONCODES, INFES, PETT, COFOPRI, PROMPYME, FONAHPU, PRONAA y PROFAM, entre otras), para sus fines «reeleccionistas» (Defensoría del Pueblo, 2000, 322).

115 El Estado subvencionaba a la prensa denominada «chicha» (sensacionalista, pornográfica y de muy bajo precio), «...mediante tres mecanismos: (i) el pago directo por titulares contra la oposición, a cargo del SIN estimado en US\$ 3.000 por titular—; (ii) la compra diaria de un numeroso volumen de ejemplares para ser repartidos gratuitamente en cuarteles y asentamientos humanos; y (iii) la compra de publicidad por parte de diversos ministerios y de las Fuerzas Armadas». Más aún, los canales de televisión 2 y 4 funcionaron como «apéndices informativos del Servicio de Inteligencia Nacional» y los «vídeos de la corrupción» permitieron «conocer cómo se había sobornado a los propietarios de los canales de televisión» (Ames et al., 2001, 228-243).

116 La Defensoría del Pueblo y los organismos de observación electoral nacionales e internacionales denunciaron en el proceso electoral del año 2000 la sucesión de irregularidades en el cómputo de los votos (véase Paniagua, 2000, 38-42; Defensoría del Pueblo, 2000, 81-82; y Pease, 2003, 280-281).

117 La Misión de Observación Electoral de la OEA, encabezada por el ex canciller guatemalteco Eduardo Stein, destacó la imparcialidad del gobierno en las diversas etapas del proceso electoral. Así, antes de la realización de las elecciones, el informe de la MOE dice: «La MOE pudo comprobar la estricta neutralidad que el Gobierno y el aparato del Estado demostraron durante la campaña electoral, que le permitió a los entes electorales operar con completa independencia del Ejecutivo». Finalizadas las elecciones, las conclusiones generales son elocuentes: «En opinión de la MOE, las elecciones generales se desarrollaron en forma libre, justa y transparente. El Gobierno de transición cumplió con el compromiso de neutralidad y el estricto apego a la legalidad. Por su parte, las autoridades electorales desempeñaron cabalmente sus respectivas funciones» (OEA, 2002, 11 y 91). «Los resultados del 8 de abril y del 3 de junio fueron aceptados como legítimos por todas las partes de la contienda. El inmediato reconocimiento del triunfo de Alejandro Toledo por parte de su competidor, Alan García, sumado al testimonio de limpieza electoral ofrecido por todas las misiones internacionales de observación electoral (OEA, UE, NDI / Centro Carter) permitieron que las elecciones del año 2001 fueran consideradas, dentro y fuera del país, como impecables y ejemplares» (Ames et al., op. cit., 141-142).

propia democracia, siempre precaria, y la libertad y la verdad electorales sufrieron los avatares de aquella a pesar de una legislación electoral que, aunque defectuosa, pudo permitir un desarrollo democrático más apropiado.

1. NACIONALIDAD Y SUFRAGIO

Gozan del derecho de sufragio, de acuerdo a todas nuestras constituciones, los peruanos por nacimiento y también por naturalización. Se consideran peruanos por nacimiento los nacidos en el Perú o en el extranjero, de padre o madre peruanos, a condición de estar inscritos en el registro respectivo o de optar por la nacionalidad peruana al llegar a la mayoría de edad. Los peruanos por naturalización alcanzan la nacionalidad luego del cumplimiento de requisitos específicos establecidos por la ley. Hasta la Constitución de 1839 se reconocía, prácticamente de forma automática, la condición de peruanos a los extranjeros residentes en el Perú oriundos de los países latinoamericanos y, en general, a los extranjeros que hubiesen participado en la guerra de emancipación. A partir de la Constitución de 1856 se optó por la fórmula ahora vigente, esto es, previo cumplimiento de algunas formalidades —que han variado en el tiempo— para lograr la nacionalización o la naturalización.

2. EDAD PARA EL SUFRAGIO

Desde 1978 son ciudadanos los mayores de 18 años, reconocimiento que se dio por vía legislativa. La Constitución de 1933 reconocía la ciudadanía a «...los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados» (art. 84. °). En apropiada interpretación y desarrollo legislativo, la Junta Militar, presidida por el general Francisco Morales Bermúdez, modificó, simplemente, el Código Civil reduciendo de 21 a 18 años la edad para lograr la capacidad civil,¹¹⁸ esto es, la mayoría de edad. La Constitución de 1979 —como la actualmente vigente— explicitó la norma y reconoció como ciudadanos a «los peruanos mayores de 18 años» (art. 65. °). Todas las constituciones precedentes, a partir de 1828, habían fijado en 21 años la edad para acceder a la ciudadanía, salvo para los casados. Las excepciones fueron las constituciones de 1823, 1826 y 1839 que exigían 25 años.

3. LIBERTAD Y OBLIGATORIEDAD DEL SUFRAGIO Y DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ELECTORAL

La inscripción y el voto son obligatorios por mandato de la Constitución, desde la Carta de 1933 (art. 88. °). La Carta de 1920 consagró, como una de las «bases» del sufragio el «Registro permanente de inscripción» (art. 67. °, inciso 1). En realidad, la Constitución de 1933 se limitó a sancionar, constitucionalmente, una norma que la legislación electoral había consagrado siempre. Lo hizo, en efecto, el Reglamento del Supremo Delegado (26 de abril de 1822) que, incluso, privaba «para lo sucesivo» del derecho de elegir y ser elegido al ciudadano que, habilitado del derecho de sufragar, «...se substraiga a intervenir y prestar su sufragio sin

118 El Decreto Ley 21994, de 15 de noviembre de 1977, modificó el artículo 8.° del Código Civil de 1936 y otorgó la ciudadanía a los nacionales alfabetos desde los 18 años: «Son personas capaces de ejercer los derechos civiles los que han cumplido los 18 años de edad» (art. 1.°).

previa justificada excusa» (art. 5.º). La ley de 1828 dedicó cinco artículos al tema. Sancionaba a los omisos haciéndolos inelegibles, publicando sus nombres en la Gaceta Oficial y en los demás periódicos haciendo constar que habían incumplido su obligación «...por indiferencia al bien de la comunidad y en desprecio de su mismo derecho, pudiendo más en ellos una criminal indolencia que el amor a la patria». El Senado debía tener presente esa lista para calificar su patriotismo al tiempo de proponer ciudadanos para los empleos. La enfermedad y la ausencia anterior a las elecciones eran «las únicas causas» que legitimaban «la falta de sufragio» (art. 8.º a 12.º).

La Ley de 29 de agosto de 1834 permitía multar (4 a 12 pesos) a los ciudadanos electores que no concurrieran a los comicios en los «colegios provinciales», además de quedar en «suspensión de la ciudadanía por dos años» (art. 47.º), sanciones que la Ley de 1849 repitió (art. 44.º). Los ciudadanos comunes podían ser multados (4 pesos) si rehusaban sufragar luego de ser conminados por el gobernador, caso en el que, además, sufrían suspensión de la ciudadanía por un año (art. 28.º). La Ley de 1861 era igualmente drástica con los electores de los colegios de provincia (multas de 25 a 50 pesos según que se hallaren o no en el lugar de reunión del colegio —art. 38.º y 39.º). Guardó silencio, en cambio, respecto de los ciudadanos omisos. Hizo lo propio la ley de 17 de diciembre de 1892 que fue la primera que tipificó los delitos «contra el ejercicio del derecho de sufragio» (art. 83.º a 85.º). Era delito la inconcurrencia de los electores de provincia al respectivo colegio electoral (art. 83.º, inciso 11). Se penaba con multa de 25 a 100 pesos (art. 84.º) que era aplicada por el subprefecto a simple requerimiento del presidente del colegio en cuestión (art. 49.º). Comparando la Ley de 1861 con la de 1892, Manuel Patiño Samudio expresaba:

La Ley del 61 sólo consignaba en diferentes partes actos prohibidos durante las elecciones, algunos delitos, y las penas consiguientes [...]. Pero todo esto no bastaba para garantizar el ejercicio de tan sagrado derecho, ni se conocía unidad y prontitud para intentar la acción correspondiente a fin de conseguir el castigo de los delincuentes [...]. Eso ha hecho la nueva ley. Lo demás ya no está al alcance del legislador. La ley no puede quitar en los pueblos del Perú la perniciosa costumbre de olvidar los delitos eleccionarios, una vez que las elecciones pasan. (1893, 35-36)

La Ley de 20 de noviembre de 1896 estableció que la inscripción en el Registro Electoral era «indispensable para ejercer el derecho de elegir y ser elegido» (art. 33.º). Pero no tipificó como delito o falta ni sancionó —como lo hacía la legislación precedente— la infracción del deber de sufragar. La Ley de elecciones de 1915 (Ley 2108) sancionaba «con multa administrativa» hasta de 10 libras la inconcurrencia de los miembros de las asambleas de contribuyentes, delegaciones o juntas (art. 72.º). El estatuto de 1931 modificó también en este aspecto la legislación precedente; todo elector estaba obligado a votar, salvo impedimento legítimo (Decreto Ley N.º 7177, art. 99.º); el cumplimiento de la obligación se acreditaba con el sello y la firma del presidente de la mesa de sufragio en la libreta electoral. Esta, a su turno, debía exhibirse en todo acto de trascendencia pública o privada (art. 11.º), de carecer de la certificación antes mencionada perdía validez (art. 156.º). La dispensa, en caso de omisión del deber, debía tramitarse ante el juez, previo pago de una multa equivalente a dos días de renta del solicitante. La dispensa sólo tenía vigencia anual (art. 9.º, 10.º y 157.º). Tales normas son las que, con ligeras variantes, imperan hasta ahora.

Ha sido costumbre, a partir de 1945, «amnistiar» a los omisos al cabo de los procesos electorales, mediante leyes ad hoc. No fue una excepción el año previo al proceso electoral de 2000, aunque con una variante; mediante Ley N.º 27190, de 3 de noviembre de 1999, se rebajó el monto de las multas a los ciudadanos omisos a anteriores procesos electorales debidos, en parte, a la presión de los organismos electorales que verían mermada una fuente de ingresos propios. Esa política legislativa se mantiene vigente hasta hoy. Es importante anotar que la omisión del sufragio o del pago de la multa respectiva no ha sido ni es óbice para que el infractor sea privado del derecho de sufragar.¹¹⁹ La sanción consiste, ahora, en impedirle la suscripción de documentos notariales o el ejercicio del derecho de contratar lo que, ciertamente, es inconstitucional pues implica, en la práctica, la suspensión de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, debido proceso, libertad contractual, derecho a realizar un trámite administrativo, derecho de seguridad social, y acceso a la función pública, además de significar una doble sanción.¹²⁰

4. SEXO Y SUFRAGIO

El derecho de sufragio estuvo reservado a los peruanos varones hasta el 7 de setiembre de 1955 en que se extendió a las mujeres (Ley N.º 12391), las que, desde la dación de la Carta de 1933 (art. 86. °), gozaban de ese derecho de manera restringida. Las mujeres alfabetas, mayores de edad, casadas, o madres de familia, aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad, podían sufragar únicamente en las elecciones municipales (art. 86. °). Todavía en 1933 subsistían enormes prejuicios contra la mujer. Hasta la Comisión Villarán —llamada así por su presidente Manuel Vicente Villarán— creía que ésta no tenía independencia como para votar «con entera libertad»: «No se concede voto a las mujeres, porque sus condiciones no son propicias todavía al ejercicio de derechos políticos. La mujer peruana, en general, no se halla en posesión de suficiente independencia civil, social, económica, ni intelectual y religiosa, para votar con entera libertad» (Villarán, 1962a, 27). Los constituyentes de 1931 hicieron suyo el prejuicio, manteniendo una limitación francamente irracional.¹²¹ Hoy la legislación electoral obliga a incorporar, por el sistema de «cuotas de género», no menos del treinta por ciento de candidatos (mujeres o varones) al Congreso (Ley N.º 27387), al Consejo Regional¹²² (Ley N.º 27683, art. 12. °) y al Concejo Municipal¹²³ (Ley N.º 27734, art. 1. °).

119 En el irregular y fraudulento proceso electoral de 2000, la ONPE amenazó a aquellos ciudadanos que no concurrieran a sufragar, señalando que «... el documento electoral de las personas que no voten queda automáticamente INHABILITADO» para acreditar su identidad y sufragar en elecciones políticas, entre otras restricciones al ejercicio de los derechos civiles (Comunicado 008-2000-GIEE/ONPE, 21-5-2000). Este comunicado, a pesar de no tener carácter vinculante, estaba en contradicción con la ley 26497 que prescribe la vigencia del valor identificatorio del documento de identidad a pesar de la omisión y no haberse cancelado la multa respectiva (art. 29.º), y la Resolución N.º 620-2000-JNE (9-5-2000) que había precisado el no impedimento a sufragar a los ciudadanos omisos de la primera elección.

120 En mayo de 2000, la Defensoría del Pueblo dirigió a la Presidencia del Consejo de Ministros un documento en el que recordaba «... que la omisión a un deber ciudadano en ningún caso puede acarrear la suspensión de los derechos fundamentales de las personas» (Defensoría del Pueblo, 2000, 129-130).

121 El Congreso Constituyente de 1931 desechó el sufragio femenino. Roisida Aguilar afirma: «El rechazo a la aceptación del derecho de sufragio femenino pasaba por la concepción que se tenía del papel que desempeñaba la mujer en la sociedad y por la calificación de la actividad que ésta realizaba en el ámbito privado y público que debía ser reconocida y aceptada como trabajo. Los parlamentarios que querían seguir manteniendo el statu quo de la mujer en la sociedad no estaban de acuerdo con el voto femenino. Ellos le asignaban las actividades que la «madre naturaleza» le había encomendado en el ámbito privado ser la conservadora de la especie, la protectora del hogar y de la familia bajo el amparo del varón quien debía protegerla y cuidarla, pese a que en última instancia aceptaron que interviniera en labores de beneficencia y de magisterio porque ambas actividades eran la prolongación de un proceso maternal» (Aguilar, 2002, 156).

122 Véase la resolución 185-2002-JNE que define el número de candidatos varones o mujeres para las elecciones regionales (ONPE 2002, 471-473).

123 Resolución N.º 186-2002-JNE que define el número de candidatos varones o mujeres para las elecciones municipales (ib., 473-474)

5. EXTENSIÓN DEL SUFRAGIO

Sufragio y cultura

La Constitución de 1979, en fórmula que ha repetido la vigente (art. 30. °), solo impone a los mayores de 18 años un requisito para acceder a la ciudadanía: inscribirse en el Registro Electoral (art. 65. °). De ese modo, estableció formalmente el sufragio universal, incluyendo, desde luego, el voto de los analfabetos.

Se ponía así punto final a un debate histórico. Todas las constituciones, hasta la de 1979, exigían saber leer y escribir para ejercer el derecho de sufragio. El requisito, sin embargo, tuvo un tratamiento sui géneris a lo largo de nuestra historia. El Perú —a diferencia, incluso, de países europeos— tuvo sufragio universal prácticamente durante todo el siglo XIX. Las constituciones de 1823, 1828, 1856 y 1860 lo reconocían a quienes acreditaban sea saber leer y escribir, una propiedad raíz, el ejercicio de un arte, industria u oficio, o la condición de jefe de taller. La Carta de 1856 lo extendió también a quienes habían servido en el Ejército o en la Armada (art. 37). La Ley de 29 de agosto de 1834, a pesar del silencio de la Constitución de ese año, introdujo un nuevo requisito: ser contribuyente (art. 5. °, inciso 3), calidad que exigirían después las constituciones de 1839 (art. 8. °, inciso 3) y de 1860 (art. 38. °). Contrariamente a lo que podía suponerse, las normas en cuestión estaban dirigidas, en realidad, a asegurar el sufragio indígena.

Las constituciones del siglo XIX garantizaron, en efecto, el voto indígena. Establecieron requisitos alternativos a los de saber leer y escribir o crearon regímenes de excepción en su beneficio. Así, la Constitución de 1823 exceptuó a los indios de aquel requisito hasta 1840 (art. 17. °, inciso 3). La de 1839 (art. 8. °, inciso 2) no lo hacía exigible hasta 1844, plazo que se prorrogó, en 1849, hasta 1860; al cabo del histórico debate entre Bartolomé Herrera, abanderado de la soberanía de la inteligencia y, por ende, opuesto al sufragio indígena, y Pedro Gálvez que fue su más apasionado defensor.¹²⁴ Los indígenas que eran propietarios o contribuyentes estaban legitimados para sufragar con arreglo a la Constitución de 1860. Puede decirse por ello que hasta 1895 hubo, en la práctica, sufragio universal masculino.

La Ley de 12 de noviembre de 1895,¹²⁵ al modificar la Constitución de 1860, reservó el sufragio solo a «los ciudadanos en ejercicio que sepan leer y escribir» (art. 38. °), norma que reprodujeron las constituciones de 1920 (art. 66. °) y de 1933 (art. 86. °). La innovación era, en apariencia, fundamental.

124 Véase el interesante debate entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez sobre el sufragio de los indios en el que la votación fue favorable a la doctrina de Gálvez por 46 contra 19 votos (Congreso de la República —CP—, 1849, sesiones del 6 y 7 de noviembre de 1849). Un resumen del mismo, aunque con un error en el resultado de la votación —96 contra 19— (Basadre, 1983, III, 245-247).

125 La reforma del artículo 38 de la Constitución se debatió y aprobó en la Legislatura Ordinaria de 1890. El 13 de agosto de 1891 se emitió el dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados pidiendo ratificar la modificación. Sin embargo, recién en la legislatura ordinaria de 1895 se eleva el expediente de la reforma para su ratificación en la Cámara de Diputados. Puesta en debate, no suscitó mayor oposición salvo de Modesto Basadre; en consecuencia, se aprobó el dictamen ratificadorio el 25 de octubre de 1895 (CP, 1890, 1101 y ss; y CP, 1895, II, 289-290).

En teoría, el cuerpo electoral (y también la participación popular) se reducirían drásticamente. En 1963 —época en que había disminuido ya en forma considerable el analfabetismo— solo la mitad de las personas en edad de sufragar tenían derecho de voto. En esos comicios hubo dos millones de sufragantes frente a cinco millones de personas mayores de 21 años. En el papel, cuando menos, los analfabetos, en su mayoría indígenas, fueron privados de un derecho del que nunca gozaron. No habrían tenido la oportunidad de hacerlo en tanto subsistiera el régimen de servidumbre al que estaban sujetos. No faltaba razón a la Comisión Villarán cuando sostenía que los analfabetos —a los que identificaba con los indios— no debían votar porque «no saben votar» y eligen a sus dominadores y porque la cuestión del indio entonces no era política sino «de derecho civil, agrario y pedagógico» (Villarán, l. cit.).



La Constitución de 1933, como se ha visto, reconoció el derecho de sufragio a las mujeres solo en las elecciones municipales, en las que podían sufragar las mujeres alfabetas, mayores de edad, casadas o madres de familia aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad (art. 86. °). La norma fue letra muerta. Las primeras elecciones municipales, después de 1912, se celebraron en 1963, ocho años después de que se modificara la Carta de 1933 y de que las mujeres alfabetas mayores de 21 años adquirieran la plenitud de sus derechos políticos en 1955.¹²⁶



La consagración del sufragio universal, es decir en favor de los analfabetos, suscitó algunas pequeñas reticencias pero no provocó debate alguno de trascendencia, lo que es explicable: en 1979, como ahora, los analfabetos no representaban un volumen significativo de la población electoral. A pesar de ello, la consagración del sufragio universal en la Carta de 1979 fue un importante avance en el proceso de democratización de la sociedad peruana aunque no afectó — como muchos creían— ni el equilibrio ni las tendencias de las fuerzas políticas en el panorama electoral.

Sufragio y tributación

En rigor, en el Perú no hubo sufragio censitario. El componente restrictivo del censo, entendido como determinado nivel de riqueza o capacidad contributiva para ejercer el sufragio, no existió. Por el contrario, la tributación implicó la ampliación del cuerpo electoral. Hasta mediados del siglo XIX los indios eran contribuyentes. Eliminado el tributo indígena en 1854, fue restablecido posteriormente bajo el nombre de contribución personal. Fue, en realidad, una de las vías que permitió legitimar el sufragio indígena, mas no debe llevar al equívoco de otorgar un carácter excluyente al sistema, pues estaba

126 Modificación introducida por Ley N.° 12391 de 7 de setiembre de 1955.

afecto a la contribución personal todo varón mayor de 21 años y menor de 60, debiendo pagarla a razón de un sol de plata por semestre en la sierra y dos soles en la costa.¹²⁷ En consecuencia, el ejercicio del sufragio era prácticamente universal.

En cambio, debían ser mayores contribuyentes o propietarios los miembros de los colegios electorales o quienes aspiraban a acceder a cualesquiera otras funciones electivas. Conforme a la Ley de 1896 y las que rigieron hasta 1919, era derecho de los mayores contribuyentes designar o integrar los órganos electorales. Fue éste hasta 1912 un derecho ilusorio. En la gran mayoría de provincias no era suficiente su número para constituir la asamblea de mayores contribuyentes (25 en total) y, por cierto, para integrar los órganos electorales. Por ello mismo, las leyes 1777 y 2108 permitieron incluir, para el caso de las provincias en las que no se alcanzase tal mínimo, a cualquier persona que abonara cualquier cuota como contribución. Más aún, si no se lograba completar el número con este procedimiento, permitía la Ley de 1915 incluir a los mayores propietarios.¹²⁸

La tributación, desde luego, no podía ser requisito exclusivo para el ejercicio del derecho de sufragio. La legislación sobre la materia fue perfectamente consciente de ese hecho como lo revela un ligero análisis. El derecho de sufragio —con arreglo a la Constitución de 1823— implicaba saber leer y escribir y tener una propiedad o ejercer cualquier profesión o arte u ocuparse en una industria útil «sin sujeción a otro en la clase de sirviente o jornalero» (art. 17. °, incisos 3 y 4). En la Constitución de 1828 ser propietario era requisito para el goce del derecho de sufragio pasivo, más específicamente para ser elegido miembro de un colegio electoral. La Ley de elecciones de 29 de agosto de 1834 estableció que pagar «alguna contribución» era una alternativa al ejercicio de una profesión, industria, etc. (art.5. °, inciso 3). La Constitución de 1839, en cambio, convirtió el pago de «alguna contribución» en uno de los requisitos para ser ciudadano en ejercicio (art. 8. °, inciso 3). Por Decreto Supremo de 28 de julio de 1866 se estableció: «Todo ciudadano al tiempo de ejercer el derecho de sufragio, debe acreditar haber pagado la contribución personal con el recibo del receptor» (art. 20. °). Decía José María Químper, secretario de Estado en el despacho de Gobierno:

Obvia es la razón de esta medida. El que no contribuye a sobrellevar las cargas de la sociedad tampoco debe gozar de los beneficios que ella concede a sus miembros. Todo derecho es correlativo de una obligación. Por razones de moralidad y de justicia, solo deben intervenir en los actos electorales los buenos ciudadanos, y seguramente, no es un buen ciudadano el que le niega al estado, en sus momentos de apuro, una parte demasiado pequeña de su trabajo personal.¹²⁹

127 Derogado por Ley de 24 de diciembre de 1895.

128 El proyecto original de la ley de elecciones de 1912 —señala Alberto Ulloa— pretendió ampliar la base de los miembros de la asamblea de contribuyentes, formándola democráticamente con contribuyentes que pagasen una cuota reducida o baja. Sin embargo, intereses «particulares» desecharon la propuesta y dieron una conformación plutocrática de las listas de mayores contribuyentes (CP, 1917, 323, sesión de 19 de noviembre; y Villarán, 1998, 593-594).

129 José María Químper: «Extracto de la Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno, Policía y Obras Públicas, presenta al Congreso Constituyente de 1867» (García, 1954, XII, 77).

Precisamente por la generalidad de la norma, la contribución personal no llegó a configurar, en rigor, un voto censitario. Para ello habría sido necesario que los electores fueran solo algunos de los contribuyentes (por ejemplo, los de mayor cuota). En el Perú todos estaban obligados por igual, lo que por cierto privilegiaba, tributariamente, a los más ricos.

La Carta de 1860 restableció el pago de una contribución como requisito alternativo y rectificó, de ese modo, a la Constitución de 1856 que lo había suprimido. Tal norma rigió naturalmente hasta 1895, año en que se estableció el sufragio capacitario. Ninguna de ellas, sin embargo, hizo de la contribución el requisito o la contrapartida del derecho de sufragio. Por ello puede sostenerse que en el Perú no hubo, en verdad, sufragio censitario. En todo caso, lo que existió no sirvió para excluir sino más bien para ampliar el derecho de sufragio. Favorecía, en apariencia, a los indígenas. Distinto ha sido el caso de los funcionarios políticos, judiciales, militares y policiales.

Sufragio y función pública

Todas nuestras constituciones previeron, hasta la de 1920, causales de pérdida de la ciudadanía. Subsisten ahora las normas que, desde 1828, establecen los casos en los que cabe la suspensión «del ejercicio de la ciudadanía», por cierto siempre por mandato judicial (interdicción judicial, privación de la libertad y suspensión de derechos políticos). Excepción hecha de la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1825, de la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1828 y del Reglamento del Plebiscito de 1919, todas nuestras leyes de elecciones negaron derecho de sufragio a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales. La Constitución de 1933 (art. 87) formalizó tal limitación. Las constituciones de 1979 (art. 67) y de 1993 (art. 34) han convertido la restricción así impuesta en una «inhabilitación», lo que es absurdo.

La Ley de elecciones de 29 de agosto de 1834 fue la primera que negó derecho de sufragio a los comandantes generales y jefes de guarnición «en los lugares donde estén designados» así como a los soldados, cabos y sargentos del Ejército y de la Armada (art. 6. °, incisos 1 y 2). La Ley de 1849 comprendió dentro de la restricción a quienes eran inelegibles (art. 3. °). Es decir, a todos los funcionarios políticos, además de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales. La de 1861 mantuvo la prohibición¹³⁰ (art. 2. °, inciso 2, y art. 3. ° y 4. °) en texto que se reprodujo, literalmente, por las leyes de 1892 (art. 2. °, incisos 2, 4 y 5) y de 1896 (art. 2. °, incisos 2, 3 y 4), la que extendió la prohibición a los funcionarios judiciales. La Ley 2108 (1915) acuñó una fórmula escueta que negaba el derecho de sufragio a las autoridades políticas, militares, y policiales y, en general, a los militares en actividad¹³¹ (art. 2. °, incisos 1 y 2). El Estatuto de Elecciones de 1931, por un lado, redujo la restricción solo a las Fuerzas Armadas y Policiales y, por el otro, la amplió al clero, optando por una fórmula distinta pues prohibió su inscripción en el Registro Electoral. La Constitución de 1933 no solo hizo inelegibles a los miembros del clero (art. 100. °), lo que era discriminatorio, sino que también les suspendió el ejercicio de la ciudadanía (art. 85. °, inciso 2), y prohibió el sufragio de los miembros de las FF. AA. y FF. PP., tal como acontece hoy mismo.

130 Al debatirse el artículo 2 del proyecto de la ley de elecciones de 1861, se consideró innecesaria la privación del sufragio a las autoridades políticas, ya que de todas formas influirían en las elecciones; no obstante, primó el criterio general de negarles el sufragio. De esa forma no coaccionarían directamente en el proceso electoral (CP, 1861, 192-194, sesión de 13 de diciembre).

131 Al debatirse el proyecto de ley electoral de 1915, Wenceslao Varela, senador, recordaba que nuestra legislación electoral había consagrado el principio de la exclusión del sufragio a «los individuos de la fuerza armada»; lo que significaba «no tener intervención alguna en las elecciones políticas». Sin embargo, el uso del Registro de la Conscripción Militar como «base para las elecciones políticas» implicaba contradecir tal principio, con lo que se desnaturalizaban las elecciones políticas y, desde luego, la importantísima institución del servicio militar obligatorio (CP, 1917, 125-126, sesión de 11 de noviembre).

6. FORMA Y OPORTUNIDAD DEL SUFRAGIO

Sufragio directo e indirecto

La Constitución de Cádiz —que inspiró la Carta de 1823— influyó en forma duradera sobre nuestro régimen electoral. La Carta gaditana y los primeros documentos hispanoamericanos, a excepción del Estado de Buenos Aires,¹³² previeron elecciones indirectas, en tres o dos grados. De ella y no de Estados Unidos —según cree Basadre— tomamos el sufragio indirecto que rigió durante todo el siglo pasado. Los constituyentes de 1823 habrían preferido, al parecer, la elección directa. Esta era, a su juicio, «la única que puede llamarse esencialmente libre». Creían, sin embargo, que exigía «...ilustración en la masa general del pueblo, y cierta comodidad combinable con la multiplicidad de las poblaciones en un estendido territorio», lo que por supuesto no ocurría en el Perú. La Comisión de Constitución justificaba el sufragio indirecto aduciendo que la «calificación de las aptitudes de un representante» no podía ser «obra de puro instinto» y que debía reservarse a los hombres «menos vulgares».¹³³

Por su parte, el sufragio directo, incorporado luego de la modificación del artículo 38 de la Constitución de 1860,¹³⁴ tampoco era en 1895 novedad absoluta. Por sufragio directo se eligió a nuestros primeros constituyentes en 1823, en cumplimiento del Reglamento de Elecciones de 26 de abril de 1822.¹³⁵ Por sufragio directo también se eligió a la Convención Nacional de 1855 (reglamento de elecciones de 5 de febrero de 1855), al Congreso de 1858, a los representantes para el Congreso de 1860 que reformó la Constitución de 1856 (Ley de elecciones de 20 de febrero de 1857), y a los representantes al Congreso Constituyente de 1867 (decreto supremo de 28 de julio de 1866). Del mismo modo se ungieron presidentes Ramón Castilla, en 1858, y Mariano Ignacio Prado, en 1867. El primero en cumplimiento de la ley de elecciones de 20 de febrero de 1857, que desarrolló la Constitución de 1856 (art. 37. °). El segundo, en conformidad con el Decreto Supremo de 28 de julio de 1866 (art. 2. °).

Sufragio directo o indirecto fue, desde luego, tema de controversia entre liberales y conservadores. Lo revela el texto de la Ley de 4 de abril de 1861 con la que los conservadores no sólo derogaron la Ley de elecciones de 1857 sino que pretendieron estigmatizar el sufragio directo, consagrado en la Carta de 1856. Decía el artículo 4. ° de la Ley: «La elección

132 La ley de elecciones del Estado de Buenos Aires de 14 del agosto de 1821 estableció dos principios: «Artículo 1.°. Será directa la elección de los Representantes que deban completar la Representación Extraordinaria y Constituyente; Artículo 2.°. Todo hombre libre, natural del país o avecindado en él, desde la edad de 20 años, y antes si fuera emancipado, será hábil para elegir». Para mayor información sobre las elecciones bajo este sistema véase Ternavasio, 1995, 65 y ss.

133 «Segunda parte del Discurso Preliminar del Proyecto de Constitución de 1823» (CP, 1823, 6).

134 El informe de la Comisión de Constitución, al presentar el proyecto de Constitución de 1860, expresaba: «Hemos reservado para la legislación orgánica el ejercicio del sufragio y otras disposiciones, que siendo por su naturaleza muy variables, no deben formar parte de la Constitución del Estado [...]. En nuestro concepto, una Constitución no está destinada a reglamentar los derechos políticos, sino a establecer los principios en que se fundan todas las Leyes secundarias» (CP, 1860, 75, sesión de 24 de agosto).

135 El reglamento electoral de 1822 que creó, sin duda, el régimen electoral peruano, consagró de inicio el sufragio directo y casi universal. El texto del reglamento, en la práctica, era una adaptación de las normas electorales de la Constitución de Cádiz (art. 35.° a 103.°). A diferencia de aquella, sin embargo, estableció el sufragio directo y, por consiguiente, introdujo el uso de dos urnas con la finalidad de que, en una, se depositasen los votos para diputados propietarios y, en la otra, los de los suplentes (art. 21.°). Asimismo debió arbitrar un órgano de competencia departamental para el cómputo de los votos, dado que optó por el distrito departamental. No obstante no haber regido a plenitud, este reglamento influyó de modo decisivo. Excepción hecha del sufragio directo, casi todas sus instituciones prevalecieron posteriormente en la legislación peruana. El sufragio indirecto obligó a modificar el número de los órganos electorales y su forma de integración así como el procedimiento de votación, pero subsistieron, en esencia, la gran mayoría de sus disposiciones (véase Paniagua en prensa).

de presidente y vice-presidente, representantes de la Nación y funcionarios municipales no podrá hacerse directamente por el pueblo sino por medio de electores reunidos en colegio». Cuarenta años más tarde, se derogó tan terminante disposición en medio de apasionados debates parlamentarios sin suscitar, en cambio, ninguna reacción popular. Seguramente porque, en 1896, el voto directo favorecía únicamente a los alfabetos (Ley de elecciones de 20 de noviembre de 1896, art. 1. °) que eran entonces una muy insignificante minoría, como seguirían siéndolo hasta bien entrada la década del cincuenta del presente siglo.

La modificación guardaba estricta correspondencia con el pensamiento político de Piérola. El presidente —según el programa del Partido Demócrata— debía cumplir una función moderadora que, a su turno, requería un poder incontestable que solo podía derivar de un inequívoco respaldo popular. Piérola reclamaba «...un poder presidencial [que garantice la] relación entre los diversos poderes públicos, que asegure la función regular de estos y que, representando a la Nación en el exterior, sirva permanentemente de elemento conservador del régimen interno» (Partido Demócrata, 1912, 31- 32). La elección directa del presidente sintonizaba, sin duda, con las tendencias caudillistas de nuestra idiosincrasia política. «El pueblo [decía la Comisión Villarán en 1931] no se resigna a no tener candidato. No se fía de nadie para que elija por él» (Villarán, op. cit., 42). Los colegios electorales¹³⁶ eran expresión de un régimen inauténtico y artificioso en el que las cámaras suplantaban, en verdad, la voluntad incluso de aquellos. Villarán, haciendo un juicio crítico de las costumbres electorales antes de 1896, señalaba:

Las cámaras calificaban las credenciales de sus miembros. Todos los Congresos, unos más que los otros, abusaron de esa prerrogativa. Son conocidas las escenas de la incorporación, que se realizaban en juntas preparatorias. Los candidatos ordinariamente duales, presentaban sus actas, que pasaban a la Comisión de poderes. El personal de la Comisión era formado de sujetos seguros que daban dictamen favorable al candidato favorecido por la mayoría de la junta [...]. La víspera de la elección, en locales ubicados en las cercanías de las plazas públicas, se reunían bandas de plebe asalariada. Allí pasaban toda la noche; se les armaba y embriagaba, y al despuntar el día se lanzaban frenéticas unas contra otras a disputarse a viva fuerza las ánforas y mesas [...]. Quien tenía las mesas había ganado la elección. Para conseguirla se necesitaba entonces golpes y tiros. Se necesitaba expulsar de la plaza al bando contrario, para que el personal de la mesa arreglara tranquilo los papeles que simulaban la elección. El tumulto, los disparos, la sangre formaban parte obligada del procedimiento tradicional.¹³⁷

La Ley de elecciones de 1896 intentó pues fundar sobre base firme el régimen representativo y, al consagrar el sufragio directo, aportó una de las piezas maestras del régimen político peruano que se funda en una acentuada personalización del poder.

136 En 1890, el escrutinio de la Cámara de Diputados respecto a 40 actas de los colegios electorales dio a Morales Bermúdez 1.842 votos y 161 a Francisco Rosas, mientras que el Senado —escrutando otras 27 actas— reconoció 929 votos a favor de Rosas y sólo 282 para Morales Bermúdez («Dictamen de la Comisión de Cómputo, 2 de agosto de 1890», CP, 1890, 52-53; y Basadre, 1980, 41-42).

137 M. V. Villarán. «Costumbres electorales», en Mercurio Peruano, 1, Lima, 1918, p. 11 y ss, reproducido en Páginas escogidas, 1962b, 197-198. Además véase Lecciones de Derecho Constitucional, 1998, 582 y ss.

El voto popular directo se convirtió en una de las «bases del sufragio» en la Carta de 1920 (art. 67. °, inciso 2). Se afianzó definitivamente, no obstante que la Constitución de 1933 lo reconoció de modo indirecto al regular la forma de elección del presidente y de los representantes del Congreso (art. 89. ° y 135. °). La Constitución de 1979 introdujo el término «voto personal» (art. 65. °) en lugar de sufragio directo. La fórmula —propuesta por el APRA— no es feliz: el sufragio siempre es personal pero no siempre directo. Debió preservarse el término que califica una modalidad de sufragio universalmente reconocida, así como por la Constitución histórica del Perú. La Carta de 1993 se ha limitado a repetir el término (art. 31.°), lo que no le ha impedido usar la expresión «sufragio directo» al disciplinar la elección del presidente (art. 111.°); en tanto que establece, en forma absurda, que el Congreso se elige «mediante un proceso electoral organizado conforme a la Ley» (art. 90.°). Subsiste pues el sufragio directo con prescindencia de toda otra posibilidad de integración funcional o gremial que permitía la Carta de 1979 en el caso de las asambleas regionales. La Constitución de 1933 previó originalmente un senado funcional que nunca llegó a constituirse.¹³⁸ Esa misma Constitución permitió la representación corporativa de las comunidades indígenas en las municipalidades, a través de un personero designado por ellas (art. 205. °).

Secreto o publicidad del sufragio

La reserva del voto parecía, hacia 1895, una institución definitivamente consolidada. La Constitución de 1823 declaraba que «...los sufragios serán secretos registrándose después su resultado en los libros correspondientes» (art. 46. °), norma que no se reprodujo posteriormente. Solo un siglo más tarde el secreto del voto sería tema constitucional inevitable. Las leyes electorales, sin consagrarlo en forma expresa, regularon el uso de cédulas de sufragio para asegurar la reserva del voto. Su racionalidad era sin duda indiscutible. Hay algunas razones que, en su día, se tuvieron en consideración. ¿Por qué razón la ley de elecciones políticas de 1896 se apartó de la tradición y estableció el sufragio público y en doble cédula? (20 de noviembre de 1896, art. 6. °).

138 El artículo 89 de la Constitución de 1933 estableció que el Congreso estaba compuesto por una Cámara de Diputados, elegida en sufragio directo y un Senado Funcional. El proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera presentado al Congreso de 1860 ya había previsto la composición funcional y corporativa de la Cámara de Senadores (art. 59.°) —«Proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera», en Pareja, 1954, 845-880.

El elector disponía, aparentemente, de un comprobante formal del sentido de su voto. Se permitía, en apariencia también, el control público de los resultados.¹³⁹ A cambio de todo ello, es indudable que se facilitaba también un medio eficaz para la coacción y el cohecho,¹⁴⁰ aunque, paradójicamente, se esperaba una mayor transparencia y veracidad. Se intentaba impedir que los órganos electorales, como lo hicieran antes las cámaras, suplantarán la voluntad popular. No fue así. Lo testimonia la experiencia de la República Aristocrática. Según M. V. Villarán, el voto público dividió a los electores en tres clases: «...los que votaban ciegos por consigna; los que vendían su voto al que les daba más y los que —y estos eran casi todos— se alejaban de las ánforas con explicable horror» (1962b, 228).

La Constitución de 1920 reconoció «el voto popular directo» como una de las «bases» del sufragio (art. 67. °). Implícitamente quedó subsistente el voto público. Tanto el Reglamento de Elecciones de julio de 1919 como la Ley de elecciones N.° 4028 consagraron el voto público y en doble cédula. Con arreglo a esas normas se eligió la Asamblea Nacional en 1919, se reeligió a Leguía y se renovó el Congreso en 1924 y en 1929. Naturalmente, en medio de procesos electorales fraudulentos.

El texto de la Constitución de 1920 establecía únicamente el sufragio directo. La reserva o publicidad del voto eran materia de regulación legal. Por ello mismo, el estatuto de 1931 pudo restablecer el voto secreto sin necesidad de modificar «las bases del sufragio» (art. 100. °). No obstante haber existido en la legislación anterior a 1896, la restauración del voto secreto por el Estatuto Electoral de 1931 tuvo todos los visos de una genuina innovación. No solo porque el Decreto ley N.° 7111 se cuidó de asegurar la libertad del elector o porque se crearon garantías para la emisión del voto (cámara secreta, emisión personal del voto en sobre cerrado, etc.); sino, sobre todo, porque se creó la cédula «oficial» de sufragio. Una cédula que, reuniendo las características físicas que la ley señalaba (art. 108. °), debía imprimirse por los partidos o candidatos, previa aprobación del Jurado Nacional o departamental de elecciones, para su entrega a los electores por el personal de las mesas receptoras de sufragio (art. 109. ° a 112. °). El sistema implicaba sin duda un gran avance, pues libraba al elector de cualquier presión externa; pero, a pesar de ello, poseía algunos inconvenientes.

La cédula «múltiple» privilegiaba a los partidos y candidatos con recursos económicos o que gozaban del favor oficial frente a los que no disfrutaban de tales facilidades. Solo aquellos estaban en condiciones de hacer llegar o distribuir oportunamente sus cédulas a todas las mesas de sufragio. Esa circunstancia tuvo una enorme repercusión. En 1963, y al cabo de una intensa batalla, librada en especial por Fernando Belaunde Terry —cuya elección en 1956 se entorpeció por el simple expediente de no inscribir su candidatura y de no aprobar oportunamente sus cédulas de sufragio—, el Perú optó por el modelo «australiano» esto es, por la cédula única de

139 Similar ensayo pretendió realizar la ONPE en el proceso electoral general de 9 de abril de 2000, introduciendo dos solapas troqueladas en la cédula de sufragio (Resolución Jefatural N.° 078-2000-J/ONPE, 12 de febrero de 2000).

140 El sufragio público suscitó ciertos temores en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados en 1895. Así, en su dictamen en minoría señalaba que el voto público coactaría la independencia del sufragante, estimularía el cohecho y, desde luego, garantizaría la compra de votos; en consecuencia, era necesario suprimirlo (CP, 1896, II, 557).

sufragio. Con ello se aseguró eficazmente el secreto del sufragio, se eliminó de modo efectivo la amenaza del cohecho o de la coacción, y se garantizó también a todas las candidaturas la posibilidad de llegar a todas las mesas de sufragio y, por tanto, de competir en igualdad de condiciones frente a los electores. «El voto es secreto» decía escuetamente el artículo 88. ° de la Constitución de 1933.

La de 1979, al regular los derechos políticos, consignó el secreto como uno de los rasgos distintivos del voto (personal, libre, igual —art. 65. °), declaración que la Constitución de 1993 ha reproducido textualmente (art. 31. °). Tales declaraciones constitucionales, sin embargo, no eran novedad. Todas nuestras leyes electorales, excepto la de 1896 y sus modificatorias, previeron el sufragio secreto. Inclusive las leyes de 1857 (art. 49. °) y de 1861 (art. 89. °) regularon, de manera específica, la forma de las cédulas de sufragio. La ley de 1896, en ese sentido, marchó a contrapelo de nuestra tradición legislativa; lo hizo, sin duda, porque la reserva del voto contribuyó a facilitar la falsificación de la voluntad popular por obra de las cámaras legislativas. La publicidad que la reforma estableció perseguía evitar una experiencia análoga con los nuevos órganos electorales contando con que la fiscalización pública se convirtiera en un freno frente a tales riesgos. Su propósito, a todas luces plausible, fue frustrado por completo a partir de las elecciones municipales de 1900 en las que, dicho sea de paso, Piérola —creador del sistema— fue desembozadamente burlado por los civilistas que controlaban los órganos electorales en Lima.¹⁴¹

141 La ley de elecciones de 1896 consagró como órgano electoral supremo a la Junta Electoral Nacional, la misma que tenía nueve miembros: dos elegidos por la Cámara de Senadores, dos por la de Diputados, cuatro por el Poder Judicial y uno designado por el Poder Ejecutivo. El Partido Civil llegó a monopolizar, desde 1899, a la Junta Electoral porque manejó los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial



Bibliografía

AGUILAR Gil, Rosidia.

La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962. En: Revista Elecciones (2003) 2, 141 ONPE.

Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional.

Diccionario Electoral. Tomo I San José de Costa Rica, IIDH, Capel, 2000 473—p.

FUCHS, Jochen.

« La Jornada Electoral: Orden público, garantías, prohibiciones». En: NOHLEN, Dieter. Tratado de Derecho Electoral Comparado. Fondo de Cultura Económica, México 2000.

NOHLEN, Dieter.

Sistemas electorales y Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, México.

NOHLEN, Dieter.

Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina.FCE, México, 2000.

NOLTE, Detlef.

«Encuestas y sondeos durante el proceso electoral». En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica. México 2000.

LONCAN, Enrique.

El voto obligatorio: su aplicación. Buenos Aires: Riachuelo 1914.

LYNCH, Nicolás «La ciudadanía:

¿un bien importado? Reflexiones sobre la ciudadanía en el Perú»

ONPE.

Nuevos actores en el mapa político: la cuota de género y la cuota de jóvenes en las elecciones regionales y municipales de 2006. / Oficina Nacional de Procesos Electorales—.Lima, 20.

ONPE

Los jóvenes y las elecciones generales de 2006: Análisis cuantitativo y cualitativo de la participación de los electores de 18 a 24 años. Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE. 2006.

ONPE.

Política y Gestión Institucional del Sector Defensa respecto al voto de los ciudadanos militares. ONPE, 2006.

ONPE.

Para promover la participación electoral en zonas rurales. Ministerio Británico para el Desarrollo internacional – DFID y Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE- Lima - mayo de 2003.

ONPE.

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia. Tema: Ciudadanía y Sociedad Civil, Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE.

PARRA, José Francisco.

Democracia sin fronteras: el voto en el extranjero y la migración. Lima : JNE, 2006

RAMIREZ Prado, Fidel.

El voto de los militares. Lima: Universidad Alas Peruanas, 2005.

RODRÍGUEZ Patrón, Fernando.

El sistema de representación: partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones locales. Presentación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones.

TANAKA, Martín.

Las Fuerzas Armadas en la región andina: ¿no deliberantes o actores políticos? Lima. Comisión Andina de Juristas, 2001.

VILLANUEVA, Victoria y Elizabeth Herrera.

50 años del voto a las mujeres. Lima: Movimiento Manuela Ramos, Programa Derecho a la Participación Política y Ciudadanía. 2005.

Páginas webs consultadas:

Asociación Civil Transparencia

www.transparencia.org.pe/www/voluntarios

IDEA - International

www.idea.int

IIDH/Capel Centro de Accesoria y Promoción Legal

www.iidh.ed.cr/

La Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos.

www.oas.org/es/sap/deco/moe.asp

Instituto Nacional de Estadística e Informática

www.inei.gob.pe

Leyes Consultadas:

- Ley de Elecciones a representantes al Parlamento Andino N.º 28360
 - Ley de Elecciones Municipales N.º 26864
 - Ley de Elecciones Regionales N.º 27683
 - Ley del Concejal joven N.º 28869
 - Ley del Consejo Nacional de Juventud N.º 27802
 - Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859
 - Ley de Partidos Políticos N.º 28094
-

Educación electoral es un proceso de interaprendizaje orientado a promover la toma de conciencia para el ejercicio de los derechos a elegir y a votar de manera auténtica, libre y espontánea en una sociedad democrática



Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Jr. Washington N.º 1894, Lima - Perú.
Central telefónica: (511) 417-0630
educacionelectoral@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe

