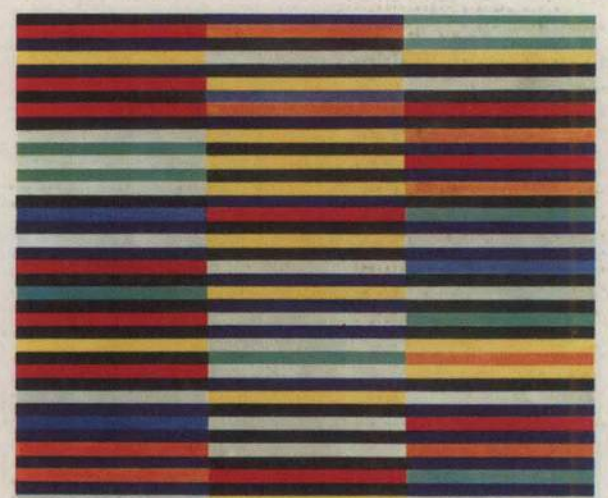
Sistema Electoral
JNE ONPE RENIEC

I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral

Ponencias y Conclusiones



IDENTIDAD
SISTEMA DE IDENTIFICACION PERUANO

JNE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Ponencias y Conclusiones

I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral

Lima, 3 al 5 de mayo de 1999

Ediciones del Sistema Electoral del Perú

Ponencias y Conclusiones del
I Seminario de Coordinación
Interinstitucional del Sistema Electoral

© Sistema Electoral del Perú
1ra edición, noviembre 1999

Jurado Nacional de Elecciones. JNE
Av. Nicolás de Piérola Nº 1070 - Lima 1
E-mail: amonteso@jne.gob.pe / devaldivia@jne.gob.pe
Teléfono: (511) 4280323, Fax (511) 4285531

Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Jr. Nazca Nº 598 - Lima 11
E-mail: portillo@onpe.gob.pe / siabala@onpe.gob.pe
Telefax: (511) 3158009

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. RENIEC
Camino Real Nº 355-Lima 27
E-mail: cmendez@dirección.identidad.gob.pe
odelrio@dirección.identidad.gob.pe
Telefax: (511) 2211586

Edición de 1,000 ejemplares

Editado e impreso por EDITORIAL HORIZONTE
Av. Nicolás de Piérola 995. Telefax: (51-1) 4274341
E-mail:horizonte@amnet.com.pe
Lima 1, Perú

ISBN: 9972-699-048

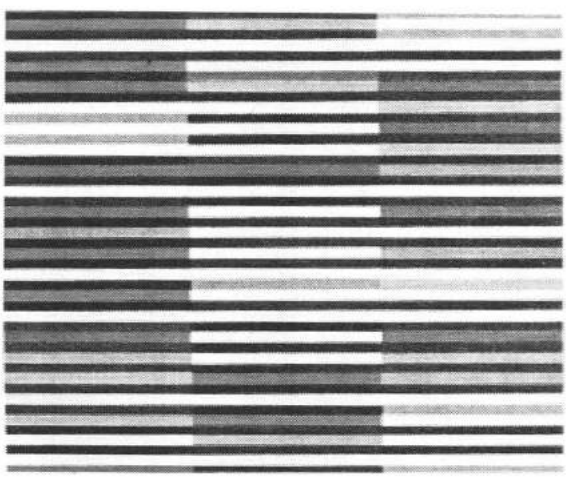
Impreso en el Perú ~ Printed in Peru

Sistema Electoral

JNE . ONPE RENIEC

I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral

Ponencias y Conclusiones



SISTEMA DE IDENTIFICACION PERUANO

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

ONPE

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Sistema Electoral del Perú

Jurado Nacional de Elecciones JNE	Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil RENIEC

- Creación del Sistema Electoral	*Dr. Luis E. Serpa Segura*
- Sufragio y Sistema Electoral	*Dr. Víctor García Toma*
- Sistemas Electorales Comparados de América Latina	*Dr. Fernando Tuesta Soldevilla*
- Delitos Electorales	*Dr. Luis Bramont-Arias Torres*
- Segunda vuelta electoral y sus consecuencias en el Perú	*Dr. Raúl Chanamé Orbe*
- Participación ciudadana	*Dr. Wálter Hernández Canelo*
- Voto obligatorio vs. voto facultativo	*Dr. Ramiro de Valdivia Cano*
- Órganos electorales y conflictos de competencia	*Dr. César Landa Arroyo*
- Elementos de coordinación del Sistema Electoral	*Dr. Rómulo Muñoz Arce*
- Observación electoral y personeros	*Dr. Samuel Abad Yupanqui*
- Derechos Humanos y elecciones	*Dr. Jorge Santistevan de Noriega*
- Organización y funciones de la ONPE	*Dr. José Portillo Campbell*
- RENIEC: Identificación moderna	*Ing. Celedonio Méndez Valdivia*
- Interdependencia de los órganos electorales	*Dr. José Portillo Campbell*

I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral

PRÓLOGO

Doctor **Luis Siabala Valer**
Asesor de la Jefatura Nacional de la ONPE

Dos son los valores más importantes de todos los que pudiera cuantificarse al haber coincidido las jefaturas de los órganos electorales peruanos en convocarse en torno al *I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral:*

- La revisión dogmática de los propósitos que les anima; y
- La necesidad de conocer en camaradería la cuestión electoral.

Los especialistas, que han expuesto particulares tópicos, lo son en su rama y así se les reconoce. Entonces puede considerarse que la solvencia de lo allí expresado es oficial. Quienes concurrimos al seminario percibimos, junto al ánimo que tal convocatoria contagiaba, lo conceptuoso de los temas. Esta primera experiencia, según el plan destinada a un preciso número de funcionarios del sistema y a periodistas, quienes por su naturaleza unos conducen los procesos electorales y otros forman la opinión pública, ha resultado como estaba calculado. Se han recogido muestras directas de satisfacción y el deseo de que eventos académicos de esta naturaleza continúen.

El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, representados por sus más altas autoridades, el Dr. Luis E. Serpa Segura, el Dr. José Portillo Campbell y el

Ing. Celedonio Méndez Valdivia, han dado respuesta así a menudas conjeturas por pasajeras disensiones y falta de coordinación, hechos estos magnificados por quienes no concuerdan que el mejor servicio a la democracia es el diseño constitucional de tres entes autónomos con precisas funciones, y en permanente coordinación para que los procesos electorales peruanos sean correctos y oportunos, caro anhelo que pretende buscar confianza y afianzarla.

La Comisión Tripartita, que ha deliberado, puesto en plan y en actividad los importantes encargos de sus mandantes, entrega a la comunidad electoral nacional e internacional este libro con los resultados del histórico primer encuentro.

Lima, agosto de 1999

PRESENTACIÓN

Doctor Ramiro de Valdivia Cano

Miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones

Señoras y señores:

El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil. El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones. Este es el punto de partida del certamen que han organizado estos tres entes que integran el sistema electoral.

Después de cuatro años de labores del JNE, la ONPE y el RENIEC, conforme lo estableció la Constitución Política de

1993, se hacía más necesario aún reflexionar, analizar y replantear nuestra propia percepción de la realidad, con miras a prestar al país y a la democracia un servicio más eficiente. Es así como nace este seminario, el mismo que tiene por objeto capacitar, actualizar e informar; pero sobre todo, dialogar e intercambiar experiencias para llegar a proponer soluciones de consenso. Estamos convencidos que de esta manera podremos asumir mejores actitudes pensando siempre en el robustecimiento de la democracia y en la grandeza del Perú.

La acertada decisión de llevar a cabo el "I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral" fue tomada por el pleno del JNE presidido por los señores: doctor Luis E. Serpa Segura, doctor José Portillo Campbell e ingeniero Celedonio Méndez Valdivia, precisamente para abrir nuevos horizontes de diálogo y coordinación. La fraternidad interinstitucional debe tener la fuerza necesaria para abrir nuevas rutas por las que los tres entes del sistema electoral caminen siempre juntos.

La Comisión Tripartita que tengo el honor de presidir, fue nombrada por las máximas autoridades de cada entidad y está conformada por el señor doctor Rómulo Muñoz Arce, miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones, el señor doctor Godofredo Dávila Orihuela, gerente de asesoría jurídica de la ONPE, y el señor doctor Oscar del Río Gonzales, gerente general del RENIEC. La coordinación general ha sido llevada con exquisita eficiencia por el señor doctor Luis Siabala Valer, quien es también asesor principal de la jefatura nacional de la ONPE.

Permítanme que use esta ocasión para expresar mi más cordial agradecimiento y felicitación a estos cuatro dignísimos profesionales, a cuyo esfuerzo e inquebrantable entusiasmo se

debe atribuir la plasmación de este proyecto. Igual reconocimiento debo expresar a las damas y caballeros, funcionarios del sistema, que han integrado las sub-comisiones de prensa, protocolo, logística y en especial à las gerencias generales de los tres entes.

Esta comisión, que ha tenido el honroso encargo de la organización del seminario, ha cumplido con una gratísima tarea y finalmente hoy estamos en condiciones de decir que el seminario se realizará sobre sólidos fundamentos de orden académico, técnico y teórico.

Los expositores invitados son esclarecidos especialistas e investigadores del Derecho Electoral, del Sistema Electoral, los procesos electorales y otros temas referidos al desarrollo de la democracia en el Perú. Los participantes que son funcionarios del JNE, la ONPE y el RENIEC, tendrán además la grata compañía de periodistas que se han inscrito, con estimulante interés, en representación de los medios más respetados de esta provincia.

Lima, 3 de mayo de 1999.

Discurso de inauguración del "I Er Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral"

Doctor Luis E. Serpa Segura.

Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

Señores miembros titulares del Jurado Nacional de Elecciones.

Señor doctor José Portillo Campbell, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Señor ingeniero Celedonio Méndez Valdivia, Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Señores expositores.

Señores funcionarios del Sistema Electoral.

Señores, señoras, señoritas periodistas:

Jorge Basadre, nuestro ilustre historiador de la República, al meditar sobre nuestro pasado, presente y futuro, tuvo la virtud de hallar un título desafiante y totalizador para descifrar nuestras históricas esperanzas colectivas: "*Perú, problema y posibilidad*". Sin embargo, a fines del siglo XX, todos los signos indican que en el Perú, se han dado cambios socioculturales sustantivos, y que ya no somos los mismos quienes fuimos, sin haber dejado de ser, tampoco, nosotros.

Precisamente, una de las innovaciones histórico jurídicas más importante a fines del novecientos, es sin duda alguna la creación del Sistema Electoral, por la Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993.

La carta magna señala que el Sistema Electoral tiene la responsabilidad de garantizar que las votaciones sean una clara expresión, auténtica y libre, así como espontánea, de los ciudadanos. Al mismo tiempo, que los escrutinios expresen la voluntad de los electores, a través de las urnas, en votación directa.

Pero también delimita sus funciones básicas, en cuanto a planeamiento, organización y realización de procesos electorales, señalando la tarea de mantenimiento y custodia de un registro único de identidad y constantes modificaciones del estado civil de las personas.

El Sistema Electoral, así concebido, está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Cada uno de estos órganos actúa con autonomía pero mantiene relaciones de coordinación y diálogo entre ellos, siempre de acuerdo a sus funciones y atribuciones.

Mas, transcurridos cuatro años de existencia, el Sistema Electoral ha recogido una vasta y suficiente experiencia en el campo de los procesos electorales realizados; al mismo tiempo se ha enriquecido por la labor de los órganos que lo conforman. Por esa razón, ahora más que nunca, sabemos que estamos comprometidos en realizar una fluida coordinación, para compartir además, la responsabilidad histórica de los futuros procesos electorales.

Era necesario inaugurar un nuevo tiempo de diálogo y entendimiento. Acrecentar los puntos comunes que nos unen, conocer el grado, medido en términos de oportunidad, calidad y facilidad de respuesta que deben tener las coordinaciones del Sistema Electoral. No sólo en los procesos electorales, sino también durante el tiempo que no se lleven a cabo éstos.

Ese es el razonamiento de fondo por el cual se ha acordado llevar a cabo el "***I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral***". Tiene por objeto debatir, analizar y sobre todo, coincidir que nuestra existencia y labor se deben y están al servicio de la democracia y desarrollo histórico del Perú .

Con el objeto de viabilizar esta propuesta es que se llegó al acuerdo de conformar una Comisión Tripartita de los órganos electorales, cuya presidencia recayó en la persona del señor doctor Ramiro de Valdivia Cano, miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones y conformada por el señor doctor Godofredo Dávila Orihuela, gerente de asesoría jurídica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el señor doctor Oscar del Río Gonzales, gerente general del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Este seminario adecuadamente concebido y diseñado, aborda diversos aspectos referidos al Derecho Electoral, órganos electorales y procesos electorales. Pero fundamentalmente acrecentará las acciones de coordinación.

Los expositores tienen una evidente calidad intelectual y estamos seguros que brindarán lo mejor de sus nuevas reflexiones, análisis y conocimientos que enriquecerán la formación y cultura de funcionarios del JNE, la ONPE, el RENIEC y de los periodistas asistentes.

En efecto, es la primera vez que el Sistema Electoral invita al periodismo nacional a una actividad académica de esta naturaleza.

Lo hacemos con el propósito de que conozca de cerca las fuentes de información que maneja, queremos que se convenza que trabajamos y trabajaremos siempre con limpieza, en base a principios éticos, morales, por convicción y vocación de servicio de la democracia y del Perú.

Estamos entonces frente a un hecho singular, confrontando una nueva realidad que traerá nuevos frutos y que definitivamente es una garantía para los futuros procesos electorales. Se ha producido en consecuencia una clara intención, hay un cambio de actitud, una distinta visión del mundo. En otras palabras, aquí empieza una nueva historia del Sistema Electoral del Perú.

Señoras y señores:

En nombre del Sistema Electoral, conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, declaro inaugurado el "I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral".

Muchas gracias.

Lima, 3 de mayo de 1999

SUFRAGIO Y SISTEMA ELECTORAL

Doctor Víctor García Toma

1. Aspectos Generales

EL SUFRAGIO REPRESENTA UNA TÉCNICA y un procedimiento institucionalizado que permite a la ciudadanía comunicar y expresar de consuno una decisión, opinión u opción. En puridad, se trata de una acción a través de la cual se alcanza propósitos comunes. Se funda y legitima en el Estado contemporáneo por la necesidad de dar a la sociedad un medio de expresión social, genéricamente de carácter político.

La expresión sufragio proviene del latín *suffragium* que significa ayuda, socorro, apoyo o favor en beneficio de alguien o de algo. Actualmente se le concibe como un medio de expresión política destinado a elegir a nuestros gobernantes, así como también para la adopción de algunas decisiones políticas de significativa importancia.

De lo expuesto se colige primariamente que toda elección implica haber ejecutado el acto de sufragio; empero no todo sufragio conlleva necesariamente una elección. Ello en virtud de la posibilidad de su utilización para la plasmación de la denominada democracia directa (referéndum, revocatoria de mandato, etc.).

Como bien afirma Raúl Chanamé Orbe[1]: "*el sufragio es uno de los grandes mitos del liberalismo. Así, el pensamiento ilustrado, desde Juan Jacobo Rousseau hasta David Hume, consideró al acto de elegir u optar como la más genuina expresión de la voluntad del hombre*", amén de que, a la vez, esta voluntad basada en el derecho, ínsito, se asemeja con uno de los postulados del cristianismo: "*La igualdad de todos los hombres sobre la tierra*". Esta noción de igualdad, a la manera del racionalismo burgués, transforma al *hombre* en *ciudadano* mediante un derecho que lo identifica con el poder: el sufragio.

Como acertadamente expresa el español Enrique Arnaldo Alcubilla[2], una de las características básicas del Estado contemporáneo –de raigambre democrático liberal– es la libre competencia por el poder, es decir, la elección de opciones en disputa, de manera libre, periódica y sin exclusiones. Para ello se requiere de un procedimiento que viabilice dicha peculiaridad. Éste no puede ser otro que el sufragio.

El sufragio implica la manifestación de una voluntad individual que, en concurrencia con otras de igual carácter, se dirige a la formación de una determinación colectiva.

Con ella se designa a los titulares de determinados cargos concernientes al ejercicio del poder público o privado, así como se decide acerca de asuntos que interesan a grupos sociales o integrados. También, a través de ella, se fija una opinión.

---

1. CHANAMÉ ORBE, Raúl. "El sufragio en el Perú". En: Socialismo y Participación, N° 52.
2. ALCUBILLA, Enrique Arnaldo. En: AA. VV. Diccionario Electoral. San José (Costa Rica): Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL).

Es de verse que la determinación colectiva es sólo "*imputada*", ya que existen consistentes críticas doctrinales en el sentido de que el sufragio no forma una genuina declaración popular ni tampoco da a conocer una voluntad gregaria, sino que es únicamente el resultado de una multiplicidad de opiniones que se inventarían numéricamente. Por ende, no constituye ninguna decisión popular ni común.

Mediante el sufragio se consagra la prerrogativa de la participación en los siguientes aspectos: elegir autoridades, adoptar decisiones político-institucionales y transmitir opiniones de interés público.

Como puede colegirse, en *stricto sensu* no tiene que ostentar una connotación político-gubernamental, ya que puede ser utilizado dentro del conjunto de las instituciones de la sociedad civil.

El sufragio permite que la ciudadanía denote su asentimiento y confianza en la idea de la democracia.

Como expresión del *asentimiento*, declara una voluntad tendiente a aceptar o rechazar una propuesta o acuerdo; en tanto que como declaración de *confianza*, denota aliento, vigor, esperanza y ánimo colaborador con la organización y funcionamiento del Estado.

Ahora bien, cuando la voluntad ciudadana se manifiesta para elegir autoridades políticas, o para decidir sobre un asunto gubernamental de importancia, conduce a la forma más conocida y difundida del constitucionalismo moderno: el sufragio político. Desde esa específica perspectiva, supone un modelo de participación del pueblo y también de representación política a través de los gobernantes.

Ello supone la presencia de dos criterios sustantivos: una forma de contribución del pueblo en el ejercicio del poder estatal, y el modo de legitimar a las autoridades con la calidad de representantes del pueblo.

Los ciudadanos, a través del sufragio coadyuvan en la conformación del Estado-aparato, por lo que, en consecuencia, determinan a los operadores de dicho aparato y dan integración funcional a la sociedad política.

Debe advertirse de manera tajante que a través del sufragio el pueblo no gobierna ni ejerce una supuesta soberanía o un poder político –el cual sería particular–, sino que colabora con el gobierno expresando su opinión.

Desde una visión de agudo componente sociológico, Víctor Andrés Belaunde señalaba:

> *"El sufragio es presentista, pues refleja la coincidencia de voluntad en un momento específico. La llamada voluntad popular engendra una soberanía que podría llamarse la soberanía del instante. Poco tiempo después de una elección, las corrientes de opinión empiezan a variar, lo que es más notorio después, cuando el respaldo popular amengua o crece de modo visible; siendo más frecuente lo primero."*

En resumen, el sufragio presenta las siguientes tres bondades políticas:

a) Expresa un mecanismo óptimo para manifestar la voluntad política del ciudadano.

b) Expresa la dación de legitimidad a los gobernantes y justifica moral y cívicamente la acción de obediencia de los gobernados.

*c)*Consagrar la integración político–social del cuerpo electoral, al aceptar todos en consuno la voluntad del electorado.

2. Naturaleza del sufragio

Debe ser entendida como el develamiento de sus esencias, propiedades y características.

Al respecto, se presentan tres teorías:

–El sufragio como expresión de un derecho.

–El sufragio como expresión de una función.

–El sufragio como expresión binaria.

2.1. El sufragio como expresión de un derecho.

Se trataría de la potestad o prerrogativa perteneciente a un ciudadano, que le permitiría participar en la designación de las autoridades y formar parte de la decisión de algún asunto de interés político u opinión sobre aspectos sustantivos de carácter administrativo o político.

Esta tesis surge de manera concomitante con la doctrina de la soberanía popular desarrollada en los siglos XVII y XVIII. En atención a ello, la soberanía se encontraría dividida en partes iguales, entre todos los ciudadanos, que tendrían el derecho a contribuir con su voto en la expresión de la voluntad general. Así, cada individuo, al ser titular de una fracción de la soberanía del pueblo, tiene la atribución de colaborar en la organización del gobierno.

Dicha concepción puede, a su vez, subdividirse en dos planos, ya sea como parte de una prerrogativa natural o de una facultad nacida del derecho positivo.

En referencia a lo primero, se le advierte como el ejercicio de una atribución originaria concebida por la razón y fundada en la naturaleza del hombre. El sufragio deviene en una *prerrogativa innata* por el simple hecho de que el hombre tiene la

potestad insita de intervenir en los asuntos públicos en cuanto miembro de un Estado.

En referencia a lo segundo, se le presenta como una facultad legal surgida y garantizada por una norma emanada del Estado. Se refiere a un mero "*poder legal*", del cual el ciudadano-elector no puede disponer discrecionalmente. Los conceptos jurídicos que lo organizan se aplican inmediatamente a la ciudadanía, sin que ésta pueda premunirse de pretendidos "*derechos adquiridos*".

2.2. El sufragio como expresión de una función

Se trataría de la práctica de una actividad política, ya que su objeto se vincula con la organización del Estado y con el ejercicio del poder. Así, denota una operación que acciona en un hombre con derecho electoral activo.

El concepto *función* se entiende como aquel complejo de potestades y exigencias cuyo ejercicio resulta indispensable para el normal desenvolvimiento del quehacer estatal.

En este contexto, el sufragio es entendido como el conjunto de servicios y obligaciones sin los cuales no podría desenvolverse el Estado –ya que faltarían elementos aptos y merecedores de la confianza popular, que actuasen como operantes de los órganos del Estado–, y como un instrumento decisorio para viabilizar la democracia semidirecta (referéndum, plebiscito, revocación de mandato).

Establecido el sufragio como expresión de una función, surge el concepto del *deber electoral*, mediante el cual el elector expone su voto como parte de una responsabilidad dirigida a asegurar la conveniencia general.

En razón de todo lo expuesto, el ciudadano-elector no manifiesta su voto como un derecho fundamental –que puede exponer a capricho, con propósitos particulares o frívolos–, sino como un elemento de la sociedad, que ha de contribuir al óptimo servicio del Estado. Ésa es la única consideración que ha de guiarle al momento del sufragio; por tanto, el elector ha de atender a la conveniencia general.

El francés A. Esmein Nezard señala que se desprende del principio de soberanía nacional, que atribuye a toda la nación en su conjunto la facultad de determinar quiénes de sus miembros pueden practicar la función electoral.

El poder electoral se otorga al ciudadano que reúne determinados requisitos en calidad de órgano encargado de designar representantes, etc. El ciudadano-elector cumple una tarea pública; por tanto, no manifiesta una prerrogativa o atribución.

2.3. El sufragio como expresión binaria

Se trata del abigarramiento o unión de las tesis reseñadas, las cuales no presentan entre sí una incompatibilidad sustancial.

Si bien esencialmente es una función que cumple un ciudadano como componente de un órgano estatal, concomitantemente a ello debe reconocerse que es también un derecho, en cuanto proviene del amparo de la legislación dictada por el Estado con el objeto de promover su participación para *elegir*, *decidir* u *opinar* sobre un asunto de interés público.

Sin embargo, debe advertirse que una facultad legal es distinta de los derechos naturales, ya que carece del atributo de la incondicionalidad; esto es, no ostenta absolutez y se en-

cuentra sujeta a una serie de restricciones y requisitos, tales como ciudadanía, edad, etc.

Se le entiende como un derecho en la medida en que el elector no se circunscribe a la mera posibilidad –vacía de eficacia– de aparecer en el poder electoral, sino que incluso dentro del marco de la ley puede también ser elegido como autoridad, amén de viabilizar su intervención en la cosa pública.

3. El Cuerpo Electoral

El sufragio, factualmente, deviene en la parte atribuida a cada ciudadano dentro del marco de una organización política; por tanto, sobre él se erige la legalidad y legitimidad del Estado democrático. El sufragio como expresión binaria se ejerce a través del denominado *cuerpo electoral.*

Este concepto se refiere a aquel órgano colegiado integrado por todas las personas que ostentan la condición de ciudadanos-electores.

Con este concepto se engloba al conjunto de individuos que conforme a ley tienen la potestad de votar. Los citados reciben la denominación de *electorado activo.*

Los sufragantes o electores que en conjunto conforman el cuerpo electoral, son aquellas personas que reúnen las condiciones exigidas por la Constitución o las leyes para ejercitar su derecho de elección, preferencia u opción política.

En puridad, se trata de una fracción de la sociedad, que acredita tener la prerrogativa de votar. Ello se desprende de las exigencias democráticas que hacen coincidir el *corpus* jurídico de la nación con la totalidad de las personas que gozan de la capacidad jurídica efectiva, atribuyéndosela a todos los individuos políticamente activos.

El acto de sufragio tiene carácter colectivo y no particular; por ende, existe la obligatoriedad de sufragar, así como situaciones de carácter administrativo y penal contra el ejercicio anómalo de dicho derecho.

De otro lado, se denomina como electorado pasivo a la pléyade de individuos que, por cumplir con determinadas exigencias legislativas para ocupar determinados cargos públicos, tienen la capacidad de ser elegidos para los mismos.

Este electorado presenta dos limitaciones, a saber:

a)*La inelegibilidad*. Entendida como el valladar que impide a determinadas personas ocupar determinados cargos, lo que lógicamente les impide el mero hecho de la postulación a ellos.

b)*La incompatibilidad*. Entendida como una limitación consistente en que no se puede aceptar un coejercicio de dos o más cargos públicos –es decir, ejercerlos de manera simultánea.

4. Las modalidades de sufragio[3]

El gran poeta, escritor y abogado cubano José Martí (1853-1893), anunció proféticamente que "*cuando el sufragio es ley, la revolución está en el sufragio*", convirtiendo, así, la cédula electoral en el estandarte para la participación popular razonada y plena.

En razón de la importancia de ese concepto, los estudiosos del derecho constitucional señalan que se pueden ordenar hasta doce maneras de ejercer el acto del voto.

---

3. Cfr. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "Introducción a la Ciencia Política".

4.1. Clasificación

4.1.1 El sufragio público

Es aquel en que los votantes deben manifestar su voluntad de manera notoria y patente, para el pleno conocimiento de los demás. Con ello se promueve que la intencionalidad del elector sea conocida por quienes se encuentran presentes en el momento de la votación.

Es usualmente empleado para la adopción de decisiones importantes en el seno de Asambleas, Parlamentos o Dietas. Permite que todos los componentes de dichos cuerpos legislativos puedan percatarse del sentido en que se expresa una determinada e individual voluntad. Con ello se asegura la fidelidad a específicas propuestas electorales o el control de la disciplina partidaria.

4.1.2 El sufragio secreto

Es aquel consistente en asegurar que no sea conocida por terceros la voluntad del elector, la que surte efectos con toda reserva y sigilo.

Se le conoce como un *palladium* de su libre emisión, para descartar el temor frente al accionar de quienes tienen el poder, o la posibilidad de cohecho o de cualquier otra forma de influencia extraña y corrosiva.

4.1.3 El sufragio directo

Es aquel que permite que la expresión de voluntad ciudadana decida, sin intermediarios, quiénes serán los gobernantes. Esto implica que el sujeto sabe que su decisión influirá de manera inmediata en dicha designación.

En el Perú se estableció tímidamente dicha modalidad para las elecciones parlamentarias de 1822.

La Constitución de 1856 la estableció de manera más vigorosa.

En puridad, durante el siglo XIX el sufragio directo fue utilizado en cuatro ocasiones: elecciones a la Convención Nacional de 1855; elecciones presidenciales de 1859; elecciones parlamentarias de 1859; y elecciones presidenciales de 1896.

4.1.4 El sufragio indirecto

Es el que consiste en que el sufragante no vota por quienes postulan a ocupar cargos públicos, sino por un elector intermediario conocido bajo la denominación de *compromisario*, quien a su vez expresa una opinión para la designación definitiva.

Dicha modalidad plantea una escogitación escalonada. Sus apologistas señalan que promueve un mejor criterio de selección y un mayor grado de reflexión.

4.1.5 El sufragio obligatorio

Su característica está en que el ordenamiento legal lo impone como una responsabilidad compulsiva.

Tiene como antecedentes las leyes promulgadas por Solon en Atenas, durante el transcurso del siglo VI a. C. Esta expresión de voluntad política ejercida en vía de excepción –usualmente se utilizaba el mecanismo del sorteo- se motivó en la necesidad de evitar que los conflictos internos al interior de la ciudad-Estado derivaran en la anarquía. Para ello se convocaba a la ciudadanía para resolver en las urnas dicho impase.

En tiempos más modernos Bélgica lo implantó en 1907. En América Latina le correspondió a nuestro país implantarlo a

través del reglamento electoral de San Martín (1822)[4].

En el reglamento electoral de Bolívar (1825) se ordenaba la confección de una lista de no sufragantes. En dicho texto se señalaba:

> *"Lista de ciudadanos que han dejado de votar en las elecciones populares... por indiferencia al bien de la comunidad y en desprecio de sus mismos derechos, pudiendo más en ello una criminal indolencia que el amor a la Patria. Esta lista se tendrá presente en el Senado para calificar el patriotismo de los en ellas contenidos al tiempo de proveer los empleos".*

En nuestro país, de manera rotunda y definitiva quedará consagrado con las reformas electorales de 1933.

4.1.6 El sufragio facultativo

Existe cuando el elector se encuentra premunido de la prerrogativa de ejercitar el acto de sufragio o de abstenerse de él.

4.1.7 El sufragio uninominal.

Se impone por la circunstancia de tener que votar por un solo candidato, es decir, de tener que expresar adhesión a un único postulante.

4.1.8 El sufragio plurinominal o por lista.

Por medio de este sufragio el elector expresa su conformidad con una relación de candidatos presentados en una determinada lista.

El sufragio plurinominal o por lista tiene las siguientes variantes:

---

4. HAAS DEL CARPIO, Stephen. "Análisis Histórico de la Institución del Sufragio en el Perú". Tesis para optar el título de abogado en la Universidad de Lima.

Lista cerrada y bloqueada: El elector sufraga por una lista *in totum*, sin posibilidad alguna de trastocar el orden establecido por el partido, movimiento o alianza postulante. Se aplica en España, Portugal, Costa Rica, Argentina, etc.

- Lista cerrada o no bloqueada: El elector sufraga por una lista; empero tiene la potestad de seleccionar a algunos de los candidatos en particular. En puridad hace uso de la *preferencia* para escogitar alterando el orden planteado por el partido, movimiento o alianza postulante. Se aplica en Chile, Panamá, Brasil, Perú, etc.
- Lista abierta: El elector puede adicionalmente a lo establecido en la lista no bloqueada, el introducir candidaturas nuevas y combinar la de listas diferentes.

4.1.9 El sufragio único.

Se expresa cuando el voto es aritméticamente singular.

Se le expresa en la clásica fórmula de "*un hombre, un voto*", a lo que se le agrega aquella otra que señala: "*un hombre, un voto, un solo y único valor electoral*"

4.1.10 El sufragio reforzado.

Opera en el hecho de que el elector se encuentra autorizado para emitir más de un voto en una misma circunscripción electoral. Se produce cuando, por razón de alguna función o condición (como sindicalista, cabeza de familia, etc.), el elector puede ejercer una doble o triple preferencia. Con ello se pretende asegurar las distinciones, mediante la adicionalidad, en favor de los electores supuestamente más responsables o experimentados.

En Inglaterra fue utilizado hasta 1832; Francia lo autorizó entre 1820 y 1848. En Bélgica imperó de 1893 a 1919. Los

electores privilegiados con el sufragio reforzado eran aquellos que además de su condición de ciudadanos acreditaban ser jefes de familia, propietarios de bienes inmuebles o poseedores de rentas

4.1.11 El sufragio personal

Es el que atiende el carácter personalísimo e intransferible del acto de sufragio. Se genera cuando propia y únicamente el individuo se encuentra facultado para manifestar su expresión de voluntad política. Por extensión se considera como tal la expresión de voluntad política por vía postal. La utilización de la vía postal se autoriza por motivación de salud o por problemas de desplazamiento al lugar físico de sufragio. El sufragio personal por vía postal fue introducido en Inglaterra a partir de 1918. Nuestra legislación lo permite para los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero; para lo cual con debida antelación solicitan la correspondiente cédula de sufragio y la remiten por correo al consulado respectivo.

4.1.12 El sufragio por delegación

Es aquel en que se autoriza a un tercero para que sufrague en nombre del elector delegante. Dicha autorización se justifica por la imposibilidad material de sufragar personalmente. Dicha modalidad es poco viable en tiempos modernos, por la permisibilidad del voto personal por vía postal.

4.2. El deslinde entre el sufragio universal y el sufragio restringido

El primero de los citados es aquel que es reconocido a todos los individuos que cumplan un *minimun* de exigencias establecidas en el derecho positivo.

Dicho *minimum* se justifica porque, siendo el sufragio básicamente una función, es necesaria la existencia de un reducido conjunto de requisitos que garanticen un buen desempeño por parte de quien lo ejercite. Su inserción en los distintos ordenamientos legales, se ampara en el reconocimiento del principio de igualdad política para todos los miembros de una misma comunidad.

El *sufragio universal* se proclamó originariamente en la Constitución francesa de 1793, pero en realidad sólo se aplicó en 1848, en Francia y Suiza. A partir de ese período se irá generalizando a lo largo de toda Europa occidental. Así, Grecia lo implantará en 1864; España en 1869; el Imperio alemán en 1870; Bélgica en 1893; Austria en 1907; Italia en 1912, y, curiosamente, la ejemplar democracia inglesa sólo a partir de 1918.

Su denominación tiende a connotar la concesión de intervenir en los comicios a un número cada vez mayor o creciente de personas, reduciéndose así, de manera significativa, las reglas limitativas; haciendo que éstas, en todo caso, se refieran a características intrínsecas del individuo y no a la mera posesión de bienes o conocimientos.

En homenaje a la verdad, una denominación más ajustada a la cronología de la humanidad sería la de *sufragio amplio o extensivo*. Ello porque, en *stricto sensu*, lo ejercen casi todos los individuos. Desde una perspectiva histórica, representa un avance cualitativo y cuantitativo del derecho de sufragio, heredado de la Edad Media. Es al influjo de la Revolución francesa que su consagración se formaliza.

El escritor J. Barthélémy nos advierte que el sufragio ampliado sólo puede ser definido de modo negativo:

"Es aquel que restringe en detrimento de la población, a unos pocos dentro de la sociedad."

A nuestro criterio es certero el juicio de Francisc De Carreras y Joseph M. Valles[5], cuando opinan que todo sufragio ha sido restringido y nunca ha sido universal. Es de advertirse que estas restricciones no se dirigen a tratar de obstaculizar la práctica del sufragio en un cuerpo electoral extenso y numéricamente significativo. Su intencionalidad manifiesta es conseguir que sea una emanación de pureza cívica, rectitud de ánimo, libertad sin cortapisas, responsabilidad, prudencia e interés concreto.

A diferencia del sufragio restringido, esta modalidad no intenta consolidar privilegio o impedir el acceso electoral a otras personas, sino, por el contrario, asegura un acto de sufragio extendido, racional, libre y virtuoso.

Analizado desde la perspectiva de su paulatina ampliación, se le asocia a limitaciones tales como la ciudadanía, edad, instrucción, domicilio, dignidad y ocupación.

La limitación de la *ciudadanía* se expresa en el criterio por el cual las decisiones políticas sólo corresponden a los nacionales.

La de la *edad* considera que el individuo tiene discernimiento pleno para participar en los asuntos electorales sólo a partir de determinado momento de su vida. Su aspiración se dirige y plasma en una participación madura y responsable. Esta restricción ha ido variando con el tiempo. Así, la Constitución francesa de 1793 la fijó en 21 años, mientras que otras legisla-

5. DE CARRERAS, Francisc y VALLES, Joseph M. "Las elecciones". Editorial Blume.

ciones de corte más conservador exigían entre 23 y 25 años de edad.

La tendencia promedio en el mundo contemporáneo se sitúa en los 18 años, aun cuando en América latina, a través de la legislación cubana, nicaragüense y brasileña, ha sido rebajada hasta los 16 años.

Las corrientes políticas defensoras del *statu quo*, históricamente han tratado de impedir la disminución del requisito de edad mínima, más que por razones de carácter científico (aptitud y madurez emocional para participar responsablemente), por la tendencia de los jóvenes a solidarizarse con las propuestas de cambios o de reformas estructurales.

La limitación de la *capacidad* es la restricción dirigida a garantizar una práctica electoral con plenitud mental. Se vincula con la aptitud psíquica que goza de la atribución de discernimiento político.

La del *domicilio* es vista como la exigencia de residir permanentemente en la circunscripción en donde se efectúa el proceso electoral. Con ello se intenta vincular directamente al sufragante con las autoridades que habrá de elegir.

La limitación de la *instrucción* se funda en la idea de que la persona analfabeta carece de criterio suficiente para discernir políticamente. Por ello, durante gran parte de la mitad del siglo pasado era exigible que el elector tuviese instrucción elemental.

La de la *dignidad*, como reserva legal se liga a la noción del merecimiento de participar en la decisión colectiva. Usualmente está referida a la comisión de infracciones de orden penal que enervan el derecho a la práctica del sufragio. Se promueve, con ello, un ánimo político compatible con el reconocimiento y promoción de la virtud ciudadana.

La limitación de la *ocupación* es el confinamiento legal de miembros de determinadas corporaciones, que no se encuentran en condiciones –por las propias funciones que desempeñan– de pronunciarse con libertad real en un proceso electoral. Se sostiene que el hecho de pertenecer a instituciones cerradas, disciplinadas y con fijación de valores particulares, puede perturbar la libre deliberación e independencia que necesariamente impone un proceso electoral. Tal sería el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

En lo atinente al *sufragio restringido*, puede definírsele como aquel que se concede a los que cumplen ciertos requisitos de fortuna, ilustración especial o sexo. A través de él se intenta arraigar el derecho de sufragar sólo para un grupo de personas que han acreditado reunir algunas condiciones específicas.

El alemán Johan Fichte llegó a afirmar en el siglo XVIII que el sufragio universal significaría:

> *"El señorío de las incultas masas populares, víctimas de los demagogos, en lugar de la dirección del Estado por una clase culta e ilustrada."*

Entre sus principales variables encontramos las siguientes:

El *sufragio censitario* se plantea como consecuencia de la acreditación de determinados avales económicos, como serían la obtención de un mínimo de ingresos o el tener una propiedad territorial.

Este término proviene de la denominación *censo electoral*, que se daba en algunos países a la cifra de contribuciones necesarias para adquirir el derecho a voto.

Se sustenta en el criterio de que solamente aquellos que contribuyen en determinada medida para el sostenimiento del Estado deben arrogarse el derecho a participar políticamente.

Dicha modalidad se originó en Inglaterra, vía la acreditación de la franquicia territorial. Se explicó en la vocación de la burguesía inglesa de conservar el poder político; lo que consiguió hasta 1932.

La restricción censitaria podía generarse por acreditación de pago de una determinada carga impositiva, disfrute de una renta o propiedad inmobiliaria.

La capacidad económica supone, según sus escasos *adláteres*, que la persona acomodada tiene acceso a cierta instrucción, a cierta aptitud para regirse y desenvolverse en la vida con sentido de responsabilidad.

En suma, sería una supuesta garantía de orden y recta decisión.

Al respecto, Boissy D'angles sintetizó esta posición durante los debates de la acción termidoriana, diciendo:

> *"Un país gobernado por los propietarios se halla en pleno orden social; un país donde gobiernan los no propietarios se halla en estado de naturaleza."*

El *sufragio capacitario* es aquella expresión restrictiva que se funda en el requerimiento de cierta capacidad intelectual para poder votar. Dicho atributo se mide en un talento intelectual superior, propio de filósofos y escritores. En puridad, se le utiliza para "*ampliar*" el cuerpo electoral producto de requisitos de carácter crematístico (sufragio censitario).

Dicha modalidad fue práctica común durante la primera mitad del siglo XIX. Inicialmente se exigió la acreditación profesional; para posteriormente solicitarse instrucción elemental.

En algunos estados del sur de la Unión Americana fue utilizado con el propósito de restringir el derecho sufragial de los ciuda-

danos de raza negra. Esta situación quedará cancelada definitivamente con la dación de la *"Vetin Rights Act"* de 1965, que autorizó a la administración federal americana a inscribir a aquellos ciudadanos negros que no obtuvieron reconocimiento de su facultad sufragial en cualquiera de los estados federales.

El *sufragio masculino* es aquel que restringe la participación únicamente en favor de los varones. Se cimenta en prejuicios sobre una presunta incapacidad política de las mujeres.

Así se señalaba que *"la política es un combate donde no puede haber sitio para las mujeres"*.

Sin embargo, debe advertirse que a raíz de la actuación de los mal llamados *"miembros del sexo débil"* durante las conflagraciones bélicas; a raíz de la relajación de los vínculos domésticos; a consecuencia de la emancipación económica; y del nuevo espíritu de las actuales generaciones, etc., se ha ido posibilitando la participación de las mujeres.

Al respecto, es significativo el aserto de J. Barthélémy:

> *"Hace algunos años eran curiosidades constitucionales los países donde votan las mujeres; hoy parecen fósiles los países en donde ellas no votan."*

Los angloamericanos fueron los primeros en romper este valladar injustificado. El Estado de Wyoming (EE UU) lo hizo en 1890.

El profesor Howard Penniman[6] señala que la concesión de este derecho no exigido generó que *"las mujeres quedaran estupefactas. Si hubiera descendido una tropa de ángeles con espadas flameantes para redimirlas no se habría sentido tal asombro"*.

---

6. PENNIMAN, Howard. "El Proceso Político Norteamericano". Editorial Índice.

El ejemplo de Wyoming se extendió, a raíz de una enmienda constitucional en 1920, a los demás estados de la nación.

Inglaterra forzada por el "*movimiento sufragista*" la permitió por tramos entre 1918 y 1926.

En Bélgica se concedió en 1919, a favor de las mujeres viudas cuyos cónyuges hubieren perecido durante la Primera Guerra Mundial; así como también para aquellas que durante dicho conflicto bélico hubiesen sido encarceladas por razones partidarias.

En el Perú, la Constitución de 1933 lo autorizó a nivel de comicios vecinales. En 1955 durante el gobierno del general Manuel A. Odría se extendió a los comicios políticos.

A manera de curiosidad, debe anotarse que la democrática sociedad suiza reconoció este sufragio en 1971.

El *sufragio étnico* es aquella expresión restrictiva que se funda en la "*superioridad*" de un grupo de personas asentado en una comunidad política pluriétnica.

Esta supuesta superioridad se establece en función de "*las diferencias naturales y culturales*" de un grupo social respecto a los restantes. Fue el caso de Sudáfrica, algunos años atrás; el de Alemania con relación a la etnia judía durante el nazismo; y hasta de los Estados Unidos (1870-1965).

Debe recordarse que hasta 1860 en la sociedad norteamericana sólo votaban los ciudadanos blancos.

Como resultado de la guerra de Secesión, formalmente –mediante la enmienda constitucional de 1870– el sufragio se extendió a la comunidad surgida de los inmigrantes del África negra. No obstante, los estados sureños continuaron excluyendo a los negros, requiriéndoles exigencias de distinto orden.

A partir de 1915, a través del caso Guin vs. United States, y posteriormente mediante la Vetin Rights Act de 1965, desaparecieron los obstáculos para el sufragio de la comunidad negra.

4.3. Distinción entre sufragio y voto.

Como bien afirma Pedro Planas Silva[7], el sufragio implica un acto de presencia ante la mesa electoral, en tanto que el voto es la voluntad personal expresada en la cédula electoral. En consecuencia, el sufragio es un acto obligatorio de acuerdo con nuestra legislación; empero, el voto siempre es libre.

5. Visión histórica del sufragio en el Perú.

Las manifestaciones del sufragio en el Perú se entroncan con la histórica Constitución de Cádiz de 1812.

Este texto fundamental –iniciador del culto constitucional en América española– promovió las primeras elecciones en Hispanoamérica, de conformidad con lo establecido en el decreto de la Junta Central, con sede en Sevilla, en mayo de 1803.

En tal virtud, el virrey Fernando de Abascal convocó a palacio a las principales personalidades vinculadas al mundo de la cultura de la ciudad capital, y procedió a colocar en un ánfora los nombres de tres de las presentes: José Baquíjano y Carrillo, José Goyeneche y José Silva Olano. Acto seguido, y con el objeto de otorgarle imparcialidad al acto eleccionario –y hasta para darle un toque de elegancia femenina–, pidió a

7. PLANAS SILVA, Pedro. "Rescate de la Constitución". Lima: Editorial Abril.

su simpática hija Ramona que extrajera el nombre del elegido por los hados de la suerte, siendo el último de los nombrados el favorecido.

Ello lleva a que Vicente Ugarte del Pino[8] afirme que la primera persona políticamente votante en nuestro país fue nuestra compatriota doña Ramona Abascal.

El ilustre elegido llegó a viajar a España en octubre de 1809 para representarnos en su condición de diputado ante la Junta Suprema Central; mas, habiendo desaparecido ésta en el ínterin de la elección y el traslado de Silva Olano a tierras ibéricas, se tuvo que proceder a designar una nueva representación ante el recién creado Consejo de Regencia.

Estos comicios electorales se llevaron a cabo también en la forma anteriormente descrita, por carecerse de un estatuto o reglamento electoral. La persona designada fue Francisco Salazar.

El tercer proceso electoral para elegir representantes específicos ante las Cortes de Cádiz, se efectuó en febrero de 1810. Un grupo de ellos fue elegido en Lima, y el restante en la propia ciudad sede del Congreso constituyente, entre los peruanos residentes en España.

Los integrantes de la representación nacional fueron, entre otros: Vicente Morales y Duárez, Ramón Olaguer Feliú, Dionisio Inca Yupanqui, Antonio Suazo, Blas Ostolaza, José Lorenzo Bermúdez, Pedro García Coronel y José Joaquín Olmedo.

---

8. UGARTE DEL PINO, Vicente. "Historia de las Constituciones del Perú". Lima: Editorial Andina.

5.1.La evolución.

Desde esas históricas jornadas pre-independentistas han transcurrido ciento ochenta y siete años, lapso en el que nuestro ordenamiento electoral ha pasado por seis estadios:

–Estadio de la génesis del sistema.
–Estadio de la consolidación del sistema.
–Estadio de la autonomía electoral.
–Estadio de las garantías al sufragio ciudadano.
–Estadio de la ampliación del proceso de participación sufragante.
–Estadio de la estructuración sistémica.

5.1.1 Estadio de la génesis del sistema.

Este período comprende de 1812 a 1855, es decir, abarca un total de cuarenta y cuatro años de desarrollo.

Durante él se dictaron los siguientes dispositivos que expresa o tácitamente regularon los aspectos electorales:

–Constitución de 1812.
–Reglamento de Elección, de 22 de abril de 1822.
–Constitución de 1823.
–Ley de 3 de marzo de 1824.
–Constitución de 1826.
–Ley de 24 de marzo de 1828.
–Constitución de 1828.
–Ley de 4 de abril de 1839.
–Constitución de 1839.
–Ley de 2 de diciembre de 1851.

Las características principales de este primer estadio son las siguientes:

a)El ejercicio de la ciudadanía se encontraba sujeto a condiciones tales como:

–Tener veinticinco años de edad o, en su defecto, acreditar el estado civil de casado.

–Tener propiedad inmueble o acreditar copropiedad rentista o practicar una profesión, industria u oficio.

–Saber leer y escribir, excepto si se trataba de indígenas.

b)La modalidad de sufragio empleado fue la indirecta, a través de los colegios electorales parroquiales y provinciales.

Los colegios electorales de parroquia se constituyeron con la pluralidad de ciudadanos en ejercicio, pertenecientes a una circunscripción vecinal.

Este conjunto de vecinos sufragrantes designaban a un elector por cada cierto número de pobladores.

Los colegios electorales provinciales eran demarcaciones administrativas delimitadas por la referencia de un poblado principal; es decir, comprendían varias circunscripciones vecinales.

En este contexto se realizaron las primeras elecciones presidenciales de 1829, con la presentación de un solo y único candidato: Agustín Gamarra.

c)La conducción de los procesos electorales estaba a cargo del jefe político o autoridad edil del lugar; los restantes miembros (el secretario y los escrutadores) eran designados momentos antes del acto de sufragio, entre los participantes.

En puridad, en los colegios electorales se producían dos actos comiciales: el primero para completar la mesa electoral, y el segundo para designar al elector (parroquias) o representantes (provincias).

d)La representación parlamentaria se fijaba en relación al volumen poblacional.

e)El Parlamento era el órgano de justicia electoral encargado de resolver los problemas de validez o nulidad de los comicios electorales, así como de calificar las credenciales de los ciudadanos elegidos como representantes. Así, se aplicó el sistema francés de la verificación de poderes ante el Congreso de la República.

En la práctica, dicho criterio sirvió para incorporar sólo a los partidarios de la mayoría dominante, así como para descartar a los adversarios. Para ello no se requería precisar ninguna causal específica.

Sentenciando este accionar vicioso, José Matías Manzanilla declararía:

> *"La mentira política en el registro de los ciudadanos, en la composición de los cuerpos electorales, en las votaciones y en los escrutinios, no desaparecían ni con el acreditamiento del poder de las cámaras, sobre las cuales flota el recuerdo de la dualidad y de las infinitas miserias de las calificaciones."*

La designación de los sufragantes como miembros de mesa, ciudadanos-electores o representantes, implicaba una función política; por tanto, era inexcusable y no cabía posibilidad alguna de renuncia o desistimiento.

f)Se carecía de un padrón electoral permanente. En consecuencia, para cada proceso electoral se elaboraba un registro de electores.

Debe aclararse que el ilustre historiador nacional Jorge Basadre calificó este período como el del "*encierro y toma de mesas*".

Tal denominación surgía del hecho de que, en la víspera de la fecha de los comicios, personas interesadas en los resultados del sufragio se reunían en clubes eleccionarios con la fi-

nalidad de asaltar las mesas. Todo empeño era dirigido a arrojar a los adversarios de la plaza pública.

Ello generaba que previamente se dilucidara por la fuerza la ocupación del entorno público; en dichas revueltas participaban las propias autoridades locales, inclinando en favor de alguna de las facciones la fuerza material institucionalizada.

La victoria de alguno de los grupos tenía inmediatamente su correlato en las ánforas.

Por lo general, los expulsados de la plaza no solían resignarse a la derrota electoral: en otro lugar simulaban la elección, lo que originaba un proceso dual.

Un ejemplo de lo expuesto puede tomarse de la forma como se llevaron a cabo las llamadas "*elecciones supletorias*" para la composición del primer Congreso Constituyente. Así, Riva Agüero, en su manifestación de 1824, alude concretamente al caso de Manuel Antonio de Colmenares, quien obtuvo la representación de Huancavelica:

> *"Ante la imposibilidad material de efectuar los comicios en ese lugar, por encontrarse ocupado por las fuerzas realistas, hubo de llevarse a cabo en Lima, con los naturales de la zona con residencia en la capital. El tal Colmenares tomó unos cuantos indígenas que trabajaban como cargadores en la puerta del mercado; los condujo al recinto electoral proveyéndoles de cédulas escritas para que votaran por él y por los demás que figuraban en la misma lista; y así salió elegido diputado, curiosamente por ocho o nueve individuos que él mismo reunió para el acto de sufragio."*

Por todo ello, Manuel Vicente Villarán llegó a afirmar que *quien tenía* las mesas había ganado la elección. Para conseguirlo se necesitaba de la exaltación de los golpes y los tiros.

Debe resaltarse, además, la significativa presencia de la Iglesia como institución legitimadora de los escrutinios. Así, antes del acto eleccionario se llevaba a cabo una ceremonia religiosa en donde se elevaban oraciones al Supremo Hacedor, e incluso el sacerdote ofrecía exhortaciones acordes con las circunstancias.

Como hecho curioso puede comentarse que era práctica electoral, que cuando debía suspenderse la actividad de las mesas electorales hasta el día siguiente, por razones de falta de luz solar, las urnas se introducían en una caja de tres llaves.

Las llaves eran entregadas al presidente del colegio electoral, al secretario del mismo y al párroco de la localidad. El local quedaba bajo la custodia de ocho ciudadanos previamente nombrados para dicha tarea de vigilancia.

Con dicha práctica se pretendía asegurar la pureza del sufragio ya expresado.

5.1.2.Estadio de la consolidación del sistema

Este período se inicia a comienzos de 1855 y se extiende hasta 1931, habiendo cubierto un total de setenta y seis años.

Durante ese lapso se expidieron los siguientes dispositivos:

–Decreto de 5 de febrero de 1855.
–Constitución de 1856.
–Ley de 10 de enero de 1857.
–Ley de 4 de abril de 1860.
–Constitución de 1860.
–Ley de 4 de abril de 1861.
–Constitución de 1867.
–Ley de 7 de noviembre de 1896.
–Ley de 20 de noviembre de 1896.

–Ley perentoria 1777, de 26 de diciembre de 1912.
–Ley 2108, de 4 de febrero de 1915.
–Ley 4907, de 30 de enero de 1924.

Sus características principales fueron las siguientes:

a)El ejercicio de la ciudadanía se encontraba sujeto a condiciones tales como:

–Ser varón mayor de veintiún años o acreditar el estado civil de casado.

–Tener bien inmueble o capital rentista; en su defecto, acreditar copropiedad rentista o practicar una profesión, industria u oficio.

–Saber leer y escribir, excepto tratándose de los indígenas hasta la reforma constitucional del texto de 1860 (noviembre de 1895).

La polémica sufragista de 1860 tuvo connotaciones vinculadas con el sufragio restringido de carácter étnico.

Así, en el fragor de dicha discusión el conservador Bartolomé Herrera llegó a señalar:

> *"El derecho no tiene su origen en la voluntad humana, sino en la naturaleza. No era un castigo a los indígenas y mestizos declarar que no podían votar; porque se puede carecer de un derecho no sólo por la comisión de un delito, sino también por incapacidad natural. La naturaleza humana se desenvuelve según sus facultades. 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 degradarlos; darles participación es la verdadera obra maldita de la degradación y repugnante envilecimiento de esa raza infeliz."*

b)En cuanto a su modalidad, el sufragio fue directo, público y mediante doble cédula firmada (con el objeto de evitar falsificaciones).

Debe admitirse que esta modalidad se ejecutó con intervalos. Su aplicación se remonta a las consecuencias del histórico triunfo de los liberales y Castilla en La Palma, contra las huestes de Rufino Echenique. En tal virtud, el Gobierno Revolucionario, mediante decreto de 5 de febrero de 1855, se apresuró a convocar una convención nacional de diputados –los que fueron elegidos por sufragio directo– para que dictara la Constitución y las leyes orgánicas que necesitaba la República.

Las únicas personas excluidas de la votación fueron los partidarios del gobierno depuesto –los echeniquistas–. No se exigió probanza de renta, profesión o instrucción.

Posteriormente se consagró el sufragio directo a nivel constitucional mediante el histórico artículo 37 de la carta liberal de 1856 y el artículo 39 de la Constitución de 1867. En tanto, la Constitución intermedia de 1860 se limitó a señalar que una ley específica determinaría los alcances de la materia electoral.

Finalmente, dicho concepto se consagró de manera definitiva en la ley de 20 de noviembre de 1896.

La historia confirma que a lo largo del siglo XIX el sufragio directo sólo fue empleado en cuatro oportunidades: para elegir representantes a la Convención de 1855; para elegir al presidente y vicepresidente de la República en 1858; para las elecciones de 1859; y finalmente, para los comicios de 1896.

c)La conducción de los comicios quedó encargada a funcionarios especialmente nombrados por el Gobierno, los mismos que eran responsables de la designación de los miembros de mesa.

d)Se estableció la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Electoral, el cual fue creado como un organismo técnico, independiente y centralizador de la administración electoral.

e)Se creó la Junta Electoral Nacional como órgano de justicia electoral, la cual estuvo integrada de la manera siguiente:

–Dos delegados de la Cámara de Senadores;

–Dos delegados de la Cámara de Diputados;

–Cuatro delegados del Poder Judicial (por intermedio de las respectivas Cortes Superiores), y

–Un delegado del Poder Ejecutivo.

Los partidos políticos tenían derecho a designar, ante este organismo, un adjunto con capacidad deliberante.

Se instituyeron además las denominadas juntas electorales provinciales, que se encontraban integradas por prominentes ciudadanos en su condición de representantes de diversos grupos sociales. Estos organismos se encargaban de elaborar el Registro Cívico General de las Provincias, así como de designar las comisiones respectivas de sufragio mediante la modalidad de sorteo entre los mayores contribuyentes del lugar.

f)Se estableció en favor de la Corte Suprema la atribución de órgano revisor de los procesos electorales, con facultades anulativas sobre los mismos.

Al respecto, Jorge Basadre ha señalado: "*Ningún partido de oposición ganó las elecciones bajo la vigencia de este marco electoral* ".

Este período queda graficado en la práctica a través de las expresiones de Luciano Benjamín Cisneros, quien afirmó en 1902 lo siguiente:

"¿Qué ha sido el llamado poder electoral, salvo en la radiante aurora de la República, sino fuente inagotable de inmoralidad política, abyecto cortesano de profanaciones liberticidas, agente audaz de atropelladas e insensatas ambiciones? Armado con el puñal homicida, dominador de las plazuelas, todo lo ha profanado hasta la conciencia, desde los templos hasta la tribuna, que se convirtió en el impúdico engendro de dualidades, en repugnante palenque de enfurecidas pasiones."

5.1.3. Estadio de la autonomía electoral.

El tercer período abarca de 1932 a 1962, comprendiendo treinta y un años de vida republicana.

Durante ese lapso se dictaron los siguientes dispositivos:

–Estatuto electoral. Decreto ley 7177, de 26 de mayo de 1931, modificado por el decreto ley 7287, de 28 de agosto de 1931.

–Constitución de 1933.

–Ley 8932, de 4 de junio de 1934.

–Ley 9812, de 4 de agosto de 1939.

–Ley 10316, de 15 de diciembre de 1945.

–Decreto ley 11100, de 1 de setiembre de 1949.

–Decreto ley 11226, de 10 de diciembre de 1949.

–Decreto ley 11308, de 17 de marzo de 1950.

–Decreto ley 11400, de 14 de junio de 1950.

–Decreto ley 12106, de 23 de agosto de 1954.

–Ley 12461, de 9 de diciembre de 1955.

–Ley 12462, de 9 de diciembre de 1955.

–Ley 12467, de 9 de diciembre de 1955.

–Ley 12491, de 20 de diciembre de 1955.

–Ley 13713, de 30 de octubre de 1961.

Este período se inicia con la caída del régimen de la *Patria Nueva*, hasta ese entonces conducido por Augusto B. Leguía.

La Junta de Gobierno de David Samanez Ocampo, mediante una resolución de 13 de mayo de 1931, nombró una comisión *ad honorem* integrada por Luis E. Valcárcel, Luis Alberto Sánchez, José Antonio Encinas, Jorge Basadre, César A. Ugarte, Alberto Arca Parró, Federico More, Carlos Manuel Cox y Carlos Enrique Zelaya (secretario), a efectos de elaborar un anteproyecto de ley electoral sobre las bases siguientes:

–Registro electoral único.

–Poder Electoral autónomo.

–Representación de las minorías.

Su trabajo se convirtió en ley mediante el decreto ley 7160, de 26 de mayo de 1931.

Sus características principales fueron las siguientes:

a)El ejercicio de la ciudadanía se iría ampliando de manera paulatina.

El 7 de setiembre de 1955, mediante norma dictada durante el gobierno del general Manuel A. Odría, se reconoció por primera vez el voto a las mujeres.

b)Se creó el Jurado Nacional de Elecciones como máximo órgano electoral, el mismo que estaba integrado de la siguiente manera: el fiscal más antiguo de la Corte Suprema, quien era el presidente, además de un delegado por las universidades nacionales y cuatro delegados –escogidos por sorteo– de las Juntas Departamentales. Como puede observarse, desaparecieron así los delegados de los otros poderes públicos.

c)Se estableció en definitiva el Registro Electoral, en forma técnica y permanente, con disposiciones que apuntaban a garantizar la autenticidad del sufragio.

Los partidos políticos estaban obligados a inscribirse en el Registro de Partidos, a fin de obtener personería y postular candidatos.

d)Se estableció el voto secreto con el objeto de preservar la pureza del acto electoral; asimismo, se promovió el sistema de las cédulas electorales de iguales características, tanto en la calidad de papel, color, formas, etc., sin distintivo alguno y con los nombres impresos de los candidatos, a efectos de votar marcando únicamente un signo o símbolo.

e)La representación se estableció sobre la base del volumen poblacional y con tendencia a la proporcionalidad.

5.1.4. Estadio de las garantías al sufragio ciudadano.

Este período comprende de 1962 a 1979, abarcando diecisiete años de vida republicana.

Durante ese lapso se dictaron los siguientes dispositivos:

–Decreto ley 14207, de 25 de setiembre de 1962.

–Decreto ley 14250, de 5 de diciembre de 1962.

–Decreto ley 21949, de 21 de octubre de 1977.

–Decreto ley 21995, de 4 de noviembre de 1977.

Este período se inicia en las postrimerías del gobierno militar de Nicolás Lindley.

Las dos primeras disposiciones citadas surgieron sobre la base de un proyecto de ley formulado tiempo atrás por el senador Dammert Muelle.

Las características principales del período son las siguientes:

a)Instauración de un nuevo sistema electoral de base proporcional con el método creado por el matemático belga Víctor D'Houndt. Con ello se consiguió que el sistema electoral otorgase a cada organización política un número de representan-

tes que guardara relación con los votos que hubiere obtenido. A partir de allí se organizó que la representación política sea el fiel reflejo del cuerpo electoral.

b)Establecimiento del escrutinio en mesa.

c)Establecimiento de garantías electorales para los electores y organizaciones políticas participantes en un proceso sufragial.

d)Establecimiento de delitos y penas para los infractores a la legislación electoral.

5.1.5. Estadio de la ampliación del proceso de participación en el sufragio.

Este período comprende de 1979 a 1993, abarcando catorce años de desarrollo. Durante él se han expedido los siguientes dispositivos legales:

–Decreto ley 22652, de 27 de agosto de 1979.
–Constitución de 1979.
–Ley 24872, de 29 de junio de 1988.
–Ley 25012, de 9 de febrero de 1989.
–Ley 25077, de 16 de julio de 1989.
–Ley 25076, de 18 de julio de 1989.
–Decreto supremo 057-89-PCM, de 29 de julio de 1989.
–Decreto supremo 050-89-PCM, de 21 de agosto de 1989.

Las características del período son las siguientes:

a)El ejercicio de la ciudadanía se encuentra sujeto a condiciones tales como:

–Tener dieciocho años de edad
–Expresión sufragante por parte de los ciudadanos analfabetos.

b)Opción ciudadana por el voto preferencial para escoger a los representantes al parlamento.

c)Ampliación de la participación ciudadana mediante la práctica de la democracia semidirecta, a través de mecanismos como el referéndum y la revocación de mandato.

d)Consolidación de la cifra repartidora, para permitir la representación de las minorías políticas.

e)Sustentación de la doble vuelta electoral para la elección del jefe de Estado.

5.1.6. Estadio de la estructuración sistémica.

Este período comprende de 1993 a la fecha.

Durante este lapso se han dictado los siguientes dispositivos:

–Constitución de 1993.
–Ley 26304, de 4 de mayo de 1994.
–Ley 26344, de 25 de agosto de 1994.
–Ley 26430, de 5 de enero de 1995.
–Ley 26486, de 17 de junio de 1995.
–Ley 26487, de 22 de junio de 1995.
–Ley 26497, de 28 de junio de 1995.

Sus características principales son las siguientes:

a)Constitucionalización de un conjunto de instituciones de democracia directa, tales como el referéndum, la iniciativa popular, la remoción y revocación del mandato, etc.

b)Creación de un sistema electoral conformado por tres órganos, a saber: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

c)Constitucionalización del derecho de voto de las personas residentes en el extranjero.

Conclusiones

PRIMERO:

Los analfabetos del sector indígena pudieron votar a lo largo del siglo XIX.

SEGUNDO:

La gran reforma se inicia en 1931 y se consolida en 1962 sobre la base de los siguientes factores:

- Registro electoral único.
- Autonomía de los órganos electorales.
- Garantía ciudadana para el ejercicio del sufragio.
- Ampliación paulatina del sufragio (voto de mujeres, mayores de 18 años, de analfabetos y democracia directa).

TERCERO:

La Constitución Política de 1993 establece un mecanismo inédito en la legislación electoral de Latinoamérica.

Sistemas electorales comparados de América Latina

Doctor Fernando Tuesta Soldevilla

1. ¿Por qué comparar en América Latina?

El Perú tiene un sistema electoral que ha sido construido a lo largo del tiempo, en un contexto específico que es América Latina, pudiendo encontrar elementos comunes y diferentes entre los países que la integran. El comparar entre países, nos permite explicar los condicionantes del contexto y las consecuencias. Comparar también nos ofrece quizá la posibilidad de encontrar las particularidades y las generalidades de cada país. Finalmente, comparar nos permite superar la creciente costumbre de observar solamente lo propio y desconocer los elementos y acontecimientos que se desarrollan en un escenario mayor al propiamente nacional. Por esta razón comparar es muy útil, en la medida en que es un método de observación científico, que nos permite, entre otras cosas, relativizar lo que tenemos, distanciando adecuadamente nuestro objeto de interés.

América Latina presenta dos características fundamentales que facilitan la comparación. La primera de ellas es que sus países miembros conjugan y han atravesado gran parte de su historia republicana en forma común. Pero además, y éste es

el punto que la hace una región particular, porque todos los países tienen un régimen presidencialista. Pese a su importancia, muchas veces se deja de lado esta singularidad. Justamente, el sistema presidencialista latinoamericano enmarca institucionalmente las reglas de juegos políticas y permite, a su vez, que el sistema electoral tenga efectos muy particulares y distintos a aquellos sistemas parlamentarios, como por ejemplo, el europeo o asiáticos o de los presidencialismos como el norteaméricano o el francés.

2. Precisiones sobre el sistema electoral

En el Perú referirse al sistema electoral nos coloca delante de un gran problema conceptual y terminológico. Se utiliza, en realidad, el mismo término para dar cuenta de realidades distintas. La ciencia política nos proporciona definiciones precisas que lamentablemente los constituyentes y parlamentarios no han tomado en cuenta al momento de elaborar la Constitución de 1993[1].

El sistema electoral es para la ciencia política, el conjunto de métodos y técnicas que permiten convertir los votos en puestos públicos de elección, sean éstos únicos o colegiados. La pregunta es ¿a partir de los votos que obtienen los candidatos y partidos, cómo se hace para señalar , quién o quiénes ha (n) sido elegido (s)? En algunos casos presidente de la República, alcalde, gobernador, etc. En el caso de cuerpos colegiados, los parlamentos, concejos municipales, etc.

---

1 En el Perú el término ha sido utilizado de manera equivocada. La última, más flagrante y repetida en las leyes sobre materia electoral, es la incorporada en la Constitución de 1993. El capítulo XIII, bajo el título de Sistema Electoral, hace referencia a la forma de organización y funciones de los órganismos electorales.

Los elementos componentes del sistema electoral son varios: la circunscripción electoral, la forma de candidatura, la forma de votación, el método matemático de conversión de votos en escaños, entre otros. A su vez, cada uno de estos elementos contiene subdivisiones. De esta manera, la combinación de cada uno de ellos, nos permitirá construir un Sistema Electoral particular. Esto hace que por ejemplo, Ecuador -que acaba de cambiar su sistema electoral-, tenga un sistema con lista abierta para un parlamento unicameral. Pero el sistema ecuatoriano no tiene nada en común con el sistema chileno, que tiene listas cerradas, pero no bloqueadas en circunscripciones binominales para la elección de un parlamento bicameral. A su vez, los dos anteriores difieren del peruano que tiene lista cerrada pero no bloqueada con voto preferencial, con distrito electoral único. Así el sistema peruano es distinto del ecuatoriano y del chileno, que distan de ser parecidos al argentino, mexicano o uruguayo. ¿Qué conclusión extraemos de lo observado? Que hay más o menos tantos sistemas electorales como países en el mundo.

Sin embargo, pese a esa diversidad, los sistemas electorales pueden ser agrupados por su principio de representación: principio de representación por mayoría y principio de representación proporcional. Estos varían según el objetivo que se proponen. En el primer caso, se trata de construir mayorías parlamentarias que permitan gobernar. En cambio el segundo, tiene como propósito tratar de expresar de la manera más fiel posible la representación política de los diversos sectores sociales y políticos en el parlamento. Ambos sistemas son opuestos.

Los sistemas electorales en el mundo se agrupan alrededor de estos dos principios. De esta manera, unos se parecerán más que otros.

3. Modelos y cautelas

Todo sistema electoral tiene particularidades, pocas veces repetibles. Esto hace que no siempre la fortaleza de uno de sus elementos, se reproduzca en otro país, pues la eficacia y consistencia dependerá de otros factores. Sin embargo, hay algunos sistemas electorales que por sus características han sido modelos en los procesos de reformas electorales. Es el caso del sistema electoral alemán, llamado sistema proporcional personalizado. Desarrollado en la post guerra, ha motivado que en Nueva Zelandia sea tomado como modelo. En América Latina, ocurrió lo mismo en Bolivia. Venezuela hizo lo propio, años antes. Varios países de Europa del Este, transitan por el mismo camino.

Estamos pues delante de un mecanismo que es de vital importancia para los procesos institucionales, porque permite señalar quiénes han salido elegidos. En consecuencia, si se tiene un resultado electoral A, bajo un sistema electoral peruano, se tendrá una composición del parlamento B. Pero, si a ese mismo resultado electoral A, se le aplica, por ejemplo el sistema electoral chileno, la composición del parlamento ya no será B sino C y si se aplica el sistema electoral boliviano, tendremos un parlamento totalmente distinto al B y al C. Es decir, el sistema electoral es de fundamental importancia para el destino de las instituciones y los regímenes políticos. Por lo tanto, elegir un sistema electoral y dejar de lado otros, será decisivo. Dicho de otro modo, no es suficiente tener un conocimiento de los elementos constitutivos del sistema electoral, sino también conocer los efectos que produce.

Sin embargo, aqui hay que tener especial cautela, pues es fácil pensar que modificando algunos elementos del sistema

electoral se tendrá los mismos efectos políticos que se manifiestan en determinadps países. Esto ocurre cuando no se consideran otros elementos contextuales fundamentales, como los históricos e institucionales.

4. Democracia y elecciones en América Latina

A finales de la década del 70 e inicios del 80, se desarrolla el proceso de redemocratización en América Latina. Curiosamente, los países que habían atravesado largos procesos de inestabilidad política, fueron los primeros en realizar las transiciones democráticas: Ecuador lo inicia en 1978 y, el mismo año, Perú y Bolivia. Los siguieron, Argentina en 1983, Uruguay y Brasil en 1985, Paraguay y Chile en 1989. En Centroamérica sucede otro tanto. Costa Rica, Venezuela y Colombia no transitaron por estos procesos, manteniendo sus regímenes políticos estables.

En todos estos países se sancionan nuevos marcos jurídicos que reformaron las reglas de juego electorales ya sea a través de constituciones (Ecuador, Perú, Colombia, Paraguay) y/o leyes electorales (Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil). Es decir, que todos estos países consideraban que era necesario e indispensable reformar sus sistemas electorales. Ellos buscaban satisfacer adecuadamente la representación y dotar el proceso electoral de un alto grado de credibilidad.

Todos los sistemas latinoamericanos se mantuvieron al interior del principio de representación proporcional, bajo el interés de reproducir representaciones pluripartidistas. Pero muchas veces éstas no necesariamente se han correlacionado con cuerpos electivos que produzcan gobernabilidad. Esta es una tarea constante de la ingeniería institucional y constitu-

cional, que tienen que librar un diálogo difícil entre quienes desean mayorías absolutas en el Parlamento y quienes quieren legislativos que ofrezcan proporcionalidad.

5. Dos sistemas electorales y su combinación

A diferencia de los regímenes parlamentarios como los europeos, Canadá, Japón, Israel o algunos países de Europa del Este, en donde se desarrolla un sólo sistema electoral, en América Latina, los sistemas electorales son dos: uno parlamentario y otro presidencial. Esto se debe a las características de su régimen político. Mientras los primeros eligen un parlamento, quien posteriormente se encarga de elegir a un ejecutivo, en los países latinoamericanos, los electores eligen directamente a ambos poderes del estado.

En los regímenes parlamentarios, los ciudadanos, al elegir un parlamentario, tienen la idea presente de elegir un cuerpo colectivo, que elegirá al jefe de gobierno. Este por lo tanto, le deberá su nacimiento al legislativo. En cambio, en los regímenes presidencialistas al realizarse dos elecciones paralelas (no siempre simultáneas) van a producir dos legitimidades distintas: parlamento y presidente de la república.

En este caso el ejecutivo no le debe su nacimiento al legislativo. Por el contrario, adquiere legitimidad propia al momento en que es elegido directamente el presidente de la república.

Por lo tanto, en regímenes presidencialistas latinoamericanos, se tiene que combinar estas dos elecciones, convirtiéndose esta tarea, en fundamental. La situación se complejiza cuando los parlamentos son bicamerales -que son la gran mayoría, salvo Perú, Ecuador y algunos países centroamericanos-

en tanto se tiene que desarrollar un sistema electoral para cada cámara legislativa.

Las preguntas claves pasan a ser entonces ¿Cómo combinarlos? ¿Qué se combina? ¿Cuáles son los elementos que necesariamente deden estar adecuadamente combinados? Muchas veces lamentablemente estas preguntas no se encuentran en el listado primero para estructurar un sistema electoral.

Para responder adecuadamente estas preguntas, los sistemas electorales, deben ser producto del más amplio consenso político de las fuerzas involucradas en su confección. Esto no sólo visto desde una postura democrática del consenso, sino también desde un punto de vista pragmático. Cuando un sistema electoral es desarrollado por un segmento del espectro político parlamentario, corre el riesgo de ser cambiado, cuando esa mayoría deja de ser tal y da paso a otra que se siente insatisfecha con dicho sistema. El consenso posibilita la permanencia de las reglas y la continuidad de éstas, permite ser interiorizadas por los ciudadanos.

Un ejemplo de cómo se relacionan los dos sistemas electorales, se muestra en la llamada segunda vuelta electoral, conocida también como *ballotage*. Su objetivo apunta a otorgar mayor consenso a favor de los triunfadores. Fue en Francia, el siglo pasado, en donde se aplicó por primera vez[2]. Este es un procedimiento en el cual se impone un número calificado de sufragios- puede o no ser mayoría absoluta - a todo postulante a ciertos cargos electivos. Tuvo en su origen intentar reducir el número de partidos participantes y así evitar la prolifera-

2 Si bien hay antecedentes anteriores a la república, ésta se realizó para la elección de los parlamentarios con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III,

ción de agrupaciones, obligando a ellas a alimentar alianzas y negociaciones interpartidarias. Posibilita, asimismo, que los elegidos cuenten con una cuota de legitimidad. Sin embargo, hay diferencias entre la aplicación inicial y europea y la versión latinoamericana y peruana. En el caso francés, el *ballotage* es utilizado para elegir tanto al presidente de la república como a los representantes en la Asamblea Nacional. En el primer caso, sólo recurren los dos candidatos más votados y en el segundo aquellos que sobrepasen el 10 por ciento de los votos. Desde su aplicación se ha reducido el número de partidos políticos. En América Latina toman esta sistema en la actualidad varios países: Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Ecuador, Perú Brasil, El Salvador, Guatemala, entre otros[3].

El modelo latinoamericano se diferencia del francés, al aplicar el b*allotage* sólo a la elección del presidente y vicepresidente y no a los representantes. Si la idea era dotar a la presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario y evitar la fragmentación política, este objetivo no se logró. No se pudo evitar el multipartidismo y los gobiernos nacidos bajo este sistema no se podría denominarlos, necesariamente, fuertes.

---

reapareciendo en la III y V República. Posteriormente, se incorporó a los sistemas con distritos uninominales, Holanda (1906-1918), para luego dejarlo de lado, España (1870-1931), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921), y con distritos plurinominales, Bélgica (hasta 1900), Noruega (hasta 1906), Italia (1882-1891), Suiza (hasta 1919) y España (hasta 1871 y entre 1931-1936). Pero, el origen de la elección presidencial con el mecanismo del *ballotage* estuvo en la Alemania del Weimar.

3 Sin embargo, fue Costa Rica, en 1949 (con un umbral mínimo del 40%) y Ecuador (Ley Electoral), en 1978, los primeros países que aplicaron el *ballotage* en forma sistemática, hasta la actualidad.

Las experiencias de combinación entre *ballotage* y presidencialismo han demostrado no estar bien estructuradas. Esto debido al gran poder del presidente, a la no aplicación del sistema a la elección parlamentaria o su no coincidencia temporal con la segunda vuelta electoral[4]. El resultado práctico ha sido que en varias oportunidades el presidente electo carecía de mayoría parlamentaria. Por lo tanto, las mayorías electorales presidencial conseguidas en la segunda vuelta, han sido en el tiempo poco estables. Otro caso es cuando la mayoría parlamentaria conseguida, es a través de la segunda vuelta. Esta se convierte también en mayoría institucional.

Esta situación, como la comentada, ocurre muchas veces, porque quienes hacen las reformas o quienes piensan la reforma, no saben qué ni cómo reformar, sino lo hacen bajo perspectivas del corto plazo. Pero, el corto plazo en política está lógicamente impregnado de intereses. Por lo tanto, el corto plazo no permite, generalmente, desarrollar aquellos métodos y mecanismo electorales que estabilicen un sistema electoral.

Una vez revisados los aspectos conceptuales sobre los sistemas electorales y sus reformas, pasaremos a sistematizar los que corresponden a América Latina para observar sus tendencias y particularidades.

6. Elección presidencial

Hemos anotado que en los sistemas presidencialistas de América Latina, la elección del presidente de la república es

4 Bajo el sistema peruano actual, que tiene un distrito electoral único, no se podría desarrollar tampoco una segunda vuelta a escala parlamentaria.

la decisión más importante. Los sistemas electorales proporcionan una variedad muy grande de elección y esto es lo que ocurre en nuestra región. Si bien, con relación al principio de decisión, encontramos diferentes procedimientos, es claro que se ha impuesto claramente el sistema de mayoría con segunda vuelta. Las variantes son las siguientes:

·Mayoría relativa. Gana el candidato que obtiene más votos. Lo encontramos en 5 países: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

·Mayoría especificada. Se requiere una mayoría no absoluta para salir elegido en primera vuelta u otro requisito alterno, tres países lo tienen: Argentina (45% de los votos o 40%, si el primero supera al segundo en por lo menos 10% de los votos), Costa Rica (40%) y Nicaragua (45%).

·Mayoría absoluta. Si nadie supera el 50% de los votos, los dos candidatos más votados pasan a una segunda vuelta o *ballotage*. Son los casos de nueve países: Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay . En Bolivia, por el contrario, la segunda vuelta se realiza a través del Congreso que tiene que elegir entre los dos candidatos más votados.

Con relación a la duración del mandato, éste varía entre un mínimo de 4 años y un máximo de 6 años, de la siguiente manera:

·4 años: 6 países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Honduras.

·5 años: 9 países: Brasil, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

·6 años: 3 países: Chile, México y Nicaragua.

La posibilidad de la reelección presidencial está relacionada con el punto anterior. En los últimos años se ha incrementado el número de casos, pese a la tradición antireelecionista de América Latina. Las alternativas son las siguientes:

·Reelección para un período consecutivo, 4 países: Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú.

·Reelección mediata, en total 7 países: Bolivia, Chile, Ecuador, República Dominicana y Uruguay, permite la reelección pasado un período presidencial. En cambio, Panamá y Venezuela deben mediar dos períodos presidenciales.

·Prohibición de la reelección, 7 países: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

A partir de la combinación de la información sobre período presidencial y posibilidad de reelección, los países en donde un presidente de la república podría mantenerse en el poder en forma continua, se ordenarían de la siguiente manera[5].

·12 años: Nicaragua

·10 años: Brasil y Perú

·8 años: Argentina

·6 años: Mexico y Chile

·5 años: El Salvador, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela.

·4 años: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Honduras.

5. Si en el año 2000, el presidente Fujimori se presenta y gana las elecciones, el período total de permanencia en el poder sería de 15 años, tiempo fuera de lo común para un mandatario de un régimen democrático.

El perfil que podríamos sacar de la información anterior es que los presidentes de la república en América Latina, son elegidos a través de mecanismos que incluyen la segunda vuelta, suelen estar en sus cargas alrededor de 5 años y no puede ser reelegidos en forma inmediata.

7. Elecciones legislativas

Paralelamente a la elección del presidente de la república, se desarrolla la elección de los representantes de las cámaras legislativas. Esto varía de acuerdo al país. Unos tienen una cámara legislativa y otros dos.

Los 8 países con parlamentos unicamerales son: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú. Los 10 países con parlamentos bicamerales son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Como se observa en el listado anterior, los países con parlamentos unicamerales son mayormente centroamericanos y todos pequeños en territorio y población, salvo Perú. Nuestro país es el único que ha pasado del segundo al primer grupo, gracias a la Constitución de 1993.

Lo anterior tiene implicancias en el número de parlamentarios, que se distribuirían de la manera como se muestra en el Cuadro N° 1.

Lo más destacado de dicho cuadro es que el Perú siendo el quinto país en tamaño poblacional y electoral de América Latina, es el decimocuarto cuando se observa el número de su representación parlamentaria. Si bien no existe un número de electores por uno determinado de parlamentarios, es tam-

Cuadro Nº 1
NÚMERO DE PARLAMENTARIOS EN AMÉRICA LATINA

México	500 D 128 S	= 628 parlamentarios
Brasil	503 D 81 S	= 584 parlamentarios
Argentina	257 D 69 S	= 326 parlamentarios
Colombia	163 D 102 S	= 265 parlamentarios
Venezuela	203 D 44 S	= 247 parlamentarios
Chile	120 D 46 S	= 166 parlamentarios
Bolivia	130 D 27 S	= 157 parlamentarios
República Dominicana	120 D 30 S	= 150 parlamentarios
El Salvador	148	= 148 parlamentarios
Uruguay	99 D 30 S	= 129 parlamentarios
Honduras	128	= 128 parlamentarios
Paraguay	80 D 454 S	= 125 parlamentarios
Ecuador	121	= 121 parlamentarios
Perú	120	= 120 parlamentarios
Guatemala	116	= 116 parlamentarios
Panamá	91	= 91 parlamentarios
Nicaragua	90	= 90 parlamentarios
Costa Rica	57	= 57 parlamentarios

bién cierto que no puede existir una desproporción tan grande como el caso peruano. La reducción de su tamaño en 1993 no se basó en ningún criterio técnico ni institucional

7.1. Cámara baja[6]

Las cámaras bajas, generalmente denominadas Cámara de Diputados, se eligen en todos los casos, a través de elección

6. Se incluye en este acápite los países que tienen una sola camára legislativa.

directa. La duración del cargo de diputados o miembros del parlamento unicameral varía de un mínimo de 3 años y un máximo de 5 años, como muestra el listado siguiente:

·3 años. Sólo lo tienen 2 países: El Salvador, México

·4 años. Es la duración con mayor número de países, 9 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, República Dominicana.

·5 años. Es el período más largo y lo tiene 7 países: Bolivia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El principio de representación bajo el que son elegidos los parlamentarios para la Cámara Baja o Cámara Única son los siguientes:

·Representación proporcional. Representan la mayoría, 14 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

·Representación proporcional personalizada. 2 países utilizan este sistema: Bolivia y Venezuela.

·Representación mayoritaria, que favorece al partido minoritario, en sistema binominal: Chile.

·Representación segmentada o combinada. México

Para la presentación de las candidaturas, éstas se presentan de la siguiente manera:

·Lista cerrada y bloqueada. Es lo más común, 13 países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (para la lista), Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

·Lista cerrada y no bloqueada. Se ofrece al elector la oportunidad de escoger candidatos al interior de las listas, en 4 países: Brasil, Chile, Panamá y Perú.

·Lista abierta. El único caso es el de Ecuador.

Para ejercer el derecho de sufragio, los electores tienen uno o más votos, como lo señala el siguiente listado:

·1 voto, lo tiene 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

·2 votos, lo ofrecen 4 países: Bolivia, Guatemala, México y Venezuela.

Con relación al procedimiento de adjudicación de escaños se divide - salvo los de mayoría relativa - entre los que aplican el método D´hondt o cifra repartidora o el cociente electoral.

·D´hondt. 8 países: Argentina, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

·Cociente electoral. 7 países: Brasil (media mayor), Colombia (resto mayor), Costa Rica (resto mayor), Ecuador, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

·Mayoría relativa. 3 países: Chile, México y Panamá.

Pero, previa a la adjudicación de escaños algunos (pocos) países aplican una barrera mínima legal, para posteriormente realizar la adjudicación.

·Barrera mínima. Sólo 3 países lo aplican: Argentina (3%), Bolivia (a nivel nacional), México (2%).

·Sin barrera mínima. Son 15 países: Brasil, Chile,Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

De lo anterior, se puede señalar que el perfil mayoritario de la cámara de diputados o unicarmerales es el siguiente. El mandato tiene una duración entre 4 a 5 años. Se rige bajo el

principio de representación proporcional, cuyas listas se presentan bajo el formato de cerradas y bloqueadas. El método de adjudicación de escaños se desarrolla a través del método D'hondt o cociente electoral, sin barrera mínima legal, teniendo el elector un voto.

7.2. Cámara de senadores

En América Latina, sólo 10 países tienen cámara alta o senado. De ellos, la duración del cargo varía de un mínimo de 4 años y un máximo -exactamente el doble- de 8 años:

·4 años. 2 países: Colombia, República Dominicana.

·5 años. 4 países: Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

·6 años. 2 países: Argentina, México.

·8 años. 2 países: Brasil, Chile.

Salvo el caso de México, los senadores en el resto de 9 países pueden ser reelegidos para un próximo período. La mayoría de los países, renuevan sus senados en forma total, sólo algunos lo hacen de manera parcial, como muestra el listado siguiente:

·Renovación total: Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

·Renovación por tercios cada dos años: Argentina

·Renovación por tercios cada cuatro años: Brasil

·Renovación por mitad cada tres años: México.

Para la elección de los representantes del senado, a diferencia de diputados, se dividen entre los dos principios de elección.

·Representación proporcional. 4 países: Colombia, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

·Representación mayoritaria. 6 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y República Dominicana.

8. Relación entre elección presidencial y parlamentaria

Como producto de lo anterior, enfrentamos un tema sumamente importante pues permite observar la influencia que ejerce la elección del presidente de la república sobre la elección del parlamento. El eje central de una relación estrecha entre ambas elecciones, es el factor tiempo. Es decir, el referido a si las elecciones se realizan el mismo día. La variable útil es la duración del mandato. En los listados anteriores vimos que hay pocos casos en los que coinciden. En algunos casos, el período presidencial es idéntico al de diputados, pero distinto al de senadores. En otros casos, no coincide. Si las elecciones son concurrentes, para que la influencia sea mayor, se requiere que exista una boleta única, y aun mayor, si existe sólo un voto para ambas elecciones. Bajo estos criterios tenemos 4 tipos de países:

·Simultaneidad alta. Tienen elecciones el mismo día, una misma boleta y un sólo voto, 4 países: Argentina (no siempre), Bolivia, Honduras y Uruguay.

·Simultaneidad media. Tiene elecciones el mismo día, una sola boleta, pero dos votos, 1 país: Perú.

·Simultaneidad baja. Tienen elecciones el mismo día, pero no tienen ni boleta ni voto único, 8 países: Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.

·Carecen de simultaneidad. No tienen elecciones concurrentes, por lo tanto tampoco boleta ni voto único, 5 países: Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana.

9. A modo de conclusión: algunos efectos de los sistemas electorales

Los sistemas electorales permiten pues convertir los votos en escaños o puestos de elección. Por lo tanto, configuran un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc) o cuerpos colectivos (parlamentos, concejos municipales, etc). De esta manera, aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera, tendrá una resultante distinta sí se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto le confiere al sistema electoral, una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político. Por lo tanto, escoger un sistema electoral determinado, pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país. Sin embargo, si bien el sistema electoral tiene efectos en el sistema de partidos, en la gobernabilidad y la legitimidad electoral, también es cierto que éste es condicionado por factores históricos, políticos y culturales. En otras palabras el sistema electoral es también el resultado de un proceso político y social.

Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos son varios. Quizá de los primeros y más polémicos son los que intentó demostrar Maurice Duverger en su clásico *Los Partidos Políticos*. Allí señaló la monocausalidad existente entre el sistema electoral mayoritario y la conformación de sistemas partidarios bipartidistas y el sistema electoral proporcional y los sistemas de partidos pluralistas. Sin embargo, estas tesis fueron relativizadas por otros autores, quienes señalaron que el sistema electoral no es sino uno entre otros factores de la conformación del sistema de partidos, siendo su importancia real, variable. Es por esta razón la dificultad de precisar sus efectos.

Pero, si una de las funciones del sistema electoral es transformar votos en escaños (o puestos electivos en general) evidentemente el efecto será distinto de acuerdo al tipo (o subtipo) de sistema escogido. Pero, todos los sistemas, de una u otra manera, reducen el número de partidos-candidatos al número de partidos-elegidos, siempre favoreciendo a los más grandes en detrimetro de los más pequeños.

Uno de los problemas planteados por la estructuración del sistema de partidos es la constitución de mayorías parlamentarias. En los sistemas parlamentarios es imprescindible para la conformación del gobierno, en los sistemas presidencialistas, como los latinoamericanos, para el apoyo al gobierno y cimentar la gobernabilidad.

Esta creación de mayorías pueden, sin embargo, ser *merecidas* o *fabricadas*. La *mayoría merecida* se produce cuando el partido logra mayoría absoluta de votos y se hace merecedor de la mayoría de los escaños. La *mayoría fabricada* nace cuando un partido no logra superar más de la mitad de los votos, sin embargo, obtiene la mayoría de los escaños. Este es el caso de uno de los claros efectos desproporcionales del sistema electoral.

De esta manera, una de las tareas de los parlamentos latinoamericanos es reformar sus sistemas teniendo en cuenta su oportunidad, sus efectos y los objetivos que deben conciliar representación y gobernabilidad. Tareas difíciles, pero necesarias para ingresar con mejores posibilidades al nuevo milenio.

Bibliografía

Navarro Fierro, Carlos y Juan Mora Heredia: "Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado". En *Sociológica*, año 11, número 30, México, enero- abril, 1996.

Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Sartori, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de incentivos y resultados*: Lima: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Tuesta Soldevilla, Fernando (compilador): *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Bogotá. Parlamento Andino, 1999 (en prensa).

Tuesta Soldevilla, Fernando: "El impacto del Sistema Electoral sobre el sistema político peruano". En *Los enigmas del poder (Fujimori 1990-1996)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.

Delitos Electorales

Doctor Luis Alberto Bramont-Arias Torres

Los delitos electorales se constituye en uno de los grupos de ilícitos penales que menos se ha analizado en nuestra doctrina. En la presente ponencia se realizará algunas reflexiones respecto a los aspectos jurídico-penales más interesantes que se suscitan en torno a ellos.

I. Bien jurídico protegido

En referencia al bien jurídico protegido es necesario recordar que el artículo cuarto del Título Preliminar del Código Penal establece que la pena precisa la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos tutelados por la ley. Esto es, todo delito debe proteger un bien jurídico, de ahí que es preciso preguntarse cuál es el bien jurídico protegido en estos delitos electorales.

El Código Penal del 91 incorpora estos delitos en el capítulo *Delitos contra el derecho de sufragio*, dentro del título *Delitos contra la voluntad popular*. Es con el vigente Código Penal que tiene lugar la tipificación como delito de conductas vinculadas al derecho de sufragio; el Código Penal derogado de 1924 no hacía referencia a los delitos contra el derecho de sufragio.

La justificación para incorporar este tipo de conductas en el texto legal fue la de reconocer que existe un interés del

Estado en la defensa de las libertades garantizadas por la Constitución. Dentro de estas libertades se contempla el derecho de sufragio, por lo que actualmente se protege su ejercicio, el cual se convierte en el punto de partida de todas las aspiraciones democráticas.

El derecho de sufragio es el medio por el cual los ciudadanos ejercitan su derecho a participar en la vida del Estado. Afirmar esta función es reconocer la facultad de los ciudadanos para intervenir en la vida pública mediante el voto. Por estas consideraciones, el legislador consideró que el sufragio es un derecho fundamental que tienen los ciudadanos dentro de un Estado social y democrático de Derecho digno por lo tanto de protección penal.

Posteriormente entra en vigor la Ley Orgánica de Elecciones - Ley Nº 26859, de 1 de octubre de 1997 - que contiene en el Título XVI, *De los Delitos, Sanciones y Procedimientos Judiciales*, dentro del capítulo *Contra el Derecho de Sufragio*, dispositivos legales donde no sólo se reconoce el derecho de sufragio, sino también la obligación de ejercer ese derecho por parte del ciudadano. Tanto así que inclusive se sanciona, por ejemplo, al ciudadano que habiendo salido sorteado para integrar una mesa de sufragio, no concurre a su instalación, (art. 392º LOE).

II. Normativa vigente en materia de delitos electorales

En la actualidad existen dos normas que regulan simultáneamente los delitos electorales, el Código Penal y la Ley Orgánica de Elecciones.

El Código Penal del 91 incorpora los *Delitos contra el derecho de sufragio* en los artículos 354º a 360º. Posteriormente, la

Ley Orgánica de Elecciones, en su Título XVI *Delitos, Sanciones y Procedimientos Judiciales*, contiene un Capítulo Unico donde prevé conductas que atentan contra el Derecho del Sufragio, en los artículos 382º a 393º.

Por tanto, en la actualidad coexisten simultáneamente, en materia de delitos electorales, por un lado, el Código Penal donde incorpora el delito contra el derecho de sufragio y, por otro lado, a partir de 1997, la Ley Orgánica de Elecciones, norma que no sólo regula la materia penal sino la normativa en general en el tema de elecciones.

De esta circunstancias hay expresa constancia incluso en el art. 393º LOE, donde se señala que los delitos tipificados en esta ley rigen sin perjuicio de lo dispuesto en los Arts. 354º a 360º del Código Penal, lo cual demuestra, indudablemente, que no existe una adecuada técnica legislativa en materia de delitos electorales.

Este tipo de regulación de los delitos electorales estaría justificada si ambos dispositivos contemplaran diferentes tipos de conductas delictivas, lo que haría que ambos dispositivos actuaran de manera complementaria. Pero, lo incomprensible es que en ambas normas se sancionan conductas idénticas, generando graves inconvenientes.

Así, en aquellos supuestos donde resultan de aplicación ambos textos legales estaríamos ante el tema de la aplicación temporal de la ley penal, -arts. 6º a 9º del Código Penal. La regla general es que la norma posterior deroga a la anterior, si bien, en el presente caso, esto no es de aplicación puesto que por disposición expresa de la Ley Orgánica de Elecciones, ambos dispositivos son de aplicación, transgrediendo de manera clara el principio del *non bis in*

ídem, en virtud del cual una persona no puede ser sancionada dos veces por el mismo hecho, más si en los delitos electorales se contemplan, en algunos casos, dos sanciones penales para la misma conducta. Para asegurar el respeto al mencionado principio, habría que determinar para cada caso en concreto cual de las dos normas resulta aplicable, teniendo presente que en materia penal hay que aplicar lo más beneficioso, (art. 6º CP).

III. Conductas previstas en la Ley Orgánica de Elecciones y en el Código Penal

1.- *Turbación del acto electoral*: Esta conducta se configura cuando una persona, empleando violencia o amenaza, perturba o impide que se desarrolle el proceso electoral.

Este tipo de conductas está prevista en el art. 354º CP, donde se sancionan con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de diez años; en la Ley Orgánica de Elecciones están contempladas en el art. 384º b), donde se prevé pena privativa de libertad no menor de un año ni mayor de tres.

2.- *Obligar a un elector a votar en un determinado sentido*: En esta conducta el Código Penal, en su art. 355º, establece pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años; por su parte, el art. 382º b) de la Ley Orgánica de Elecciones prevé, para la misma conducta, pena privativa de libertad no menor de un mes ni mayor de un año.

3.- *El que siendo miembro de la mesa de sufragio, reciba el voto de un ciudadano no incluido en la lista de electores de la mesa o rechaza injustificadamente, el voto de un elector incluido en dicho padrón*: Esta conducta en el art. 359º, inciso 6 CP se sanciona

con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de ocho años; y en la Ley Orgánica de Elecciones, art. 383 c), se establece pena privativa de libertad no menor de seis meses ni mayor de tres años.

4.- *Retener el Documento Nacional de Identidad, injustificadamente, con la finalidad de impedir que el elector concurra a votar:* El Código Penal, en su art. 359º, inciso 7, contempla pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de ocho años; la Ley Orgánica de Elecciones, (art. 384º c), establece pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años.

5.- *Suplantación de un elector para emitir el voto*: El Código Penal (art. 357º), establece pena privativa de libertad no menor de uno a ni mayor de cuatro años; y la Ley Orgánica de Elecciones, (art. 386º), sanciona con pena privativa de libertad no menor de seis meses ni mayor de dos años.

De las penas previstas para cada una de las anteriores conductas señaladas, y a manera de conclusión, podemos afirmar que la Ley Orgánica de Elecciones es más beneficiosa que el Código Penal, al establecer penas más benignas. En la práctica, esto significa que en un caso de colisión de ambos dispositivos, se va a aplicar la Ley Orgánica de Elecciones; aunque es necesario indicar que el Código Penal será de aplicación en las conductas que no están previstas en la Ley Orgánica de Elecciones.

Asimismo, resulta curioso, desde el punto de vista político criminal, las sanciones que establece la Ley Orgánica de Elecciones, puesto que contempla penas más benignas que el Código Penal, teniendo en cuenta que la tendencia de éste último es la de imponer penas más drásticas.

IV. Problemas generales de la Ley Orgánica de Elecciones

1.- Existen determinadas conductas que ya estaban contempladas en el Código Penal, de ahí que resulte muy discutible su incorporación a la Ley Orgánica de Elecciones, si bien puede fundamentarse en base al principio de especialidad de la norma, esto es, se pretende señalar qué conductas, vinculadas a las elecciones, merecen una protección penal.

Dentro de este grupo tenemos los supuestos de suplantación de la persona con la finalidad de votar en las elecciones, conducta que ya estaba prevista como delito de falsedad genérica, (art. 438º CP), en donde se establece pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años. En este caso, la Ley Orgánica de Elecciones establece una sanción más benigna.

Esta diferencia de penas lleva incluso a la paradoja de que resulte más benigno suplantar a una persona en unas elecciones que en cualquier otro hecho, como, por ejemplo, la suplantación en un examen de admisión.

2.- En la Ley Orgánica de Elecciones se contempla como delito el hecho que una persona integre un Jurado Electoral estando impedida de hacerlo o la suplante, pero a continuación sanciona también a la persona que instiga a que se realice este tipo de conducta. Esta ultima disposición no resultaba necesario indicarla expresamente en la ley, puesto que, por aplicación directa de las reglas contenidas en la parte general del Código Penal, al instigador de un delito se le sanciona también con la misma pena que al autor (art. 24º CP).

3.- El art. 384º d) LOE castiga a la persona que impide o perturba una reunión en recinto privado o la que se realice en lugar de uso público, convocada con fines electorales, conforme el art. 354º CP.

En el presente dispositivo la Ley hace referencia al art. 354º CP, el cual no alude a reuniones con fines electorales, sino a aquellas conductas que turban el proceso electoral mediante violencia o amenaza, lo cual nos demuestra una falta de coherencia entre los dispositivos mencionados.

Asimismo, el hecho de impedir o perturbar una reunión pública lícita ya es una conducta prevista como delito en el art. 166º CP.

4.- En el delito previsto en el art. 389º LOE se establece como sanción una pena privativa de libertad no menor de dos años. Esto es, la norma fija el mínimo legal pero no hace referencia al máximo de la pena privativa de libertad. En estos casos, es necesario recurrir al art. 29º CP que regula lo referente a la pena privativa de libertad, indicando que si ésta es temporal, el máximo de la pena será de treinta y cinco años. En consecuencia, las penas que se contemplan en el art. 389º LOE tendrían como marco de pena, dentro del cual el Juzgador establecerá la pena concreta a aplicar, la de pena privativa de libertad no menor de dos años ni mayor de treinta y cinco. Pensamos que poder sancionar con pena tan elevada este tipo de conductas no fue la intención del legislador, puesto que inclusive este tipo de conductas tendrían una pena superior a la de un homicidio, teniendo en cuenta que existe una sustancial diferencia entre los bienes jurídicos en juego, la vida y el derecho de sufragio.

5.- En el delito previsto en el art. 390º LOE, se establece como sanción una pena de multa no menor del diez por ciento

del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa, además de la pena privativa de libertad e inhabilitación.

La pena de multa está prevista en los arts. 41º y ss. CP, en los cuales se sigue el sistema de días-multa, esto es, el condenado paga en razón de su ingreso promedio diario. Pero, en la Ley Orgánica de Elecciones se añade un factor adicional no contemplado en el Código Penal; es el referido al diez por ciento del ingreso mínimo vital. De ahí que en el presente caso, si bien nos encontramos ante una pena de multa, no se siguen los lineamientos establecidos por el Código Penal.

6.- Recientemente ha sido modificado el art. 382°a) de la Ley Orgánica de Elecciones mediante Ley N°27163 de 06 de agosto de 1999. A través de dicha modificación ha tenido lugar lo que podríamos llamar «agravación» velada de una de las conductas que originariamente se contenían en el apartado a) del art. 382°. Dicha conducta es la de ejercitar el derecho de sufragio por quienes están impedidos de hacerlo, más concretamente, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Ahora, tal conducta, al quedar excluida del ámbito de la Ley Orgánica de Elecciones, pasa a ser sancionada sólo por lo dispuesto en el art. 357° CP, donde se prevé como sanción una pena privativa de libertad no menor de uno, ni mayor de cuatro años.

Por otro lado, no podemos olvidar que a los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, junto a la pena ya prevista en el at. 357° del CP, les será aplicable, además la pena de inhabilitación, conforme lo dispone el art. 360° del CP, en función del cual quedarían privados de ejercer sus cargos (apartado 1 del art. 36° del CP) e incapacitados para obtener cualquier cargo o empleo de caracter público.

Todas estas observaciones están realizadas dentro de una revisión crítica de las disposiciones que regulan el delito electoral, siendo necesario señalar que es urgente una revisión de la legislación vigente, puesto que no es dable que respecto de una misma materia estén vigentes dos normas jurídicas penales.

Conclusiones

PRIMERO:

En materia de delitos electorales, el principal problema interpretativo proviene de la existencia de una doble normativa, la cual no sólo tiene por objeto unas mismas conductas delictivas, sino que prevé para ellas sanciones diferentes.

Estas disposiciones legales son las contenidas, por un lado, en el Código Penal, en sus artículos 354º a 360º; y por otro, la misma Ley Orgánica de Elecciones, cuyo Título XVI está dedicado específicamente a los delitos, sanciones y procedimientos judiciales; de manera más concreta, sobre los delitos electorales en la mencionada ley tratan los artículos 382º a 393º.

En cualquier caso, en el supuesto de la existencia de conflicto de leyes, habría que solventar dicho problema acudiendo a la aplicación de la norma que se considere más favorable en el caso concreto.

SEGUNDO:

En cuanto a los delitos electorales previstos tanto en el Código Penal como en la Ley Orgánica de Elecciones, de la comparación de ambos dispositivos se deduce que la tendencia del legislador en este último dispositivo ha sido la de ate-

nuar sensiblemente las penas, en contra del marcado acento agravatorio y represivo que están teniendo las últimas modificaciones legales en materia penal.

TERCERO:

Respecto a los delitos electorales específicamente tipificados en la Ley Orgánica de Elecciones, lo más resaltante es la aplicación de sanciones que no están previstas en nuestro Ordenamiento Jurídico, más concretamente en el Código Penal, en cuanto norma que fija los presupuestos y requisitos generales en materia penal, lo que supone una grave violación del principio de legalidad, al crearse nuevas sanciones que carecen de normas que regulen su determinación y aplicación.

Tal sucede, por ejemplo, en el artículo 390º de la Ley Orgánica de Elecciones, en relación con la pena de multa, donde se impone una multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa, lo que representa, respecto a la regulación de la pena de multa en el Código Penal, el agregarle a esta sanción un valor adicional, no previsto legalmente.

Segunda vuelta electoral y sus consecuencias en el Perú

Doctor Raúl Chanamé Orbe

1.1 Definición y antecedentes

La segunda vuelta electoral es un sistema de selección electoral que se cumple en dos momentos, en un primer proceso que busca minimizar la pluralidad de candidatos -al establecer umbrales para pasar a una segunda ronda electoral- y da una segunda oportunidad decisiva a los electores para ungir al definitivo triunfador de unos comicios determinados. El sistema de segunda vuelta (balotaje) nació en Francia a mediados del siglo XIX y se consolidó con la Constitución de 1958, con el fin de evitar el excesivo fraccionamiento electoral y la inconsistencia del gobierno ganador, en un sistema extendidamente plural. Los franceses comentan en la actualidad que su sistema "en la primera vuelta escoge y en la segunda elimina", otros han señalado que la primera selección se basa en la emoción y la segunda en la razón.

Se aplicó en otros países europeos, buscando generar gobiernos surgidos de un mayor consenso electoral. No obstante, el modelo ha tenido diversa normatividad y variados resultados prácticos, pues, de acuerdo con Michel Kerenerich y

Martín Lauga: "Los efectos de los sistemas electorales son dependientes del contexto donde operan y, por consiguiente, hay que investigarlos en su relación con relaciones societales cambiantes".

Empero, contra lo que se pudiera presumir, la segunda vuelta electoral -como lo señala Giovani Sartori- no sólo brinda una segunda oportunidad decisoria a los electores, sino, también, ofrece un nuevo momento político a las fuerzas que han quedado excluidas en la primera vuelta electoral para tomar iniciativas, proponer acuerdos y, eventualmente, pactar sobre las bases de sus votos obtenidos en la primera vuelta electoral. Mucho más aún en nuestro caso cuando sólo se reconoce segunda vuelta electoral presidencial, pues deja una fuerza parlamentaria incólume; que forma parte del acuerdo post-electoral.

Modalidades de Segunda Vuelta Electoral

Por su forma	– Simple: 2 candidatos – Ampliada: 3 candidatos
Por el intervalo de tiempo	– 3 a 12 semanas
Por lo que abarca	– Sólo presidencial – Presidencial y Legislativo
Por sus efectos	– Polarización política – Distensión política

1.2. Surgimiento en el Perú

En nuestra historia normativa según la Constitución de 1933 (artículo 138), para ser proclamado presidente de la re-

pública bastaba haber obtenido un tercio de los votos válidos (33.3%); si no se superaba dicha cifra, el Congreso -subsidiariamente- procedía a elegir al presidente entre los tres candidatos más votados. La Constitución de 1979, revisa este tema bajo la amarga experiencia de las elecciones generales de 1962[1], y con la oposición de la bancada aprista[2] introdujo en nuestro ordenamiento la segunda vuelta electoral en el artículo 203 del texto constitucional. En Latinoamérica, Costa Rica era el único país que la legalizó desde 1949, en tanto Ecuador la constitucionalizó en 1978. Posteriormente la mayoría de los países que realizaron reformas institucionales la introdujeron (Chile, 1980; El Salvador, 1983; Guatemala, 1985; Brasil, 1988; y Colombia, 1991). La Constitución peruana de 1993 mantiene el procedimiento en su artículo 111, con una precisión sobre los plazos[3].

---

1. En las elecciones presidenciales de 1962 ganó el PAP sin haber obtenido el tercio constitucional. AP obtuvo el segundo lugar y la UNO el tercero, por estrechos márgenes. No hubo acuerdo en el Congreso ni entendimiento político. El 18 de julio de 1962 se produjo un golpe militar, que convocó a nuevas elecciones en 1963.
2. "El Partido Popular Cristiano se aferró a la segunda vuelta con el argumento de que, gracias a ella, el Perú tendría siempre un presidente elegido por la mayoría absoluta de los ciudadanos. El Partido Aprista siente, en cambio, natural repugnancia por ese sistema". (Chirinos Soto, Enrique: La Constitución al alcance de todos, 4ta. Edición. Lima: Editores Afa S.A., 1986. P. 212.).
3. La Carta constitucional vigente le agrega lo siguiente (en cursivas) en relación a la Constitución de 1979: "se procede a segunda elección dentro de treinta días siguientes a la proclamación de *los cómputos oficiales* entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas" (artículo 111). Lo que no necesariamente significa a las cuatro semanas de la primera elección.

1.3. Manifestaciones y consecuencias en el Perú

No obstante, de manera poco consecuente en las elecciones generales de 1980, merced a la tercera disposición transitoria de la Constitución de 1979, se obvió la segunda vuelta electoral; en las elecciones de 1985 el candidato que obtuvo la segunda votación, previas reuniones políticas como registra la prensa de ese entonces, se abstuvo de concurrir a la segunda elección, a pesar del mandato constitucional; por lo tanto, no se realizó la segunda consulta a pesar del imperativo constitucional. Sólo en 1990 se efectuó, por primera vez, la experiencia de la segunda vuelta electoral, hecho que es necesario tomar en cuenta como importante experiencia institucional.

Habría que anotar que el procedimiento no selecciona a las mayorías, como equivocadamente se comenta, sino a las dos principales minorías, pues ninguna sobrepasa el 50% que le daría la consistencia de mayoría electoral. Con el sistema de votación parlamentaria simultánea (presidencial y parlamentaria) se produce el fenómeno ya anotado: la conformación de un cuerpo legislativo previo e inmutable antes de la segunda vuelta presidencial. La capacidad de negociación de las minorías, que no alcanzaron el umbral para pasar a la segunda vuelta, se convierte preponderante y, en algunos casos, desproporcionada, cuando el sistema arroja un amplio fraccionamiento parlamentario[4]. La experiencia de 1990 muestra la manifiesta voluntad política de acuerdos preelectorales -o pactos implícitos- en camino a la segunda vuelta electoral, como fue el caso del público apoyo a los voceros del PAP e IU a la fuerza que quedó segunda y su abierto rechazo al

4. En 1980 el partido gobernante tuvo 123 parlamentarios sobre 240; en 1985, 137 sobre 240; en 1990, 46 sobre 240.

FREDEMO, que quedó primero, pero sin correspondencia con acuerdos parlamentarios post-electorales, lo que se hizo evidente desde la primera legislatura de 1990 y concluyó tan dramáticamente el 5 de abril de 1992.

Si la esencia de la segunda vuelta es forzar permitiendo el establecimiento de acuerdos que garanticen estabilidad gubernamental, el modelo peruano de segundo vuelta presidencial la condiciona negativamente, mucho más cuando no existe una tradición de acuerdos políticos -ni los canales adecuados- que posibiliten la estabilidad y la cohabitación parlamentaria entre oposición y oficialismo.

Entre los aspectos positivos de la segunda vuelta está la posibilidad de que las mayorías se expresen contra una candidatura ("el voto del no"), pero sin darle las garantías políticas, al beneficiado de esa decisión.

Para que se asienten determinadas instituciones electorales se requiere de algunas precondiciones: a) cultura política, en este caso de una tradición búsqueda política de consensos; b) legislación electoral, que aliente legítimamente esos convenios o alianzas duraderas; c) mecanismos políticos, para dar estabilidad y gubernabilidad a la mayoría ungida ganadora.

¿Que ocurriría si, antes de la segunda vuelta, las dos primeras mayorías se pusieran de acuerdo? Eso empequeñecería el juego de los terceros. ¿Qué ocurriría si hubiera, como en Francia, segunda vuelta presidencial y parlamentaria diferida?

Obviamente, modificaría la racionalidad de los votantes en la necesidad de encontrar correspondencia entre voto presidencial y voto parlamentario. Se establecería un gobierno que fuera más expresión de un humor temporal, en base a puntos básicos de un verdadero gobierno de mayoría, legislativo y parlamentario.

La segunda vuelta electoral ha tenido beneficios en ciertos países donde existía -o aún existe- un pluralismo extremo, condicionando fórmulas de entendimiento, como en el modelo francés, donde el semipresidencialismo ha sido la clave maestra para el equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo; en tanto, en modelos presidenciales hipercentralizados, donde sólo hay segunda vuelta presidencial, se ha legitimado -se ha reforzado más- al Ejecutivo, a costa del Legislativo y del propio consenso político.

En nuestro medio es una institución incipiente, pues sólo se la ha experimentado una vez, a pesar de que fue constitucionalizada hace cerca de veinte años. Lo que la práctica enseña es que las instituciones electorales no son óptimas *per se*, sino que requieren de condiciones, como: a) legislación que posibilite los pactos preelectorales y post-electorales; b) cultura democrática de búsqueda de consensos, oposición - gobierno; c) espacios institucionales y plazos para establecer coaliciones parlamentarias estables, entre otros; además de aprender de los procedimientos y resultados que han ayudado en otras realidades a perfeccionar la práctica electoral y la conciencia democrática.

2. Reflexiones finales

Las democracias contemporáneas no sólo dieron el gran salto en el momento que universalizaron el sufragio, sino cuando ellas se transformaron en sentido común cívico para, desde ahí, convertirse no sólo en simples instituciones procesales o mediadoras, sino en expresiones motrices de la participación ciudadana, sostén tanto de la participación como de la gobernabilidad.

En el caso de la segunda vuelta electoral, consideramos que debe mantenerse, pero quizá agregando, también, la segunda vuelta electoral legislativa, lo que sería un elemento de mayor estabilidad para la fórmula ganadora. Además del imperativo de reformular la visión de las agrupaciones políticas sobre la necesidad de los votos que comprometan la estabilidad institucional -como en el caso del Congreso boliviano en sus tres últimas elecciones presidenciales-, lo que indica que no sólo se requiere mantener la segunda vuelta, sino además reformular sus consecuencias políticas para asegurar resultados institucionales tangibles, que refuercen la democracia y su fuente de soberanía: el sufragio.

Toda reforma electoral implica una evaluación serena de sus antecedentes, su legislación, sus prácticas y resultados, todo lo cual permitirá establecer los cambios oportunos, las correcciones necesarias y -sobre todo- preservar la democracia, no sólo como procedimiento sino como valor de la racionalidad contemporánea.

Conclusiones

PRIMERO:

Las alianzas electorales según la legislación electoral vigente se contempla exclusivamente para la primera vuelta.

SEGUNDO:

Los acercamientos y acuerdos que se produce para la segunda vuelta electoral no producen alianzas estables con fines concertados de gobierno, sino que en la práctica resultan

ser frágiles coaliciones de agrupaciones políticas que rigen de manera efímera. Tienen intereses coyunturales precisos, pero de ninguna manera resultan ser una garantía de gobiernos sólidos que permitan la aplicación de proyectos de largo alcance.

TERCERO:

La legislación electoral debería dejar abierta la posibilidad para que las fuerzas políticas busquen concertar de manera explícita alianzas de gobierno. La legislación actual, implícitamente, la prohibe pues sólo la reconoce antes de la primera vuelta. Es más, debería permitirse que se inscriba una alianza de esta naturaleza dando garantía a los electores del cumplimiento de pactos con miras al gobierno.

CUARTO:

El Perú por ser un país pluricultural y multilingüe, no ha conseguido que los electores tengan el mismo nivel de preparación para emitir el voto, debido a una incipiente educación electoral. En las elecciones políticas generales, hay un mínimo de electores que hacen uso del voto preferencial, que viene a ser la expresión de una evidente ausencia de información en el manejo de los documentos electorales, que se vence con una información adecuada, con la publicidad anticipada de la boleta electoral y un entrenamiento constante de los electores.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Doctor Walter Hernández Canelo
Miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones

Los ciudadanos conforme a la Constitución Política, tienen el derecho a participar en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Ejercen el derecho de elección de las autoridades que conforman el Gobierno Central (presidente de la República y congresistas), Gobierno Municipal y Regional de su jurisdicción. Participan integrando partidos políticos, movimientos independientes o alianzas. Pueden ser elegidos o designados como funcionarios públicos.

La *Ley de Participación y Control Ciudadanos* Nº 26300 del 2 de mayo de 1994, legisla sobre derechos que tienen los ciudadanos para la dación de normas legales y control de los actos de funcionarios públicos elegidos o designados. Tratamos los referidos derechos en el siguiente orden:

I. Derechos de participación ciudadana:

Los derechos de participación ciudadana son los siguientes:

a) Iniciativa de reforma constitucional;
b) Iniciativa en la formación de leyes;
c) Referéndum;
d) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y
e) Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

II. Derechos de control ciudadano

Son derechos orientados al control de autoridades en el ejercicio de la función pública los siguientes:

a) Revocatoria de autoridades;
b) Remoción de autoridades;
c) Demanda de rendición de cuentas; y
d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Requisitos comunes para la iniciación de los procedimientos

1) La solicitud.- La solicitud de iniciación del procedimiento se presenta ante la autoridad electoral acompañada de:

a) La iniciativa correspondiente,
b) La relación de los nombres de los suscriptores,
c) Documentos de identificación,
d) Firmas o huellas digitales de los promotores de la iniciativa,
e) Domicilio común señalado para los efectos del procedimiento.

2) **Contenido de la iniciativa.-** La iniciativa incluye según corresponda:

a) El texto del proyecto en caso de iniciativa normativa,
b) El argumento que acompaña la iniciativa de revocatoria o remoción de autoridades,
c) El pliego interpelatorio cuando se trate de demanda de rendición de cuentas,
d) La materia normativa sujeta a referéndum.

3) **Verificación de firmas.-** Recibida la solicitud de iniciación del procedimiento, la autoridad electoral verifica la autenticidad de las firmas y expide las constancias a que haya lugar.

4) **Resolución admitiendo a trámite la iniciativa.-** Cuando la verificación de las firmas y la habilitación de los suscriptores para votar en la jurisdicción electoral, en la que se ejerce la iniciativa resulte conforme a ley, la autoridad electoral emite resolución admitiendo la iniciativa ciudadana.

5) **Designación de personeros.-** Los promotores podrán designar personeros ante cada uno de los órganos electorales para presenciar y fiscalizar todos los actos del proceso.

6) **Plazo adicional para completar el número de suscriptores.-** Depurada la relación de suscriptores y no alcanzado el número necesario, los promotores tendrán un plazo adicional de hasta treinta (30) días, para completar el número de adherentes requeridos.

Derechos de participación ciudadana

1. Iniciativa de reforma constitucional

a) **Adherentes.-** El derecho de la iniciativa para la reforma parcial o total de la Constitución requiere la adhesión de un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%).

b) **Trámite.-** Las iniciativas de reforma constitucional provenientes de la ciudadanía se tramitan con arreglo a los procedimientos dispuestos para las iniciativas de los congresistas. Según el Art. 18º Ley 26300, las iniciativas de Reforma Constitucional que plantean los Congresistas, conforme al Art. 206º de la Constitución pueden tener dos procedimientos:

— Aprobación de la reforma en una legislatura ordinaria o extraordinaria, y ratificada por referéndum.

— Modificación en dos legislaturas ordinarias sucesivas, por votación superior a los dos tercios del número de miembros del Congreso; en este caso la notificación puede quedar concluida *ad referéndum*. Nada impide la consulta popular[1].

c) **Casos de improcedencia.-** Es improcedente toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el Artículo 2º de la Constitución Política del Perú.

El citado dispositivo constitucional se refiere a los derechos fundamentales de la persona, como el derecho a la vida,

---

1. Véase, BERNALES BALLESTEROS, Enrique, (1996), La Constitución de 1993, Análisis comparado, Editorial CIEDLA, págs. 729-734.

igualdad ante la ley, libertad de conciencia y religión, información, opinión, secreto bancario, derechos intelectuales, inviolabilidad del domicilio, etc.

2.- *Iniciativa en la formación de leyes*

La iniciativa legislativa es el acto mediante el cual se da origen al proceso de elaboración de leyes. En el constitucionalismo peruano el derecho de iniciativa se ejerce de manera múltiple. Esto quiere decir que la presentación de una iniciativa puede referirse indistintamente a una ley nueva, la modificación de una ley vigente, su derogación e inclusive a la interpretación y a la reforma de la Constitución [2].

La iniciativa legislativa le corresponde:

— Al Presidente de la República, en materias que les son propias a otros poderes del Estado.
— Instituciones públicas autónomas.
— Municipios.
— Colegios profesionales.
— A los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a la Ley 26300.

En este caso trataremos la iniciativa que pueden ejercer los ciudadanos conforme a la Ley 26300, sujeta al siguiente trámite:

a) **Inicio del proceso.-** La solicitud para hacer velar la iniciativa legislativa se presenta ante la autoridad electoral, acompañando lo siguiente:
   1.– El proyecto de ley articulado. Se pueden acumular proyectos.

---

2. BERNALES BALLESTEROS, Enrique, op. cit., pág. 445.

2.– Las firmas del 0.3% de la población electoral nacional, como mínimo.

b) **Materia y forma de la iniciativa.-** El derecho de iniciativa en la formación de leyes comprende todas las materias con las mismas limitaciones que sobre temas tributarios o presupuestarios tienen los congresistas de la República. La iniciativa se redacta en forma de proyecto articulado.

c) Presentación ante la autoridad electoral y comprobación de las firmas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), para su remisión del expediente por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) al Congreso de la República.

d) **Trámite en el Congreso.-** Presentada la iniciativa con preferencia de trámite, pasa a la comisión dictaminadora correspondiente y, con dictamen favorable o no, debe ser devuelta al pleno del Congreso para su pronunciamiento en un plazo de 90 días.

e) **Nombramiento de representantes.-** Los que presentan la iniciativa pueden nombrar a dos representantes para la sustentación y defensa en la o las comisiones dictaminadoras del Congreso y en su caso en el proceso de reconsideración.

f) Aprobada la iniciativa por el Congreso, se expide la ley correspondiente.

3.- Referéndum

a) Concepto.- Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, referéndum es el procedimiento jurídico por el que se somete al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone.

Según Mario Justo López, el referéndum, *es el procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral (vale decir los electores), a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba, con carácter definitivo, decisiones de índole normativa adoptadas por los órganos representativos*[3].

Por el referéndum, en realidad, se ejerce una democracia pura, genuina; ya que, al someterse directamente las leyes al voto del pueblo, éste decide participando sin intermediarios o representantes en la elaboración de las normas que han de ser obligatorias[4].

En el referéndum se somete a consulta de los ciudadanos mediante sufragio la aprobación o modificación de la Constitución, leyes, ordenanzas municipales u otras normas administrativas de carácter general, constituyendo actos de democracia pura que excluye actos de representación.

b) Concepto legal.- Referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se les consultan.

El referéndum tiene su antecedente más remoto en el Cantón de Schwyz de Suiza, 1294, y en América latina el realizado en Uruguay en 1917, según anota Francisco Miró Quesada Rada.

Esta figura tiene similitud con el plebiscito. El autor italiano Biscaretti di Ruffia, *considera que el plebiscito es siempre un acto excepcional y extraordinario vinculado sólo a problemas de hecho relativos a la estructura esencial del Estado o de su gobierno. A diferencia del referéndum, el plebiscito no afecta a*

3. Citado por MIRÓ QUESADA RADA, Francisco, (1990), Democracia Directa y Derecho Constitucional, Lima, Artes y Ciencias, Editores, pág. 105.
4. CABANELLAS, (1972), Diccionario de Derecho Usual, pág. 505.

actos de naturaleza normativa. El objeto de esta institución son los actos políticos, las medidas de gobierno, no las decisiones legislativas.[5]

Se entiende por plebiscito la *Consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.*[6]

Entre nosotros se recuerda el plebiscito de Tacna y Arica de 1929.

c) Casos en que procede el referéndum .- De conformidad con el artículo 32º de la Constitución y Art. 39º de la Ley 26300, pueden someterse a referéndum:

- La reforma total o parcial de la Constitución;
- La aprobación de normas con rango de ley;
- Las ordenanzas municipales ; y
- Las materias relativas al proceso de descentralización.

1.- La reforma total o parcial de la Constitución.
Conforme al Art. 206º de la Constitución Política: *Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante* ***referéndum.***

2.- La aprobación de normas con rango de ley
Está referida a la aprobación de leyes , normas regionales de carácter general.

---

5. Apuntes del doctor De Valdivia Cano, Ramiro, pág. 174.
6. Diccionario de la Real Academia, (1984), Madrid, Tallares Gráficos de la Editorial Espasa Calpe S.A., pág. 1076.

La primera disposición transitoria de la Ley 26670 permite la desaprobación de normas con rango de ley, siguiéndose el trámite de la aprobación de leyes. En este caso se requiere que la iniciativa sea desaprobada por el Congreso, conforme a lo dispuesto en el Artículo 16º de la Ley 26300, modificada por Ley Nº 26592, y sea solicitada por el 10% del electorado nacional.
En agosto de 1998, la ONPE remitió un expediente sobre petición de referéndum para la desaprobación de la Ley Nº 26657 de 23 agosto de 1996, que interpretaba el Art. 112º de la Constitución sobre reelección presidencial, disponiendo que está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación de la Constitución, sin tenerse en cuenta los períodos anteriores. El JNE confirmando la resolución de la ONPE Nº 092-98-J/ONPE de 9 de agosto de 1998, por resolución Nº 553-98-JNE de 20-8-1998, remitió todo lo actuado al Congreso de la República para la aprobación de la iniciativa y al no contar con los 48 votos a favor, no prosperó el referéndum.

3.- *Ordenanzas municipales*
Son normas expedidas por lo municipios.

4.- *Materias relativas al proceso de descentralización*
De conformidad con el artículo 39º de la Ley 26300, estas materias están referidas a la conformación de las circunscripciones regionales constituidas por uno o más departamentos colindantes; las provincias y los distri-

tos contiguos pueden integrarse o cambiar de circunscripción. En estos casos procede el referéndum.

d) **Improcedencia del referéndum.-** No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32º de la Constitución. Estas son:

- La supresión o disminución de los derechos fundamentales de la persona.
- La normas de carácter tributario y presupuestal.
- Los tratados internacionales en vigor.

e) **Trámite para el referéndum.-** A la solicitud del referéndum se acompaña:

1. La iniciativa legislativa en la que se sustenta el referéndum.
2. Listado con el 10% como mínimo de adherentes del electorado nacional.
3. Recepcionada la iniciativa por la ONPE, procede a la verificación de las firmas, remitiendo todo lo actuado al JNE y éste al Congreso de la República.
4. El Congreso de la República somete la iniciativa a conocimiento del pleno, y sólo procede el referéndum si la desaprobación cuenta con el voto favorable de no menos de los dos quintos de los votos del número legal de los miembros del Congreso, 48 votos a favor de la iniciativa, teniendo en cuenta que la totalidad de los miembros del Congreso es 120.
5. **Convocatoria a referéndum.-** La convocatoria a referéndum corresponde ordenarla a la autoridad electoral

después de acreditadas las respectivas iniciativas.
"El Presidente del Consejo de Ministros, bajo responsabilidad, ejecutará la orden convocando al referéndum dentro de los seis meses de la publicación de la resolución de la autoridad electoral admitiendo la iniciativa. Esta convocatoria no puede ser postergada en base al Artículo 45º de esta Ley". (Art. 2º de la Ley 26670 de 10-10-96). Significa que la convocatoria a referéndum no puede ser postergada por la autoridad electoral en caso de proximidad de elecciones políticas generales, regionales o municipales.

f) **Vigencia de las normas sometidas a referéndum**
El resultado del referéndum determina la entrada en vigencia de las normas aprobadas, siempre que se hayan votado en sentido favorable a la consulta la mitad más uno de los sufragantes, sin tener en cuenta los votos nulos o en blanco.
El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un referéndum cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos.

g) **Plazo de permanencia de normas aprobadas mediante referéndum**
Las normas aprobadas mediante referéndum no puede ser materia de modificación dentro de los **dos años** de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas.
Si el resultado del referéndum deviene negativo, no podrá reiterarse la iniciativa hasta después de dos años.

4. *Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales*

Este derecho será regulado en las nuevas Leyes Orgánicas de Municipalidades o Regional, según el caso.

5. *Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales*

Estos mecanismos serán establecidos en las leyes orgánicas correspondientes.

Derechos de control ciudadano

I.- Revocatoria de autoridades

a) Concepto.- Proviene del latín *revocatorio*, que significa nuevo llamamiento.

Para el Diccionario de la Real Academia Española, revocar consiste en: *dejar sin efecto ... un mandato o una resolución*[7].

La Revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a sus autoridades elegidas.

b) Cargos que pueden ser revocados.-

a) Alcaldes y Regidores

b) Autoridades regionales que provengan de elección popular

c) Magistrados que provengan de elección popular.

7. Diccionario de la Real Academia, (1984), Madrid, Talleres Gráficos de la Editorial Espasa Calpe S.A.

Los magistrados que provienen de elección popular son los Jueces de Paz. Por ley se puede establecer la elección de los Jueces de Primera Instancia (Art. 150º Constitución).

c) **Adherentes.-** La consulta se efectúa en una circunscripción electoral, si el veinticinco por ciento de los electores, con un máximo de 400,00 firmas, presenta la solicitud de la revocatoria del mandato ante la Oficina de Procesos Electorales.

d) **Improcedencia de la revocatoria.-** No procede la revocatoria durante el primero y el último año de su mandato, salvo el caso de magistrados.

e) **Contenido de la solicitud.-** La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada.

f) **Convocatoria a Consulta Popular.-** El Jurado Nacional de Elecciones, convoca a consulta popular la que se efectúa dentro de los 90 días siguientes de solicitada formalmente.

g) **Resultado de la Consulta.-** La revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. En caso contrario, la autoridad sobre la cual se consulta la Revocatoria se mantiene en el cargo sin posibilidad de que se admita una nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta.

El 23 de noviembre de 1997 se llevó a cabo a primera consulta popular sobre revocatoria de autoridades municipales (alcaldes y regidores), con el siguiente resultado:

Alcaldes	Consultados	Revocados
Provinciales:	01	01 (Sucre-Ayacucho)
Distritales:	61	41

Regidores	Consultados	Revocados
Provinciales:	08	08 (Sucre-Ayacucho)
Distritales:	129	83

h) Reemplazo de autoridades revocadas.- El Jurado Nacional de Elecciones acredita como reemplazante de la autoridad revocada, salvo los jueces de paz, a quien alcanzó el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista para que se complete su mandato.

i) Nuevas elecciones municipales y/o regionales.- Únicamente si se confirmase la Revocatoria de más de un tercio de los miembros del Consejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elijan a los reemplazantes en el cargo, asumen las funciones los accesitarios. Se sigue el mismo procedimiento en el caso de confirmarse la Revocatoria de un tercio de los miembros del Consejo de Coordinación Regional, elegidos directamente. Quienes reemplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos.

j) Aptitudes del revocado para ser candidato al mismo cargo.- El que hubiere sido revocado del cargo al que fue elegido está apto para ser candidato al mismo cargo en las siguientes elecciones.

k) Reemplazo de magistrados revocados.- Tratándose de magistrados electos, que fueran revocados, el Jurado Nacional de Elecciones procederá conforme a la ley de la materia. (Art. 26º Ley 26300).

A la fecha no se ha expedido la ley de elecciones de magistrados.

II.- Remoción de autoridades

Remoción, es la acción o efecto de remover, que a su vez equivale a disponer o apartar a uno de su cargo o empleo.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española remover, dentro de una de sus aceptaciones, significa deponer o apartar a uno de su empleo o destino[8].

Se trata de la privación del cargo o empleo, a un funcionario que ha sido designado por una autoridad superior, que puede ser el Gobierno Central o Regional.

a) **Aplicación de la remoción.-** La remoción se aplica a las autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial, provincial y distrital. No comprende a los Jefes Políticos Militares en las zonas declaradas en estado de emergencia.

b) **Adherentes.-** La remoción se produce cuando el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que más del 50% de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial lo solicitan.

c) **Inhabilitación del funcionario removido.-** El funcionario que hubiese sido removido no puede volver a desempeñar el mismo cargo en los siguientes cinco (5) años.

III. Demanda de rendición de cuentas

a) **Concepto.-** La rendición de cuentas consiste en la Presentación, al conocimiento de quien corresponda, para su examen y verificación, de la relación minuciosa y justificada de los gastos o ingresos de una administración o gestión[9].

---

8 Diccionario de la Real Academia, (1984), Madrid, Talleres Gráficos de la Editorial Espasa Calpe S.A.

Mediante la rendición de cuentas el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción.

Los fondos a que se refiere el Artículo 170º de la Constitución, designados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, están sujetos a rendición de cuentas conforme a la ley de la materia.

b) **Firmas para demandar rendición de cuentas.-** Para que proceda la rendición de cuentas se requiere que la soliciten cuando menos el 20% con un máximo de 50,000 firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial.

c) **Contenido del pliego interpelatorio.-** El pliego interpelatorio contiene preguntas relacionadas exclusivamente con los temas previstos en el artículo anterior. Cada interrogante se plantea en forma clara, precisa y sobre la materia específica.

d) **Rechazo de términos inapropiados o frases ofensivas.-** La autoridad electoral cautela que el pliego interpelatorio contenga términos apropiados y que carezca de frases ofensivas.

e) **Respuesta a la autoridad cuestionada.-** Admitida la demanda, la Autoridad electoral corre traslado a la autoridad interpelada, para que responda en forma clara y directa el pliego interpelatorio dentro de los 60 días calendarios.

---

9. Cabanellas, (1972), Diccionario de Derecho Usual, pág. 536.

f) Publicación del pliego interpelatorio y la respuesta.- Toda autoridad demandada que rinda cuentas, publica el pliego interpelatorio y sus respuestas.

IV. Otros mecanismos de control establecidos en la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales

Serán regulados por sus correspondientes leyes orgánicas (Art. 7º de la Ley 26300).

Conclusiones

1. La Ley de Participación y Control Ciudadano Nº 26300, expedida el 2 de Mayo de 1994, a la fecha no ha sido reglamentada; por esta razón hay quienes sostienen que no es aplicable. Esta observación no es válida para evitar su aplicación.

2. Existen aspectos de la ley que deben ser complementados mediante leyes especiales, como es el caso de las iniciativas en la formación de dispositivos municipales y regionales y otros mecanismos de participación y control en el ámbito de dichos organismos, que se han reservado para ser legislados en las nuevas leyes orgánicas de municipalidades y gobiernos regionales. Igualmente requiere de una legislación complementaria el procedimiento para la elección de jueces.

3. El 23 de noviembre de 1997 se llevó a cabo la primera consulta popular sobre revocatoria de alcaldes y regidores, habiendo resultado revocado en su mandato 1 alcalde provincial y 41 distritales; 8 regidores, provinciales y 83 distritales. Obtuvieron votación favorable y fueron confirmados en sus cargos 20 alcaldes distritales y 48 regidores distritales.

4. En agosto de 1997 el Foro Democrático presentó, una petición sobre referéndum para la desaprobación de la Ley Nº 26657 de Interpretación auténtica del Art. 1121 de la Constitución sobre reelección presidencial, iniciativa que no prosperó al no haber alcanzado 48 votos a favor en el Congreso de la República.

5. No existe ninguna petición ingresada al Jurado Nacional de Elecciones sobre iniciativas de reforma constitucional, formación de leyes, remoción de autoridades, o rendición de cuentas, probablemente por desconocimiento de la ley debido a su limitada difusión o por la dificultad para recabar el número de firmas que se exige en estos casos.

Bibliografía

1. Bernales Ballesteros, Enrique, (1996), La Constitución de 1993, Análisis comparado, Editorial CIEDLA.

2. Cabanellas, (1972), Diccionario de Derecho Usual.

3. Diario oficial El Peruano, Normas Legales, Lima, martes 3 de mayo de 1994.

4. Diccionario de la Real Academia, (1984), Madrid, Talleres Gráficos de la Editorial Espasa Calpe S.A.

5. Miró Quesada Rada, Francisco, (1990), Democracia Directa y Derecho Constitucional, Lima, Artes y Ciencias, Editores.

VOTO OBLIGATORIO VS. VOTO FACULTATIVO

Doctor *Ramiro de Valdivia Cano*

Miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones

¿QUÉ SE ARGUYE A FAVOR DEL VOTO FACULTATIVO? Que en materia de política, a menudo, los argumentos más contundentes a favor del cambio en las rutinas es precisamente que esas rutinas, por su habitualidad, tienden a generar corruptelas. Por lo tanto, las variaciones, al remover las estructuras del sistema, promoverán cambios positivos. Y que, cualquier sistema que se haya hecho rutinario comenzará a corroerse y a crear sus propios parásitos hasta convertirse en un instrumento de abuso. Por lo tanto, la gran ventaja de los cambios es que combaten las manipulaciones de los profesionales que utilizan las rutinas del sistema en su beneficio exclusivo.

Los argumentos a favor del voto obligatorio, en esencia serían: Que establece un deber cívico muy importante y que sirve para educar a la ciudadanía imponiéndole, en forma periódica, la participación en la vida política.

Quienes objetan el voto obligatorio sostienen que atenta contra las libertades civiles; que la privacidad es un derecho humano fundamental y que el hombre debe tener la facultad de no interesarse por la política, a no ser que lo haga por pro-

pio y exclusivo deseo, en forma voluntaria. La votación compulsiva, al imponer la participación en la elección de políticos y de gobiernos, infringe el derecho a ser a-político.

Idealmente, en una democracia, una persona debería tener la libertad de participar en el proceso electoral y político cuando lo desee; y de ignorarlo igualmente, sin tener que dar cuenta al gobierno o al aparato administrativo o al judicial; y, sobre todo, sin que su decisión le acarree la imposición de sanciones pecunarias o civiles.

Tal como el derecho a la libertad de expresión entraña el derecho al silencio, el derecho a votar debe implicar el derecho a abstenerse de votar y aún de negarse a inscribirse en los registros electorales y de acudir a las urnas.

Más allá de estas discusiones, se puede argumentar que el obligar a participar en el proceso electoral lo denigra, lo adultera.

Hay muchas asuntos públicos que preocupan solamente a las minorías activistas y en los cuales no hay razón para involucrar a quienes no les interesa los resultados del debate.

Al forzar a votar a los apáticos, la votación obligatoria promueve que el proceso y los resultados del voto estén informados por consideraciones que son menos que apropiadamente racionales, e incentiva el carrusel de la demagogia.

Por el contrario, hay razones contundentes para confiar el voto a aquellos que desean conscientemente ejercitarlo y, al mismo tiempo, encomendarles la tarea de estimular y persuadir —individualmente o a través de sus partidos— a sus conciudadanos a ejercitarlo también.

Desde esta perspectiva, resultaría una grave violación de las libertades civiles el obligar a votar, a escoger un partido o un candidato a pesar de los repulsivos que todos ellos puedan

ser para el votante. Y más grave aún es que se les prohiba, en esas circunstancias, la emisión de un voto deliberadamente informal o que recurran a la abstención.

Para los defensores del sufragio facultativo, el voto compulsivo se ha convertido en una conspiración del *establishment* contra el libre ejercicio de los derechos civiles.

El voto debe seguir siendo obligatorio

Ya el año 431 a. de C. , Pericles, el gobernante ateniense, afirmaba que quien no se interesa en el gobierno de su sociedad no debe tener cabida en ella. Y cuando Lincoln define el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, se refiere a todo el pueblo, no sólo a los activistas políticos. Ambos son conscientes de la importancia de la participación en la vida democrática. Se sostiene que el corolario material del registro electoral obligatorio es el voto obligatorio. Lo cual conduce a una presunción básica del sistema: que las leyes son elaboradas por una mayoría de electores representada por una mayoría de miembros del Congreso. El voto obligatorio existe hoy en día en países tan disímiles como Argentina, Bélgica, Brasil, Grecia, Liechtenstein, Luxemburgo, Italia, Singapore, en algunos cantones de Austria y Suiza, Francia (para el Senado) y en muchos otros más.

En realidad la denominación "*voto obligatorio*" es inadecuada. Lo que la Constitución y la ley requieren es que el ciudadano concurra a las urnas y deposite un formato de voto. El elector no está obligado a llenar ese formato —ni aún cuando se aplique alguno de los sistemas automáticos de votación— ya que siempre tiene la facultad de votar en blan-

co y aún de viciar el voto. Esta opción no acarrea sanción para el elector. Aunque el JNE deba declarar la nulidad del proceso electoral cuando los votos nulos o en blanco superan los dos tercios del número de votos emitidos.

Los opositores de la obligatoriedad sostienen que la compulsión es inherentemente antidemocrática. No obstante, esos opositores no tienen objeción en contra de la obligatoriedad del pago de impuestos o de las cuotas de la seguridad social; ni del servicio militar. Por su parte, los propulsores del voto obligatorio aprecian que es un mínimo requisito de participación política; y que conlleva el beneficio de reducir el significado y el poder del dinero en la determinación de los resultados de las elecciones.

Las estadísticas demuestran que los no que no votan son los menos informados sobre sus derechos, los marginados, las víctimas de las injusticias sociales. Y el mantenerlos alejados de las urnas, sería corromper el sistema democrático por la discriminación que implica.

La votación obligatoria resulta también más democrática, porque baja el costo de la campaña electoral y la hace asequible a más candidatos. En los sistemas en los que se aplica el sufragio facultativo, los presupuestos de la campaña tienen que prever las mayores inversiones en convencer al electorado que debe acercarse a las urnas. El tener que juntar enormes sumas de dinero establece una gran barrera para los partidos y los candidatos que representan a sectores marginales; y deja otra puerta abierta a la corrupción.

Cuando los oponentes del voto obligatorio caracterizan a los omisos como "apáticos" , revelan solamente sus prejuicios. Hay tantos "apáticos" entre los dos de arriba como entre

los de abajo, pero los de los estratos sociales bajos son probablemente los que no saben que con su participación en las elecciones podrían asegurarse un gobierno que no los menosprecie muy fácilmente .

En forma similar, la propuesta de que sólo los "educados" y "cultos en política" deberían votar sería un primer paso en el camino de la imposición de requisitos arbitrarios para elegir o ser elegido, es decir, a la involución democrática. El regreso al voto facultativo no daría a las mayorías una mejor participación. Más bien dejaría de lado el actual impulso de las campañas que se concentra en los electorados marginales y en los indecisos.

Elecciones municipales 1822

"*Encargado de restituir a esta vasta parte del continente americano su existencia y sus derechos, es un deber mío consultar sin restricción todos los medios capaces de contribuir a aquella grande obra*". Don José de San Martín estaba preocupado por la forma de nombramiento de las autoridades ediles que adoptaría, a partir de 1822, el país que estaba fundando. Al preparar los elementos de su proyecto de reforma universal, quería hacer patente que el acto eleccionario es uno de los más solemnes de la libertad de los ciudadanos; pero debería establecer las condiciones para que sea ejercido con la debida dignidad y sin los obstáculos que oponía la Constitución de la Península -en la mayor parte inaplicable al Perú.

El Protector decidió nombrar una comisión para que proponga "*el método de las elecciones municipales*". La comisión estaría integrada por José de la Riva Agüero, el conde de la

Vega del Ren, José María Galdiano, Manuel Tudela, Juan de Echevarría y Ulloa, el conde de Casa Saavedra, José Cavero, el marqués de Villafuerte, Pedro José de Menéndez y Lachica, y Justo Figuerola.

En diciembre 2 de 1821, los comisionados culminaron su proyecto y lo presentaron al Protector . Establecieron el modo y forma de la elección que consideraron más liberal, convocando a ella a todo ciudadano, a los naturalizados y a quienes estén sirviendo a la Patria en alguno de los cuerpos cívicos. Así se pondría en manos de los patriotas la arreglada capacidad que de ellos se exige con su dedicación y trabajo para el ejercicio de la voz activa y pasiva en los cargos municipales.

Todos los hombres que hayan nacido o nacieren libres en el Perú, y que hayan jurado su independencia de España y sean mayores de 21 años, tendrán voz activa; y entre ellos – "*por decoro de la Patria y de sus mismos hijos*" y con objeto de animar la industria y el trabajo, sólidos fundamentos de la verdadera libertad civil – los que gocen de una renta, propiedad o profesión honesta, que le produzca, por lo menos, 500 pesos en Lima, anualmente, 300 en las ciudades de la costa, y 200 en las de la sierra. Pero necesitándose para el goce de la voz pasiva el decoro aún frugal que demandan por su naturaleza los empleados de la Patria, y atendiéndose a que ocupados los ciudadanos en su desempeño, han de distraerse parcialmente en su profesión, industria y propiedad; no podrán ser destinados éstos a los empleos concejiles en Lima sin que tengan el ingreso de 2,000 pesos anuales; exigiendo esta moderada suma, así el lustre de los mismos cargos públicos, como el proporcionar a los ciudadanos sin desviarlos de sus particulares atenciones en servicio del Estado con notorio detrimetro de sus inte-

reses individuales; libertándoles al mismo tiempo de la nota que por las escaseces de sus fortunas, no se les estime capaces de absolver dignamente las funciones de su público ministerio. En las demás capitales, villas y pueblos, la cantidad de 500 pesos que disfrute cualquier ciudadano por alguno de los ramos dichos será bastante para que entre en el goce de la voz pasiva.

En todos los lugares donde hubiese Municipalidades se principiará las elecciones el día 1º del mes de diciembre en la parroquia principal, y en las otras en los días subsiguientes según el turno de su antiguedad con el intervalo de 2 días de elección.

El Protector invocó coraje para superar las dificultades y firmeza y generosidad para llevar adelante el primer proceso electoral del Perú independiente; dictó la cláusula de estilo: Aprobado; imprímase y circúlese, dándose las gracias a la comisión por el celo que ha manifestado. Y lo firmó con su leal secretario Bernardo Monteagudo.

El distrito electoral en debate

Dieter Nohlen describe el "*distrito electoral*" o "*circunscripción electoral*" como aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral. En el distrito electoral, por tanto, se atribuyen los escaños a los candidatos ganadores en el interior de la circunscripción. Suponiendo que Arequipa fuese un distrito electoral, en el caso de elecciones para miembros del Congreso: Los ciudadanos de Arequipa proponen los candidatos para Arequipa y de entre ellos, los ciudadanos de Arequipa —excluyendo a los de cualquier otra

circunscripción— eligen a los representantes por Arequipa. Estos representantes se reúnen con los representantes elegidos en los demás Distritos Electorales para conformar el Congreso Nacional. Pero como en el Perú se ha escogido el sistema de Distrito Electoral Único, ya no existe una representación emanada de Arequipa: Las listas de candidatos son elaboradas e inscritas en Lima y los 120 congresistas son elegidos por votación que proviene de todo el país (teniendo presente que Lima, con intereses muy propios, reúne más de la tercera parte del electorado nacional) Si entre los electos hay algún arequipeño, éste no se sentirá ni comprometido con el electorado arequipeño ni ligado a los intereses de Arequipa.

Teniendo en cuenta que la Constitución estableció la aplicación del sistema de Distrito Electoral Único para las elecciones al Congreso de 1995 (que ya culminaron), se hace necesario revisar los efectos del Distrito Electoral sobre: El sistema de agrupaciones políticas; y sobre las condiciones de gobernabilidad.

Al margen de las discrepancias jurídicas sobre el tema, es inevitable reconocer que, por el centralismo que ahoga al Perú, las grandes tendencias imperantes en Lima inducen la votación del resto del país. Que la extensión y desarticulación física del territorio facilitan la hegemonía por obra de los medios de comunicación masiva, los cuales imparten criteriología (de dudosa solvencia y responsabilidad) en todos los campos. Que las nuevas técnicas de la información y la comunicación han alterado los sistemas de creencias, los criterios éticos, los comportamientos morales, los hábitos de consumo, el funcionamiento del sistema productivo. Que la proporcionalidad en materia de representación política es necesaria y deseable, pero no es criterio suficiente.

Aunque la opción de Distrito Electoral Único (por la cual cada agrupación política presenta una sola lista de candidatos para todo el país) tiene brillantes defensores, es evidente que ese sistema resiente la gobernabilidad del régimen democrático porque provoca la dispersión del sufragio, la multiplicación de las fuerzas electorales y parlamentarias con la consiguiente dificultad para lograr mayorías.

El Congreso actual, que cuenta con 13 partidos parlamentarios, duplica el promedio de América Latina en ese aspecto.

Ahora bien, en el plano político, el Distrito Electoral Único alienta la creación de clientelas electorales; extrema la competencia entre los candidatos en el interior de cada agrupación; centraliza la campaña, desdibujando las identidades regionales; presidencializa la contienda parlamentaria; impone exigencias y produce consecuencias indeseables como la necesidad de disposición y uso de ingentes recursos económicos; utilización de la TV (desigualdad de oportunidades); liquidación de los partidos regionales.

Su alternativa es el Distrito Electoral Múltiple;la formación de circunscripciones determinadas sobre la base de una demarcación regional dinámica. Es decir que el número de representantes, el volumen electoral y los límites de cada región o distrito electoral debe ser periódicamente actualizados.

Esta alternativa tiene antiguos antecedentes. Aunque los distritos electorales departamentales, en el pasado, permitieron circunscripciones electorales apropiadas, la asignación de las representaciones era arbitraria. M.V. Villarán decía que nuestro sistema electoral debería llamarse sistema "*des proporcional*". (Arbitraria designación de representaciones a cada circunscripción). Creía que ni las provincias (por lo reducido de su electorado), ni los departamentos (por las distancias y difi-

cultades de comunicación) podían o debían der distritos electorales.

La proporcionalidad global por razón de la circunscripción, fue aceptable hasta 1990. Esa posibilidad ahora (con sólo 120 escaños) está descartada. Teniendo en cuenta 26 circunscripciones departamentales, la media sería 4.61 escaños, nivel bajo con el que la fórmula proporcional produciría casi los mismos efectos que la mayoritaria. Tal vez sea demasiado pedir; pero, en materia de Distritos Electorales, la ley electoral debería concordar con lo que prescribe la Constitución.

Elecciones y periodismo

Otra vez el periodismo tiene que hacer valer sus fueros en defensa de la libertad; máxime si se avecina el esperado proceso electoral nacional de mayo de 1909. Pero aún más importante es la defensa que hace, en estas circunstancias, del código de ética, la carta magna de los medios. El verdadero periodismo anhela libertad y verdad en el sufragio. Lucha contra la imposición de la fuerza y el imperio del fraude. El señor Francisco Velazco, candidato a la diputación por Arequipa ha publicado en "El Deber", edición del último sábado (17 de abril de 1909) una carta, con motivo de las protestas de varios ciudadanos, en contra de su candidatura, a los que se hizo figurar como sus adherentes, protestas que acogió "El Pueblo". ¡Por Neptuno! (como diría nuestro buen amigo don José Palomino Manchego, en alusión al personaje que preside la Plaza España, el Olimpo arequipeño), ¡Por Neptuno, el problema de la falsificación de los planillones de adherentes parece insalvable para algunos candidatos!

Los lectores de la edición de hoy lunes 19 de abril de 1909 del vespertino quedamos advertidos: El señor Velazco trata de desvirtuar tales propuestas y, al hacerlo, se permite decir que "El Pueblo" ataca insidiosamente su candidatura. Debemos perdonar este juicio completamente injustificado, afirma el Diario, en gracia a la vehemencia de la lucha electoral. Sabe todo el que nos lee que cuando creemos de nuestro deber abrir campaña en contra de algo o de alguien, lo hacemos de frente con lealtad y franqueza, porque así entendemos el deber periodístico.

La publicación de esquelas de particulares en la "Sección Electoral" y otra sección del público, no significa en manera alguna la opinión oficial del diario. Sabe el señor Velazco que él también puede ocupar esas secciones. Sin embargo, agradecemos al señor Velazco que nos da oportunidad de expresar que no combatimos por simpatías o antipatías gratuitas. El señor Velazco tiene, como cualquier ciudadano, su derecho expedito para aspirar a una diputación. Si en algún puesto público, hubiera faltado a la ley o cometido malas acciones, nosotros le saldríamos hoy francamente al encuentro; pero como el señor Velazco no tiene vida pública sería aventurado juzgar de lo que puede hacer en las cámaras.

Parece que lo que le ha disgustado es que le digamos que es candidato Cívico, porque pretende presentarse como independiente. Pero ese disgusto no pasa de ser una pueril susceptibilidad porque, quién no sabe que el doctor Velazco es Cívico prominente de Arequipa, que la Unión Cívica de Lima y la de esta ciudad patrocinan su candidatura y que él, si llega a las cámaras, ha de formar en las filas del grupo de representantes de ese partido.

A nosotros no nos preocupa en lo más mínimo -sépalo el señor Velazco- que trabaje activamente para ser elegido diputado. Si lo consigue sin el empleo de malas artes y como manifestación de la voluntad popular, esté seguro que nosotros seremos los primeros en pedir que esa voluntad sea respetada. Pero si buscara el fraude, la imposición y la intriga para que sirvan sus aspiraciones, seríamos también los más empeñosos en combatir esos medios vedados.

Si mañana le negaran las garantías a que tiene derecho el señor Velazco, o se tratara de una suplantación electoral en su contra, ya vería el señor Velazco cómo saldríamos al frente contra los que intentaran el atropello o la falsificación; no por la persona del señor Velazco, sino por algo más grande y de mayor trascendencia: por la libertad de sufragio, el cumplimiento a la Ley y el respeto al derecho ciudadano.

En materia de elecciones "El Pueblo" no defiende ni combate candidatos; persigue de modo exclusivo que los ciudadanos elijan libremente sus representantes a los hombres que merezcan su confianza y que en el cuerpo legislativo representen real y efectivamente la voluntad de las mayorías populares.

En ese camino marcharemos para llegar al año 1999 en que nos acercamos al primer siglo de servicio a la libertad de expresión (y cuando las fechas del calendario coincidan exactamente con las del presente año de 1909). Tal vez para tal ocasión ya se haya resuelto definitivamente el problema de la falsificación en los planilllones de adherentes de los candidatos. ¡Por Neptuno y por la Plaza España!

Conclusiones

1. El voto obligatorio propicia la participación del ciudadano en la vida política y en el destino de su comunidad. Compromete la conducta del elector con determinadas corrientes ideológicas lo que, a su vez, permite que se identifique o no con determinada agrupación política. Es una forma de educación electoral, de participación ciudadana y expresión de su voluntad. Es, a la vez, una acción que despierta una conciencia colectiva y plural, cada que se convoca a procesos electorales.

2. El ausentisimo que se produce en cada proceso electoral no es ninguna razón para establecer el voto facultativo. La legislación electoral actual regula adecuadamente en caso de que el elector no haya votado, estableciendo las multas. El ausentismo en las elecciones de ciudadanos en el extranjero se produce fundamentalmente debido a que muchos de ellos no acuden a los consulados para regularizar su situación migratoria.

3. Se hace necesario establecer una permanente acción de educación electoral que debe empezar desde el hogar. En vista de la carencia de una política educativa cívica y electoral, las elecciones con voto obligatorio son una forma invalorable de educación. Hace falta en el Perú una política cultural y una política para la cultura que permita que los ciudadanos tengamos un adecuado nivel de solidaridad para así sufragar con convicción.

DOMICILIO ELECTORAL

Volverán los oscuros golondrinos

Don Carlos A. Guevara Morán sostiene, con razón, que las aves nos han deslumbrado desde el principio; así se ha creado todo un espacio para dar rienda suelta a la imaginación; en el que habitan Simurg (el pájaro que anida en las ramas del árbol de la ciencia), el Gallo plumaje de oro (que tiene la misión de sacudir los cielos con su canto y despertar a la humanidad) y el ave Rock (magnificación del águila o el buitre). Cómo olvidar al Caballero Carmelo, el gallo de Abraham Valdelomar que ha conmovido a todos los peruanos del siglo XX. También han sido destacados el ruiseñor, por el vate John Keats, que contrasta su propia mortalidad con la tenue voz imperecedera del volátil; y el mirlo por Wallace Stevens, en su poema «Trece maneras de mirar un mirlo». Con todo, ninguno de los referidos ha tenido tanta significación como la golondrina.

Tal vez sea sólo coincidencia que «golondrina», el nombre de la popular plumífera migratoria, en su traducción al inglés se convierta en «swallow», que también significa «tragar», «devorar». Pero no hay razón valedera para confundir el ave con los golondrinos que son la plaga de los que prostituyen sus votos a favor del mejor postor en las elecciones con distrito electoral múltiple dando lugar a resultados y ganadores espurios. Son la versión vergonzante de «los marineros que besan y se van» del mítico Farewell de Neruda. Los golondrinos podrían pasar como turistas comunes y corrientes. Llegan desde remotas provincias, en varios ómnibus a la plaza del pueblo.

Algunos aún portan los restos de la bien rociada merienda que han recibido durante el viaje de parte de su anfitrión, su Cibeles. Bajan del ómnibus sin prisa y otean con desgano el paisaje y la gente del pueblo que visitan una vez cada cinco o cuatro años. No son turistas; tiene mas bien algo de aves raras. No son de la especie de las canoras que emiten agradables trinos como el mirlo de agua, el pardillo, la alondra, el ruiseñor, el canario, el estornino, el pinzón de las nieves, la curruca de cabeza negra, el petirrojo, el cardenal o la calandria. Apenas llegados se ponen a buscar dónde queda su centro de votación. Su Cibeles los ha convencido, no tan sutilmente, que cambien su libreta electoral y que, al hacer el cambio, señalen como si fuese su domicilio real cualquier dirección en este pueblo que ni conocen. No confundirlos con las golondrinas que construyen sus nidos de barro, a manera de repisas, dentro de los graneros o establos o en los aleros de las viviendas y vigas de los sotechados. Sin embargo, a estar a las direcciones que dan, los golondrinos «domicilian» en fabulosas casas supuestamente ubicadas en la vigésima cuadra de una pequeña calle que sólo tiene cuatro cuadras; o en un arenal, un cerro o un basural o en alta mar (por ello reciben también el apelativo de «anfibios») o en algún otro lugar menos auspicioso que tampoco aparece en ningún mapa ni plano. Otras especies más cínicas aún dicen habitar, por decenas o centenas, en una sola habitación casa o tienda cuyos verdaderos habitantes jamás los han visto. Otras especies más fantasiosas pretenden que el domicilio fraudulento está amparado, nada menos que en la Constitución; máxime, aseguran, que todo ciudadano tiene derecho a elegir libremente el lugar de su residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él (artículo 2º, numeral 11 de la Constitución Política del Perú).

Las golondrinas anuncian la primavera, el renacimiento. En la mitología van delante del carro de Cibeles, tirado por leones. Cibeles, como hija del cielo y de la tierra, irrumpe arrojando a su paso flores, frutas y espigas, despertando irrefrenables deseos latentes. Aparece de improviso y eleva su mano derecha (sobre la cual también aletean las golondrinas), en un gesto ritual muy antiguo emparentado con uno del misticismo hindú llamado Adhaya-Mudra y cuya traducción es «No teman, yo los libero». En cambio los golondrinos anuncian que ha llegado el día de las elecciones y su Cibeles es sólo un candidato que quiere ganar las elecciones con votos que no le corresponden y resultados viciados.

Hay mucho más de un Cibeles que busca la reelección por enésima vez (probablemente gana las elecciones con las mismas bandadas de golondrinos) que ha hecho lo imposible para impedir que se cumpla con formular el Plan de Ordenamiento, Zonificación y Numeración del Distrito, tal como debió hacerlo en observancia de lo dispuesto en el D. S. Nº 04-95-MPT por cuyo motivo resulta en la práctica imposible determinar cual es el domicilio exacto de los electores golondrinos o no; propiciándose el que el señalamiento de domicilios falsos o inexistentes se establezca como una corruptela insuperable.

El artículo 33 del Código Civil preconiza que el domicilio puede constituirse en atención a un elemento objetivo, para ello el simple hecho de residir habitualmente o tener ocupaciones habituales en un lugar es un factor determinante que hace presumir que la persona ha fijado en él su domicilio o aún una pluralidad de domicilios, al amparo de lo dispuesto en el artículo 2, inciso 11 de la Constitución Política del Estado, concordante con el artículo 35 del Código Civil. Pero

éste no es el caso de los golondrinos puesto que los domicilios indicados en sus libretas electorales son apócrifos, falsos o inexistentes, ubicados a varios años luz de sus verdaderos domicilios reales.

Lo que sus Cibeles no explican a los golondrinos es que su votación fraudulenta constituye comisión de delitos contra la voluntad popular y de falsedad (artículo 438º del Código Penal) por la usurpación de calidades domiciliarias que no son las correspondientes a estos ciudadanos, que han sorprendido al Sistema Electoral al haber simulado o inducido a la simulación de domicilio alterando la verdad intencionalmente y con perjuicio de la democracia, del Estado, de los candidatos que no compran golondrinos. Todo ello al margen de si el respectivo Cibeles ganó o no la elección; y del peso que haya alcanzado en la jurisdicción el voto golondrino.

Que, el hecho que algunos ciudadanos consignen ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, domicilios inexactos en forma dolosa constituye, en el mejor de los casos, típico fraude a la ley, o, el ejercicio abusivo del derecho a la pluralidad de domicilios. Pero, en el caso de los golondrinos, se trata de un acto jurídico nulo por ser contrario a las leyes que interesan al orden público (artículos II y V del Título Preliminar del Código Civil); y delito de falsedad genérica previsto en el Código Penal, perseguible de oficio por la autoridad competente. Este ilícito penal perjudica la transparencia y la estabilidad del proceso electoral al distorsionar los resultados electorales en las respectivas jurisdicciones; Se trata, pues, de un atentado grave contra el derecho y el deber de participar en el gobierno municipal provincial o

distrital, derecho y deber que corresponde exclusivamente a los vecinos de la respectiva jurisdicción, como lo establece el artículo 31º de la Constitución Política.

Bécquer sigue conmoviendo a los románticos de todos los tiempos con su bella lírica, cuando dice en la más conocida de sus rimas: "*Volverán las oscuras golondrinas / en tu balcón sus nidos a colgar / y otra vez con el ala a sus cristales/ jugando llamarán; / pero aquellas que el vuelo refrenaban / tu hermosura y mi dicha al contemplar, / aquellas que aprendieron nuestros nombres... / ésas ¡no volverán!*". El sistema electoral también tendrá algo que decir a los golondrinos, a sus Cibeles, cómplices e instigadores, pues la razón de la existencia del sistema es asegurar que las votaciones traduzcan, sin distorsiones, la expresión auténtica, libre y espontánea de los vecinos de cada jurisdicción electoral. Caso contrario, en las próximas elecciones de distrito electoral múltiple, volverán los oscuros golondrinos —los que votan y se van— a viciar el proceso y reelegir a Cibeles.

Conclusiones

1. La declaración que el ciudadano hace al momento de inscribirse en el RENIEC, constituye una declaración jurada. Si el ciudadano tergiversa o adultera los datos comete un delito.

2. Los ciudadanos que hacen su cambio domiciliario, sólo para efectos de fijar el lugar de votación, alteran dolosamente el volumen del padrón de un distrito electoral en desmedro de otro. Esta corruptela colisiona con el mandato constitu-

cional que establece que la participación en el gobierno local corresponde exclusivamente a los residentes.

3. Si bien, el Derecho Civil permite la pluralidad de domicilios, el Derecho Electoral tiene como premisa que el votante tiene un solo domicilio para fines de sufragio.

ÓRGANOS ELECTORALES Y CONFLICTOS DE COMPETENCIA*

Doctor César Landa Arroyo

AGRADEZCO LA INVITACIÓN DE LOS TRES ORGANISMOS electorales: el Jurado Nacional de Elecciones, la ONPE y el RENIEC para disertar sobre el tema: *De los Órganos Electorales y de los conflictos de competencia*. Al respecto, deseo plantear algunos temas que son de conocimiento de ustedes, en la medida que trabajan en los órganos electorales con las leyes electorales; pero a la luz de una de las dificultades que se presenta; el conflicto de competencia.

Los conflictos entre órganos constitucionales, como también los conflictos entre los poderes públicos, muchas veces han sido resueltos de una forma estrictamente política; es decir, en el ámbito de las relaciones de poder. Pero, cuando los conflictos que ocurren entre los poderes del Estado, empiezan a juridificarse, comienzan a ser resueltos a través del Derecho. En este sentido, la institución constitucional del conflicto constitucional o de competencia, lo que está expresando es un proceso de juridificación de los conflictos políticos. Dicho más claramente, el conflicto constitucional es un proceso de judicialización de los conflictos de carácter institucional, entre los organismos del Estado. Es decir, entre los poderes pú-

* Versión de la exposición oral presentada.

blicos y entre los órganos constitucionales, y entre ambos. A partir de la Constitución del 93 con la creación de un nuevo aparato estatal complejo, especializado en los temas electorales, se ha puesto en evidencia los conflictos constitucionales entre los tres órganos electorales: El JNE, la ONPE y el RENIEC, que presentan posibilidades no solamente virtuales de conflicto, sino también que han dado lugar a reales conflictos como ha acontecido en los último años. Esto requiere, desde ya, que sea resuelto, no en el ámbito de la política, sino en el campo del Derecho, que es el ámbito donde se establecen reglas de juego claras, y se restablece la paz institucional de un Estado democrático.

Ahora bien, cuando hablamos nosotros de conflictos, tenemos que ir definiendo qué tipos de conflictos son los que van a ser resueltos jurídicamente, a través de este instituto que se llama Conflictos de Competencia. Para esto interesa ir abordando precisamente la naturaleza jurídica de los conflictos de competencia. También se puede hablar de las vías procedimentales, los orígenes, los medios, cómo se resuelven o deberían resolverse los conflictos constitucionales.

En ese sentido, en primer lugar hay que saber cuándo aparece un conflicto. Los conflictos, dice la propia Constitución, en el artículo 202, inciso 3, que son resueltos por el Tribunal Constitucional, cuando se producen conflictos de competencia y atribuciones. Pero, se presentan conflictos de competencia, cuando dos entes constitucionales colisionan en la regulación o gestión de una materia determinada, y la materia determinada, significa, por ejemplo, que otro organismo electoral asuma la materia Padrón Electoral, que es responsabilidad del RENIEC, aunque no única, ciertamente, o por

ejemplo que el registro de Agrupaciones Políticas, que corresponde al Jurado Nacional de Elecciones, pretenda ser asumido por otro órgano electoral o que el diseño de la Cédula Electoral, tema que en su momento causó mucho conflicto, que es competencia de la ONPE, sea disputado por otra entidad electoral.

Ahora bien, hay que tratar de ir distinguiendo, cuándo estamos frente a un conflicto de competencia y cuándo estamos, frente a un conflicto de atribuciones. La Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que regulan este tipo de conflictos constitucionales, señalan que puede darse un conflicto de competencia o de atribuciones.

El conflicto de competencia se presenta cuando existen materias que están en colisión, porque a lo mejor una parte de la materia Padrón Electoral corresponde al RENIEC, pero, otra parte, le corresponde al Jurado Nacional de Elecciones o cuando una materia de Cédula Electoral, una parte le corresponde a la ONPE, pero la otra parte le corresponde al Jurado Nacional de Elecciones; en estos casos se habla de una materia compartida.

El conflicto de atribuciones se presenta cuando se produce el cruce de funciones, como por ejemplo la función del Jurado Nacional de Elecciones de fiscalizar la legalidad electoral de un proceso electoral; en el caso, por ejemplo, de la ONPE, de brindar información permanente sobre los procesos electorales o, en el caso del RENIEC, de preparar y actualizar el Padrón Electoral. Estos conflictos ocurren no obstante que haya una distribución de funciones en la Constitución y sus leyes; pero, es evidente que aparecen conflictos de funcionamiento o de atribuciones concretamente.

Es cierto que esta distinción entre conflictos entre materias y conflictos entre atribuciones o funciones, no es una división de manera absoluta y total. Existe también algunas materias o funciones que pueden estar integradas, de manera no definida, sino de manera difusa.

Pero la función del jurista, en este caso del alto funcionario público electoral, es precisamente buscar, discernir cuándo se estaría produciendo o, se podría concretar un conflicto, entre materias electorales y un conflicto de funciones electorales entre los distintos órganos electorales.

Ahora bien, ¿cuál es el carácter de un conflicto constitucional entre órganos constitucionales? Tenemos que decir que no es un conflicto jurisdiccional, porque los que sean abogados o ex-magistrados, entenderán que la contienda de competencia se produce entre órganos judiciales, como por ejemplo, entre el Fuero Común del Poder Judicial y el Fuero Militar. Este es un conflicto de competencia judicial; técnicamente se denomina Contienda de Competencia a diferencia del Conflicto de Competencia, que va ser un proceso constitucional distinto al de la Contienda de Competencia.

¿Qué se quiere decir con esto? Tan sólo que cuando se presenta un Conflicto de Competencia, que es lo que interesa a los órganos electorales, estamos frente a un supuesto de sujetos constitucionales; es decir, de órganos constitucionales, como que están reconocidos en la constitución la ONPE, el JNE, y el RENIEC y además, estamos frente a una materia o atribución de carácter constitucional, que es el supuesto del conflicto. En otras palabras, tiene que haber sujeto y materia constitucional, para que se produzca el conflicto constitucional.

Ahora bien, ¿cuándo aparece un conflicto constitucional, ya sea un conflicto de competencia concretamente o de atribuciones? En primer lugar, cuando hay una aplicación o interpretación errónea o falsa de las normas constitucionales, y de las Leyes Orgánicas, ya sea por el Jurado Nacional de Elecciones, la ONPE o el RENIEC. Dicho más claramente, los conflictos de competencia o de atribuciones, van a aparecer por la aplicación errónea o falsa de las disposiciones que la Constitución, y las leyes orgánicas establecen para los organismos electorales. Ciertamente que va ser una aplicación equivocada o errónea, en función del ejercicio de determinada materia, que es competencia de un organismo, o a lo mejor que es una materia competencia de ambas instituciones, o de las tres instituciones, pero en diferentes grados de intensidad.

¿Qué quiero decir con esto? Las materias o las funciones muchas veces no es que sean exclusiva y de modo excluyente de un solo órgano electoral, sino que pueden ser materias compartidas; es decir, que una parte del proceso de elaboración del padrón, corresponde al RENIEC y otra parte como la publicación o distribución a la ONPE o será responsabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Habría que ver casuísticamente y ustedes más que nadie conocen la materias, que comparten en conjunto o también las materias que son exclusivas de un órgano electoral y excluyentes para otro órgano electoral.

Además, este conflicto de competencia sobre atribuciones constitucionales aparece, siempre que se produzcan actos, resoluciones o disposiciones electorales, que interpreten errónea o falsamente las competencias o atribuciones constitucionales establecidas en la Constitución y en las leyes orgánicas de los órganos electorales. No es que las leyes en sí mismas

del Jurado,del RENIEC y de la ONPE, vayan a ser materia del conflicto de competencia; sino que el conflicto de competencia se va a producir por una decisión electoral, que puede ser una resolución electoral, un acto electoral, o concretamente, una disposición electoral. Y esa disposición, esa resolución o acto, se va a basar en las leyes orgánicas y/o en la Constitución ciertamente; pero el conflicto va a canalizarse a través de estas disposiciones electorales.

Junto a ello también va a ser materia del conflicto de competencia el conflicto que puede haber incluso entre las propias leyes orgánicas, porque, si del conflicto de competencia, aparece que la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, le está otorgando una competencia, en una materia, y de otro lado, la Ley Orgánica del RENIEC o la Ley Orgánica de la ONPE, también le está otorgando al respectivo organismo electoral, competencia sobre esa misma materia determinada, evidentemente hay una colisión de leyes. Pero esto no se resuelve a través del conflicto de competencia, se resolverá mediante una acción de inconstitucionalidad, que tendrán que presentar los órganos constitucionales, que tiene legitimidad para plantear esta acción ante el Tribunal Constitucional.

Por lo señalado, este modelo de Conflicto de Competencia, tenemos que precisarlo para que no vaya a derivar hacia un conflicto que termine a través de la modificación de la ley, o que se incoe la ley, ante el Tribunal Constitucional, sino hay que resolverlo a través del otro procedimiento del Conflicto de Competencia.

Ahora bien, aquí aparece también un tema que es de singular importancia, que es lo que se conoce en la doctrina, por lo

menos constitucional, como el bloque de constitucionalidad y lo que nos dice sencillamente, es que para saber de quién es la competencia o la función: del Jurado Nacional de Elecciones, del RENIEC o de la ONPE, hay que buscarla ciertamente en la Constitución; pero, como es una Constitución jurídica abierta, es decir, que no define los contenidos constitucionales prácticos, se debe interpretar la norma constitucional de conformidad con las leyes orgánicas de los organismos electorales. Entonces, el conflicto constitucional, tiene que verse no solamente en relación a lo que diga la Constitución, sino también vinculado directamente en cadena, con las propias leyes orgánicas de cada organismo electoral.

Hago esta mención del bloque constitucional, porque sirve de parámetro o bisagra para verificar si una competencia en una materia, atribución o función electoral determinada, pasan por el filtro del bloque de constitucionalidad. Dicho más claramente, el bloque de constitucionalidad va ser el parámetro que va a servir de filtro, para verificar qué organismo electoral está cumpliendo o no con su materia determinada y con la función correspondiente, que es objeto del conflicto constitucional.

Ahora bien, puede ser reiterativo, pero es importante mencionar que los conflictos de competencia, aparecen cuando se presentan solamente sujetos constitucionales; es decir, poderes públicos y organismos que están reconocidos como tales en la Constitución. Esto quiere decir, por ejemplo, que administraciones bastante vigorosas como la SUNAT o el INDECOPI, entre otras, no pueden plantear un conflicto de competencia con los organismos electorales, por cuanto no son órganos constitucionales; a diferencia del Jurado Nacio-

nal de Elecciones, la ONPE y el RENIEC que sí lo son. De modo tal que no se podría plantear, en ningún caso ante el Tribunal Constitucional, un conflicto de competencia con organismos que no son constitucionales, es decir con organismos que no tengan el rango y la categoría de un órgano constitucional.

Pero hay que distinguir también entre los propios órganos constitucionales; sobre todo, a raíz de los conflictos que hubo hace un tiempo entre el Jurado Nacional de Elecciones y la ONPE; y menos con el RENIEC. Al respecto, es preciso diferenciar entre los sujetos constitucionales, por cuanto, es distinto decir que los poderes públicos, el Parlamento, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, tienen una prevalencia frente a otros órganos constitucionales, como los órganos constitucionales autónomos, llámense Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros o Consejo Nacional de la Magistratura, que son organismos constitucionales autónomos, que hablar de prevalencia en el ámbito del Sistema Electoral, -la familia electoral- que nos interesa.

Sobre el particular hay que recordar que la Constitución estableció para los órganos constitucionales un marco de autonomía, que es un elemento clave para interpretar la naturaleza alcance y rango de los organismo constitucionales autónomos. Apelando a la doctrina italiana, se puede distinguir entre organismos constitucionales autónomos, y organismos constitucionales de relevancia constitucional; este matiz pone un quiebre importante entre ambos; en el sentido que los organismos de relevancia constitucional, son aquellas entidades de orden administrativo, que por la importancia de las funciones que cumplen en un determinado sector de la vida

pública, tienen un reconocimiento directo o parcial, por parte de la Constitución. En tanto que, los organismos constitucionales autónomos, son aquellos que *per se* están expresamente reconocidos en ese sentido, por la propia Constitución.

Una forma de superar este dilema en un proceso electoral, es ciertamente, trabajar de manera integrada, como lo vienen haciendo, lo cual realmente es saludable no solamente para ustedes responsables y directivos electorales, sino también para la ciudadanía y el propio Estado de Derecho.

En tal entendido, me parece que en el supuesto de que pudiera ocurrir algún conflicto de competencia, es importante que esta entidad de coordinación que se ha constituido para el proceso electoral municipal complementario del domingo 13 de junio de 1999, permita ser el canal de conciliación propio entre los órganos electorales, por cuanto es la mejor vía de solución de los conflictos intrasistémicos, sin la necesidad de llegar a contiendas y conflictos de competencia, que deberían ser resueltos por el Tribunal Constitucional en la vía judicial constitucional.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional, tiene la responsabilidad de resolver ese tipo de conflictos constitucionales, pero definitivamente, el Jurado Nacional de Elecciones, es digamos la institución matriz del proceso electoral encargada de resolver las contiendas electorales al interior del sistema electoral. En la medida que, ocupa un lugar no diré superior, pero sí un espacio medular en el proceso electoral. Con esto no quiero decir que el Jurado Nacional de Elecciones al ser un ente, se baste a sí mismo, por cuanto el proceso electoral no podría funcionar si no están los demás organismos electorales: ONPE y RENIEC. Ya que la existencia del Sistema Elec-

toral, no puede darse solamente por la prevalencia o pretensión de prevalencia de un órgano, sino por el funcionamiento articulado de todos los órganos.

En ese sentido, es importante que esta figura del conflicto de competencia constitucional, ayude a delimitar precisamente las materias, o atribuciones electorales cuando se produzca un potencial conflicto y no arribar necesariamente al conflicto jurisdiccional, sino resolverlo conciliatoriamente, como digo, entre las propias instituciones, a través de su instancia máxima de coordinación institucional.

Ahora bien, podríamos decir que existen clases de conflictos de competencia o de atribuciones, y los conflictos desde ya pueden ser positivos como negativos. Los conflictos positivos van a ser aquellos en los cuales, las dos instituciones pretendan hacer la misma función, o una parte de la función; por ejemplo, que el Jurado Nacional de Elecciones, la ONPE y el RENIEC, quiera encargarse de la cédula electoral o el padrón electoral o los planillones electorales.

Los conflictos son de carácter negativo, cuando precisamente ninguna de las dos o tres instituciones, tienen la vocación o interés de asumir esa competencia, porque plantean que no les corresponde, con lo cual el ciudadano o entidad quejosa queda en una situación de indefensión y desprotección el electorado o la persona que está vinculada con el proceso electoral. Como sería el caso de un candidato, un partido o una lista electoral, que quiere que se le inscriba como candidato y los organismos electorales se lo niegan.

Los conflictos de competencia también pueden ser reales y virtuales. Esto es así, en la medida de que muchas veces el conflicto de competencia no solamente se inicia para reponer

o restituir una violación dada que ya ocurrió. Sino también, el conflicto de competencia muchas veces opera de manera preventiva frente a la amenaza de violación, de una competencia en un proceso electoral. En este caso, como los órganos electorales están al tanto sobre que se está discutiendo, o aprobando una disposición en un organismo electoral, que se va a dictar un acto administrativo electoral, que puede crear un conflicto con otro órgano, debería operar el conflicto de competencia de manera preventiva. Pero, sólo esta acción será factible cuando se sepa de manera cierta, real y evidente, que se va a producir, esa superposición de competencias, o de funciones.

Ahora ¿quién goza de legitimidad procesal para interponer el conflicto de competencias o de atribuciones? Es decir ¿quién puede plantear este proceso constitucional ante el Tribunal Constitucional? La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha dispuesto que la pueden plantear los órganos constitucionales, como el Jurado Nacional de Elecciones con la ONPE, o el RENIEC, en caso de que se resintiesen sus competencias o atribuciones. Pero también la puede plantear un particular, un ciudadano que goza de derechos constitucionales, y ésta no solamente puede ser una persona natural, sino también una persona jurídica, una asociación, una empresa, un partido político, una lista independiente que tiene personería jurídica, para actuar en el proceso electoral.

La legitimidad procesal, para poder actuar de manera activa en este proceso constitucional es bastante abierta y genérica. Así, un conflicto de competencia positivo, lo plantearán los órganos electorales, mientras que un conflicto negativo de competencia lo podrán postular los propios órganos electorales o las personas naturales o jurídicas.

Ahora bien, planteado el proceso constitucional del conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, este colegiado cumple una función de integración constitucional. La función de integración constitucional es la tarea fundamental del órgano encargado de controlar la constitucionalidad de los actos públicos y, en este caso, de las disposiciones que hayan dictado los organismos electorales. Junto a ello, se debe aplicar el principio de corrección funcional, que desarrolló muy claramente la jurisprudencia y la doctrina alemana, en virtud de la cual lo que se busca es que los poderes públicos, y los órganos electorales, no están superponiendo o yuxtaponiendo atribuciones, funciones o competencias, y, si fuera el caso, se debe delimitar las competencias o materias a través del test de la competencia.

El test de la competencia va a constituir en una técnica con que operan los Tribunales Constitucionales para poder discernir a quienes le corresponde ejercer la competencia en una materia determinada, o una función o atribución correspondiente. Este test de la competencia, no solamente es una técnica de resoluciones de conflictos de competencia que opera en Europa, sino también que se extiende a otros países más cercanos al nuestro, como es el caso de España. Este test de la competencia tiene ciertas pautas de razonamiento jurídico que podrían ser utilizadas si el Derecho Público Peruano se encuentra abierto y receptivo, a la mejor forma de resolver los conflictos constitucionales. Esta técnica del test de la competencia permite un razonamiento judicial constitucional ad hoc a la solución de conflictos de competencia mediante la búsqueda de un resultado que sea razonable; donde dicho resultado sea previsible, predicable y controlable.

Esta técnica del conflicto de competencia permite además a cualquier ciudadano, partido, elector, candidato, o a los propios órganos electorales, cómo prevenir o resolver incluso los conflictos constitucionales de competencia y atribuciones.

Quiero decir con esto que los organismos electorales, conociendo las técnicas del test de la competencia, podrían también, en esta etapa de coordinación entre las instituciones electorales, resolver pre-jurisdiccionalmente los conflictos de competencias, sin necesidad de llegar al ámbito de la crispación constitucional en el Tribunal Constitucional, que es un ámbito de conflictos no solamente jurídico sino también conflictos de carácter político.

Finalmente, quiero recordar lo señalado al inicio, que el descubrimiento del conflicto constitucional como proceso constitucional ha permitido convertir el conflicto político o interinstitucional en un conflicto de carácter jurídico; esto significa reglas, racionalidad, previsión, publicidad, control. Por ello la incorporación del conflicto de competencia es una garantía de un proceso electoral transparente y limpio, un funcionamiento técnico y además integrado entre los organismos electorales, responsables de expresar la voluntad popular.

Conclusiones

Primero: Los conflictos constitucionales entre "los organismos del Sistema Electoral" deben ser resueltos de manera conciliatoria entre ellos mismos; si no procediera esta solución deberán acudir al Tribunal Constitucional.

Segundo: Se produce el conflicto de competencia de atribución cuando algún órgano electoral expide acto, resolución o disposición en base a la interpretación errónea o falsa de la Constitución o de la ley respecto de las facultades o atribuciones.

Elementos de coordinación del Sistema Electoral

Doctor Rómulo Muñoz Arce
Miembro Titular del Jurado Nacional de Elecciones

Coordinación interinstitucional del Sistema Electoral peruano

Introducción

El título *Elementos de coordinación del Sistema Electoral*, es un tema nuevo que se ha incluido en la Constitución Política y también en la Ley Orgánica de Elecciones Nº 26859 y que por lo tanto, requiere de un análisis a fin de que los órganos que conforman del Sistema Electoral Peruano puedan aprovechar al máximo el significado de este término mágico llamado: COORDINACION, el mismo que se menciona en el artículo 177º del texto constitucional.

La presente exposición intenta hacer un estudio aproximado, cuenta para ello con antecedentes en el ámbito nacional,

como experiencias de coordinación que se han dado hasta el momento. Incluye un estudio comparativo de la legislación electoral iberoamericana sobre el tema en cuestión, que esperamos contribuya, a la comprensión y los alcances que el legislador ha estimado otorgarle a los organismos electorales.

De la difusión y alcances de coordinación que debe existir entre los organismos del Sistema Electoral Peruano y de la voluntad en ejercerlos de las autoridades del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), dependerá obtener un buen producto final que, en este caso, son las elecciones: políticas, municipales, regionales o de jueces; así como también procesos de referéndum y todo tipo de consulta popular que permitan la expresión de la voluntad popular, cumpliendo de esta manera con las funciones que nuestra Constitución Política consagra.

Generalidades

En el Perú, el Sistema Electoral está formado por el conjunto de organismos que tiene como fin dar garantías al ELECTOR, que es el agente principal de todo proceso electoral y participa de acuerdo a los requerimientos establecidos en la Constitución y la normatividad electoral vigente.

Los organismos electorales tienen como fines principales :

1. Garantizar la participación de todos los ciudadanos, dando cumplimiento al numeral 17 del artículo 2º de la Constitución Política que señala que toda persona tiene

derecho a participar en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Igualmente, el artículo 31º, del mismo cuerpo legal señala que los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos.

2. Garantizar la participación de los ciudadanos, quienes según el artículo 35º de la Constitución Política, pueden ejercer sus derechos en forma individual o colectivamente a través de las organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley.

En el derecho electoral comparado se denominan organismos electorales y no sistema electoral; lo que se determina como SISTEMA ELECTORAL es lo relacionado con la representación política; el principio que lo definirá: mayoritario o proporcional y el procedimiento que se establecerá entre las diversas técnicas para alcanzar dichos principios.

En nuestro país se ha tratado a los organismos electorales y a la elección como un todo al que se ha denominado SISTEMA ELECTORAL, conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Ahora veremos brevemente cada uno de estos entes electorales :

Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

El JNE es la máxima instancia en materia electoral, compuesto por un pleno de cinco (5) miembros, todos abogados y elegidos de la siguiente manera :

1. Un miembro elegido por el pleno de la Corte Suprema de la República, quién lo preside.
2. Un miembro elegido por la Junta de Fiscales Supremos.
3. Un miembro elegido en votación secreta y universal por miembros de la orden del Colegio de Abogados de Lima - CAL.
4. Un miembro elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas del país, entre sus ex decanos.
5. Un miembro elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas del país, entre sus ex decanos.

JURADOS ELECTORALES ESPECIALES (JEE)

Son los órganos temporales del Jurado Nacional de Elecciones que funcionan durante los procesos electorales. Tienen una jurisdicción y competencia provincial, empiezan a funcionar luego de la convocatoria de elecciones, y sus funciones están delimitadas en la Ley Orgánica del JNE. Estos JEE ,durante el proceso, constituyen la primera instancia jurisdiccional.

Los JEE, están constituidos por tres (3) miembros :

- Un miembro nombrado por la Corte Superior de la sede del Jurado Electoral Especial, elegido entre sus magistrados jubilados o en actividad. El magistrado nombrado preside el JEE y los requisitos, son los mismos que para un Vocal Superior.

- Dos miembros designados por el JNE mediante sorteo público de una lista de 25 ciudadanos. Esta lista la remite una Comisión integrada por tres miembros del Ministerio Público, a falta de éstos la Comisión se integra con los Jueces de primera instancia o el jefe del RENIEC del lugar.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Es el organismo que por mandato constitucional se encarga de la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum y consultas populares. A la ONPE, le corresponde la confección y entrega de material electoral, la difusión de los resultados y brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio.

El jefe de la ONPE es elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura; este organismo electoral tiene instancias provinciales que se denominan OFICINAS DESCENTRALIZADAS DE PROCESOS ELECTORALES (ODPE) que organizan y ejecutan los procesos electorales en su jurisdicción y tienen a su cargo la designación de los coordinadores de locales de votación.

El Registro Nacional de Identificacion y Estado Civil (RENIEC)

Es el organismo electoral que de acuerdo a la Constitución Política se encarga de la identificación de los ciudadanos; la

emisión de las constancias pertinentes; la inscripción de los actos que modifiquen el estado civil emitiendo las constancias correspondientes; preparar y mantener actualizado el PADRON ELECTORAL; así como de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones(JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales(ONPE) la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; finalmente también informa trimestralmente al JNE y a la ONPE respecto a la depuración permanente del Padrón Electoral.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) se encuentra bajo la conducción de un jefe quien es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Funciones de los organismos conformantes del Sistema Electoral Peruano

Como ya se ha mencionado, la carta magna señala que el Jurado Nacional de Elecciones, es la máxima instancia electoral de la República y el ente fiscalizador del Sistema Electoral Peruano; la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) organiza y ejecuta los procesos electorales, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), elabora y tiene actualizado el Padrón Electoral y se encarga de la identificación ciudadana. Teniendo en cuenta estas facultades constitucionales y a fin de identificar los tópicos de coordinación, debemos establecer las principales funciones asignadas, de acuerdo al siguiente cuadro comparativo en el que se verifican los actos de coordinación y de fiscalización:

Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	**Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)**	**Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)**
1. Custodia y mantenimiento del registro de organizaciones políticas.	1. Verifica las firmas de adherentes para la inscripción de las organizaciones y movimientos políticos, bajo fiscalización del JNE.	1.
2. Fiscaliza y coordina con el RENIEC y la ONPE la elaboración de los padrones electorales. También coordina con el RENIEC a fin de autorizar para cada proceso, el uso del Padrón, elaborado por el RENIEC.	2. Coordina con el RENIEC la elaboración de los Padrones Electorales y recibir del JNE los padrones, previamente autorizados, bajo la fiscalización permanente por el JNE.	2. Coordina con la ONPE y el JNE la preparación y actualización del Padrón Electoral.
3. Fiscaliza a la ONPE y al RENIEC a fin de garantizar la legalidad del ejercicio del sufragio.	3. Coordina con el JNE y el RENIEC para garantizar el ejercicio del derecho del sufragio a los electores.	3. Coordina con el JNE y la ONPE la emisión del DNI y las constancias de inscripción pertinentes, coordinando con sus oficinas dependientes.
4. Fiscaliza y coordina con la ONPE, para la realización de los procesos electorales.	4. Coordina con las ODPE, la organización y ejecución de todo proceso electoral, de Referéndum y Consultas Populares.	4. Coordina a fin de proporcionar al JNE y la ONPE la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
5. Resuelve en última instancia las tachas	5. Recibe y remite al JNE las inscripciones	5. Mantiene al día el Registro de Identifi-

formuladas contra los candidatos u opciones.	de candidatos independientes en la elección municipal u opciones en procesos de ámbito nacional, previa coordinación con el JNE y el RENIEC.	cación de los Ciudadanos en coordinación con sus registros nacionales.
6. Imparte capacitación electoral en época no eleccionaria, para lo cual puede coordinar con la ONPE y el RENIEC.	6. Realiza el sorteo y ejecuta la capacitación de los miembros de mesa y de los electores durante los procesos electorales en coordinación con el RENIEC y bajo la fiscalización del JNE.	6. Implementar los Registros Dactiloscópico y Pelmatoscópico de las personas.
7. Absuelve las consultas genéricas de los JEE y los otros entes del sistema, para lo cual coordina con la ONPE y el RENIEC.	7. Emitir las disposiciones y reglamentos para su funcionamiento para lo cual puede coordinar con el JNE.	7. Colabora con las autoridades judiciales y policiales respecto a la identificación de las personas, en coordinación con la ONPE y el JNE.
8. Declara la vacancia de los cargos por elección popular y proclama a los candidatos que por Ley deben asumirlos.	8. Diseña y elabora la cédula de sufragio, actas electorales y demás material electoral.	8. Inscribe en los RRCC los: · Nacimientos. · Matrimonios y · Defunciones. Para ello coordina con sus oficinas registrales, anivel nacional.
9. Fiscaliza y coordina con la ONPE para hacer cumplir las normas electorales sobre	9. Publicita y difunde las formas, fines y procedimientos electorales en coordina-	9.

inscripción de partidos u organizaciones políticas.	ción con el JNE para su fiscalización	
10. Fiscalización del proceso electoral.	10.Con la fiscalización del JNE y los JEE, tiene a su cargo la designación de los locales de votación, coordinadores electorales, así como la distribución y recojo del material electoral.	10.Brinda la máxima cooperación a la ONPE, facilitando su infraestructura material y humana, coordinando con las ODPE y los JEE.
11.Resolver reclamaciones contra los JEE.	11.Obtiene los resultados y los remite a los Jurados Electorales Especiales(JEE).	11.
12.Denunciar a los electores, autoridades y funcionarios que cometan ilícitos penales.	12.Dicta las instrucciones a las FFAA y PNP para el orden y la protección de los electores durante los comicios, en coordinación con el JNE, JEE y las ODPE.	12.Garantiza la privacidad de los datos relativos a las personas que son materia de inscripción. Vela por el derecho a la intimidad e identidad de la persona derivados de su inscripción registral, bajo fiscalización del JNE.
13.Autoriza a los personeros acreditados ante el JNE para el cumplimiento de sus funciones.	13. Establece mecanismos que permitan a los personeros el seguimiento del proceso electoral, con la fiscalización del JNE.	
14. Coordina con la ONPE para la proclamación de los candidatos elegidos y los	14.Brinda desde el inicio del escrutinio la información sobre el cómputo de las mesas	

resultados de los procesos electorales, de Referéndum y Consultas Populares.	de sufragio y de las ODPES, en coordinación con el JNE y los JEE.	
15. Administra justicia electoral en segunda y última instancia.		
16. Declara la nulidad de los procesos electorales según la Constitución.		

Tanto la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de Elecciones y las Leyes Orgánicas del JNE, ONPE y RENIEC señalan que entre los entes conformantes del Sistema Electoral deben existir relaciones de coordinación y colaboración, para el cumplimiento de sus funciones asignadas.

En estos cuadros comparativos también se ha tratado de ilustrar sobre los tópicos de fiscalización existentes entre los organismos electorales que conforman el Sistema Electoral Peruano.

Sin dejar de ser optimista, pienso que es necesario buscar por todos los medios una coordinación antes de llegar a los actos contenciosos electorales de fiscalización; ya que si no se llega a la coordinación electoral, entonces es de aplicación las medidas correctivas de fiscalización.

Lo recomendable es, pues realizar actos de coordinación para tener un proceso objetivo, real y respetado por la ciudadanía; porque la obligación de los 3 entes (JNE,ONPE y RENIEC) es trabajar unidos para mejorar los procesos electorales y ,de esa forma, garantizar la voluntad de los electores expresada en las urnas.

Concepto de coordinación electoral

Según el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por coordinación al entendimiento de medios y esfuerzos para realizar una acción común. En el presente caso, se refiere a todo proceso electoral por intermedio de nuestros organismos electorales.

El término COORDINACIÓN es una palabra mágica que permite a los organismos electorales mejorar el proceso electoral y ,de esa manera, cualquier elección o consulta popular que se realice resulte perfeccionada y sus resultados sean el fiel reflejo de la voluntad popular, tal como lo establecen la Constitución Política, los principios generales del derecho, el criterio de conciencia y la ley.

Cuando la Constitución Política, se refiere a la coordinación, debemos entender que se trata del diálogo que debe existir con el propósito de mejorar los actos electorales, los procedimientos y los resultados de una elección.

Todo lo anterior debe realizarse a fin que el producto final, es decir el proceso electoral, de referéndum y/o consulta popular sea transparente e inobjetable.

La coordinación electoral en el desarrollo de la normatividad electoral nacional

De alguna manera, siempre se ha coordinado; así lo demuestra nuestra historia electoral. Por ejemplo vemos que en la ley Nº 861 del año 1908, Ley Transitoria de Elecciones; ley 4907 de 1924, el decreto ley 7177 o Estatuto Electoral y la Constitución de 1933, por la que se crea el llamado Poder Electo-

ral, se establece la existencia de un solo organismo electoral, el cual tiene a su cargo la organización y ejecución de los procesos electorales y la administración de la justicia electoral.

Estos dispositivos legales eran mandatorios como ejecutivos, y responden a la situación socio - política de cada época. Sin embargo no debe entenderse que en dichos organismos electorales no se realizaban coordinaciones, se realizaban acciones para que el resultado electoral sea legítimo.

Si bien es cierto que los dispositivos legales precitados establecían una supremacía de los organismos electorales que tenían a cargo la conducción de los asuntos electorales, estos organismos coordinaban con sus órganos dependientes; en tal sentido se podría afirmar que estos hechos constituyen el antecedente legal de la figura de la Coordinación Electoral establecida en la actual Carta Magna. Sin embargo debemos reconocer que la Coordinación no estaba escrita en ninguna norma, pero implícitamente se entendía y se realizaba los esfuerzos necesarios para mejorar el proceso electoral.

Coordinación electoral en la Constitución y la Ley Orgánica Electoral

De la Constitución Política :

La Constitución Política del Estado en el artículo 177°, refiere que los órganos electorales deben mantener relaciones de coordinación, respetando entre sí su autonomía técnica. Así la ley de leyes ordena que para un buen desenvolvimiento

del proceso electoral se debe realizar coordinaciones entre el JNE, la ONPE y el RENIEC.

Es mas este artículo constitucional constituye una orden a los organismos electorales y precisa que es primero el Jurado Nacional de Elecciones(JNE), luego la Oficina Nacional de Procesos Electorales(ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil(RENIEC).

De la Ley Orgánica Electoral

De las coordinaciones entre los órganos del sistema electoral durante los procesos electorales :

> Artículo 74° .- *"El presidente del Jurado Nacional de Elecciones, el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil deben mantener una relación de coordinación y colaboración entre ellos con el propósito de asegurar que los procesos electorales se efectúen de acuerdo con las disposiciones y los plazos previstos".*

La constitución vigente, al dividir al Jurado Nacional de Elecciones en 3 organismos, lo desmembró, otorgando a cada uno, autonomía funcional o técnica, ligados sólo por una relación de coordinación entre sí, de acuerdo a sus atribuciones.

El Sistema Electoral, según el texto constitucional, cuando se refiere al llamado Sistema Electoral, comprende a los 3 organismos electorales a quienes les otorga autonomía técnica; entonces el JNE , la ONPE y el RENIEC están interrelacionados por una razón constitucional de COORDINACION. Debemos entender que cuando la ley se refiere al presidente

del JNE, se está refiriendo al pleno del Jurado Nacional de Elecciones, porque así lo señala la Constitución.

Cada uno de los organismos electorales posee una estructura que se encuentra representada por sus respectivos jefes, los mismos que tienen funciones y atribuciones que están determinadas por la ley orgánica correspondiente. Estos órganos conforman una estructura tripartita que mantiene relaciones de coordinación y colaboración apuntando como objetivo común: dar validez a la autoridad elegida en sufragio universal, secreto, directo, ya sea nacional, regional o municipal.

El proyecto de ley del código electoral del Jurado Nacional de Elecciones, señalaba :

" Las sesiones de coordinación se efectúan a pedido del presidente del Jurado Nacional de Elecciones o de cualquiera de los jefes de los órganos del Sistema Electoral. Son convocadas por el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y las reuniones se llevarán a cabo en sesión privada en el local del JNE".

Lo que se deseaba era que entre estos órganos exista una relación de coordinación, respetando la autonomía legal y técnica de cada cual lo que está garantizada por la Constitución. En la medida que cada ente electoral ejecute las funciones de su respectiva competencia; es posible llevar a cabo una coordinación mucho más fluida y organizada que conlleve a un mejor desarrollo del proceso electoral, garantizando el respeto de la voluntad popular expresada por los electores.

Actualmente esta norma es efectiva por cuanto las reuniones de coordinación tienen en cuenta la presencia del presidente y de todos los miembros del pleno del JNE, debido a

que la carta magna determina como la máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones, al pleno compuesto por 5 miembros; entonces, el presidente que es parte del pleno, le compete ejecutar los acuerdos. Por ello se debe entender que en las reuniones de coordinación con ONPE y RENIEC, deben participar el presidente y los miembros del JNE, porque funcionan como un órgano colegiado obedeciendo el mandato imperativo de la Constitución.

Sesiones del pleno del Jurado Nacional de Elecciones

> Artículo 75° .- *Los Jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil pueden ser invitados a las sesiones del pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Ley Orgánica de Elecciones 26859.*

Concordancias

De acuerdo al artículo 25º de la Ley 26486 Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones en su segundo párrafo, en las sesiones que convoca el pleno del jurado podrán concurrir y participar en los debates, los jefes de la ONPE y del RENIEC con las mismas potestades que poseen los miembros del JNE, con excepción al derecho de votar en los asuntos que corresponden al pleno del JNE, asimismo concurrirán a la sesión cuando sean invitados para informar.

Comité de coordinación electoral

> Artículo 76°.- *"El comité de coordinación electoral es designado inmediatamente después de la convocatoria de cada elección, y está conformado por personal técnico altamente*

> *calificado, designado por el presidente del Jurado Nacional de Elecciones y los Jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil". Ley Orgánica de Elecciones 26859.*

Se convoca a este comité para realizar las acciones que le señala el artículo 78° de la presente ley, pero está sujeta a la aprobación de los jefes de cada uno de los órganos del Sistema Electoral Peruano.

Su conformación requiere de personal técnico calificado del JNE, la ONPE y el RENIEC para realizar óptimas coordinaciones para lo cual ha sido convocado y conforme al desarrollo del proceso, elaborar un plan estratégico que será comunicado a su respectivo órgano, debiendo estar sujeto a Ley.

Por lo expuesto, debería considerarse al comité electoral como una fórmula obsoleta, ya que la estructura de cada uno de los órganos electorales está compuesta por un equipo técnico que permite el desarrollo en sus respectivas áreas, las mismas que van a contribuir con el desarrollo del proceso electoral. De ser así, y para no seguir desmembrando las funciones de los órganos del Sistema Electoral, la ley debe tomar en cuenta su estructura y dar pautas de coordinación entre estos órganos .

Funciones del Comité de Coordinación Electoral

> Artículo 77°.- *El Comité de Coordinación Electoral no reemplaza a instancia operativa alguna del Sistema Electoral. Su función es de coordinación y asesoría. Ley Orgánica de Elecciones 26859.*

Según establece la ley, el Comité de Coordinación Electoral funciona únicamente como un equipo técnico de coordi-

nación y asesoría mientras dure el proceso electoral. Hasta la fecha dicho comité nunca ha funcionado porque los organismos electorales han tomado decisiones directas y coordinadas, de acuerdo con sus atribuciones.

> Artículo 78°.- *El Comité de Coordinación Electoral tiene las funciones principales siguientes :*
>
> *a) Coordinación de las actividades operativas definidas en el plan de organización electoral.*
>
> *b) Coordinación de los requerimientos de los organismos que conforman el Sistema Electoral.*
>
> *c) Coordinación para la instalación de los locales donde operan en conjunto los Jurados Electorales Especiales y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales.*

En la práctica este comité no ha funcionado. Por otra parte resulta innecesario, ya que en cada órgano del Sistema Electoral existen oficinas destinadas a cumplir cada una de las funciones señaladas, para luego coordinar las actividades que realizarán interactivamente entre los órganos durante la ejecución del proceso electoral.

Tópicos de coordinación electoral

En el cuadro antes presentado, donde se detallan las funciones asignadas a cada ente del Sistema Electoral, se establecen los tópicos o temas de coordinación electoral; realmente son todas las acciones que se llevan a cabo en la realización de un proceso electoral. Entre los principales tópicos tenemos:

Elaboración del padrón electoral

En este punto se debe precisar, de acuerdo a ley, que el RENIEC es el encargado de su confección, con la colaboración de la ONPE y la fiscalización del JNE. En este punto, las coordinaciones deben realizarse sobre la depuración de fallecidos, (aquí es importante la coordinación con los concejos municipales a fin que los registradores civiles provinciales y distritales envíen la información de los fallecidos para depurarlos del Padrón Electoral) así también a los policías, militares, menores de edad e inscripciones canceladas etc. En este último punto debemos tener presente que cuando se cancela una inscripción, la oficina provincial o distrital del RENIEC debe hacer conocer a la ciudadanía y resolver todo lo necesario para lograr una eficiente depuración del Padrón Electoral.

Estas acciones de depuración son necesarias a fin de evitar que el Padrón Electoral se encuentre sobredimensionado. Además considerando que el Padrón Electoral es público, el JNE y el RENIEC deberían estar **interconectados** mediante un enlace directo a fin de cumplir con la fiscalización y coordinación ordenada por la Constitución Política.

Instalación de ODPES y los JEE

Para esta acción, la ley establece que estos órganos descentralizados deben compartir los locales en las provincias; sin embargo, en algunos lugares de las provincias no existen locales adecuados para que funcionen estos órganos razón por la cual debe ser resuelto por la

ONPE y el JNE aplicando la coordinación interinstitucional. De esta manera los JEE compartirán la administración del local con las ODPE, tal como lo manda la ley. Además el hecho de que estos entes trabajen juntos en provincias, les permitirá obtener un mayor y oportuno conocimiento, aplicando el principio de la INMEDIACIÓN.

Inscripción de candidatos

Para este fin, tanto la ONPE, el JNE y el RENIEC, como sus correspondientes órganos descentralizados: ODPE, JEE y oficinas del RENIEC deben coordinar acciones para facilitar la recepción de las Listas de Candidatos y de esta manera resolver situaciones conflictivas que pueden presentarse. Así se estará fomentando una positiva imagen de cómo se puede trabajar en beneficio de los 3 organismos electorales.

Diseño de la cédula de sufragio

De acuerdo a ley esta labor es responsabilidad de la ONPE, sin embargo también debe ser competencia del JNE, así como de las organizaciones políticas y listas independientes, por lo que se impone realizar las coordinaciones del caso. Así se evitarán conflictos con los movimientos políticos y los ciudadanos; de lo contrario pudieran presentarse impugnaciones que siempre es mejor evitar con una adecuada coordinación.

Confección del material electoral

La elaboración de todo el material electoral es función de la ONPE, pero bajo la fiscalización del JNE. Esta función debe

ser también materia de coordinación de los entes electorales, conjuntamente con los candidatos participantes y en beneficio del proceso electoral. Debe realizarse una coordinación entre las ODPE y los JEE a fin de una revisión conjunta del material electoral antes de ser repartido a los distritos y locales de votación del área metropolitana de su jurisdicción, para evitar errores y deficiencias.

Sorteo y capacitación de los miembros de mesa

Estas actividades están a cargo de la ONPE y en los recientes comicios ediles se presentaron algunas deficiencias que deben ser debidamente superadas con las acciones de coordinación que deben sostener el JNE, la ONPE y el RENIEC. En la confección de las cartillas deben intervenir las gerencias de capacitación de los entes electorales. También debemos tomar en cuenta que la ONPE ha dado instrucciones a los Jefes de las ODPE para perfeccionar esta capacitación.

Publicidad y difusión de los procedimientos electorales

Labor ejecutiva que es potestad de la ONPE y que debe ser coordinada con el JNE, así como con el RENIEC, a fin de lograr óptimos resultados.

Cómputo electoral

El Cómputo es el aspecto medular de todo proceso electoral, por ello es imprescindible la coordinación con el JNE y los candidatos de las organizaciones políticas y listas independientes. También resultan muy importantes las coordinaciones que deben existir entre las ODPE y los JEE de

cada provincia, conjuntamente con los fiscalizadores provinciales, los coordinadores de locales de votación y los personeros de las organizaciones políticas y listas independientes; a fin de dar facilidades a los personeros legales y técnicos de observar cómo se va procesando la información en la computadora.

Es más, en aras de la coordinación que se plantea, la ONPE debe (por lo menos 30 días antes) entregar y probar ante el Jurado Nacional de Elecciones el SOFTWARE (programa) a utilizar en el proceso electoral, el mismo que debe ser remitido antes de la realización de los simulacros de cómputo. Esto es importante, ya que al tener conocimiento nuestra institución del programa informático a utilizarse en los comicios, se podrá superar en forma oportuna cualquier deficiencia técnica que pudiera presentarse.

Contencioso electoral

Este punto trata de establecer los mecanismos que regirán en caso de impugnaciones de primera instancia; es decir a nivel de Jurados Electorales Especiales(JEE) y Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), a fin de agilizar la resolución de reclamos y darle celeridad procesal, a las impugnaciones presentadas y en forma rápida se emitan los fallos tanto a nivel de los Jurados Electorales Especiales, asi como del Jurado Nacional de Elecciones.

Para este efecto se debe coordinar , con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para que los fallos se emitan debidamente.

Experiencias de la coordinación electoral del Sistema Electoral Peruano

Experiencias positivas de 1995

En 1995, con motivo de las Elecciones Municipales Generales de noviembre, los organismos que entonces conformaban el novísimo Sistema Electoral : Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); dieron cumplimiento a lo dispuesto por la carta magna promulgada en el año 1993, en lo referente a RELACIONES DE COORDINACION que debían tener entre sí. Esta situación se dio a consecuencia que la ONPE fue designada ,por norma legal, para llevar a cabo el aludido proceso electoral y tuvo a su cargo al RENIEC, entonces hasta ese momento sólo éramos 2 organismos.

La coordinación interinstitucional, que de acuerdo al texto constitucional era independiente de la autonomía y cumplimiento de funciones que cada organismo tenía, se tradujo en la suscripción de 5 ACTAS DE COORDINACION de los 2 organismos que conformaban aquel entonces el Sistema Electoral Peruano.

En las mencionadas actas de coordinación electoral se plasmaron acuerdos entre los citados organismos electorales, respecto a las diversas actividades electorales, entre los que tenemos las relacionadas a :

1. El Padrón Electoral.
2. La administración de los locales de las ODPES y JEE.
3. Los locales de votación.

4. Depuración de las listas de adherentes.
5. El sorteo de los miembros de mesa.
6. Los símbolos de los candidatos.
7. La lista de electores.
8. La cédula de sufragio.
9. El material electoral: hologramas, carteles.
10. La fusión de libros de inscripción electoral.
11. El sorteo de las listas independientes.
12. Impugnaciones.
13. Errores materiales.
14. El procedimiento de cómputo.
15. Impugnación de actas electorales.
16. Competencia y participación de los personeros técnicos.
17. Equipos de computación y terminales.
18. Publicación y entrega de resultados finales.
19. Publicación de las Actas de Coordinación.

Como se podrá apreciar, la COORDINACION realizada por el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales en 1995 abarcó todas o casi todas las etapas del proceso electoral y contribuyó al éxito del desarrollo de los comicios ediles de aquel año.

Cabe mencionar que la aludida COORDINACION ELECTORAL fue posible en el indicado proceso, por la voluntad de dar cumplimiento al texto constitucional y normatividad electoral vigentes y que fuera puesto de manifiesto por los miembros del pleno del JNE y la jefatura de la ONPE.

Los mencionados Actos de Coordinación fueron aprobados mediante resoluciones Nº 401-457-460-490 y 595-95/JNE

del 19 de setiembre, 5, 11, 28 y 26 de octubre de 1995, respectivamente.

Otras experiencias

En 1996, las jefaturas de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), desacatando el mandato constitucional de mantener relaciones de coordinación armoniosas, se enfrentaron al disputarse la facultad de revisar las firmas de los electores adherentes para la inscripción de los partidos y organizaciones políticas ante el Jurado Nacional de Elecciones.

Dicha disputa tuvo que ser resuelta por el Tribunal de Garantías Constitucionales que finalmente, dio la razón a la ONPE, luego de un largo y complejo proceso legal.

Este hecho fue enojoso, ya que en verdad se podía llegar a una rápida coordinación interinstitucional y resolver el asunto.

Esta descoordinación de los 2 entes del Sistema Electoral Peruano perjudicó a los partidos y organizaciones políticas, quienes tuvieron que esperar pacientemente que el Tribunal Constitucional resolviera dicha contienda de competencia y asimismo causó perjuicio a la imagen del Sistema Electoral ya que demostraba la casi nula intención de COORDINAR de parte del RENIEC quién presentó la contienda de competencia. Este asunto fue materia de editoriales y publicaciones periodísticas, dando así una negativa imagen de coordinación.

Debemos concluir que actualmente el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, no han necesitado de una ley para coordinar; por esta razón me atrevo a proponer que los 3 organismos, realicen un mayor esfuerzo para definir en forma escrita los principios de coordinación que deben regir las relaciones entre el JNE, la ONPE y el RENIEC.

Antecedentes de la coordinación electoral en la legislación comparada

De acuerdo a la normatividad electoral Iberoamericana vigente, se tiene la siguiente clasificación :

I .- **Países que tienen una suprema corte, tribunal o instancia jurídica electoral**

Son los casos de :

1. Bolivia.
2. Costa Rica.
3. Cuba.
4. El Salvador.
5. Guatemala.
6. Honduras.
7. Panamá.
8. Puerto Rico.
9. República Dominicana.
10. Venezuela.

En estos países los órganos electorales son supremas instancias que a través de organismos descentralizados dependientes, cumplen las siguientes funciones principales:

1. Preparar y mantener actualizado el Padrón Electoral.
2. Organizar y ejecutar los diversos procesos electorales.
3. Administrar justicia electoral en última instancia.

II.- **Países cuya realización del proceso electoral está a cargo de organizaciones del gobierno**

Son:

1. Argentina.
2. Chile.
3. España.

En estos países es el Ministerio del Interior, a través de organismos administrativos electorales que tienen a su cargo: el Padrón Electoral, la organización y ejecución de los procesos electorales.

La administración de justicia electoral corresponde a las Cortes y/o Tribunales Electorales, los que son la última instancia para emitir fallos electorales.

III.- **Países cuyos organismos electorales son independientes del gobierno y cumplen funciones propias**

Es el caso de:

1. México.

En este país, el Tribunal Electoral Federal, que depende del Poder Judicial, es la máxima instancia en materia electoral.

El Instituto Federal Electoral es el organismo encargado del Padrón Electoral y de la organización y ejecución de procesos electorales.

De lo expuesto se concluye que entre estas cortes, tribunales o instancias electorales supremas y los órganos a su cargo, se generan relaciones de dependencia por cuestiones jerár-

quicas; sin embargo esto no es óbice para que dentro de la estructura de dichas instancias se puedan entablar relaciones de coordinación en beneficio del proceso electoral.

Conclusiones

1. El tema ELEMENTOS DE COORDINACION DEL SISTEMA ELECTORAL es un título nuevo que se incluye en la Constitución Política del Estado, como en la Ley Nº 26859 Orgánica de Elecciones.
2. En 1995, cuando la ONPE tuvo a su cargo al RENIEC, con motivo de las Elecciones Municipales Generales de dicho año se realizaron una serie de reuniones de coordinación, que se concretaron en la suscripción de ACTAS DE COORDINACION DEL JNE Y LA ONPE, los cuales abarcaron casi todos los procedimientos propios de un proceso electoral. Estas acciones fueron de mucho provecho para el desarrollo de dichos comicios y por ende para los organismos electorales.
3. Desde mediados de 1998 y hasta la actualidad, el JNE , la ONPE y el RENIEC, vienen fortaleciendo relaciones de coordinación, lo que redunda en la mejora de los procesos electorales.
4. Fruto de la buena coordinación que existe entre los organismos que conforman el Sistema Electoral, es la organización de este I Seminario Interinstitucional del Sistema Electoral, a cuya convocatoria hemos acudido en la seguridad de contribuir al fortalecimiento de nuestras instituciones.

5. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil deben asumir el compromiso de fortalecer las relaciones de coordinación que la Constitución Política asigna a los organismos electorales.
6. La coordinación electoral debe intensificarse, no sólo a nivel del pleno del JNE y las jefaturas de la ONPE y el RENIEC , sino también a nivel de sus correspondientes órganos descentralizados, a fin de lograr la transparencia y la mejora del producto final que, en este caso, son los procesos electorales .
7. Debe evitarse caer en situaciónes de enfrentamiento entre los organismos electorales, porque perjudica al Sistema Electoral y, por ende, a las instituciones políticas que acuden a nuestros organismos.
8. Por lo expuesto, debemos elaborar un reglamento de coordinación entre los 3 organismos electorales, que aplicando las relaciones de coordinación establecidas por la Constitución, les permita actuar en forma institucional y autónoma, que debe ser la característica de los entes electorales.

OBSERVACIÓN ELECTORAL Y PERSONEROS *

Doctor Samuel Abad Yupanqui

Señores miembros del Jurado Nacional de Elecciones.
Señor Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.
Señor jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
Señor jefe del RENIEC:

PARA QUIEN HABLA ES SUMAMENTE GRATO tener la oportunidad de venir aquí, a compartir con ustedes, algunos minutos, para hacer algunas reflexiones, sobre un tema de especial relevancia, como es el tema de la observación electoral y de los personeros electorales.

Quiero además resaltar la especial importancia, que un evento de esta naturaleza pueda llevarse a cabo a través de un trabajo coordinado de instituciones, que tienen directamente que ver con los procesos electorales en el país. En tal sentido, quiero felicitar a los organizadores tanto del Jurado Nacional de Elecciones, como de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del RENIEC, por una labor de difusión, de formación, de esta naturaleza, que para nosotros, a nivel personal e institucional, es de especial relevancia para el conocimiento de los temas electorales en el país.

* Versión magnetofónica de la conferencia sustentada el 4 de marzo de 1999.

Muy bien, hecha esta brevísima introducción, quisiera tratar de pasar a examinar el tema que convoca mi presencia en esta ocasión. Se trata de los observadores electorales y de los personeros electorales.

Quisiera comenzar tratando este tema, a partir no de una problemática normativa, sino fundamentalmente, tratar de ingresar a saber ¿porqué existen estas instituciones? ¿Cuál es la justificación de estas instituciones? y ¿Cuáles son las características generales?, para después aterrizar muy brevemente en la parte normativa, de la regulación a través de la ley electoral.

El primer tema que me gustaría compartir con ustedes, es la estrecha relación entre los derechos humanos y las elecciones; más aún, si hablamos como que en esta ocasión, tiene la oportunidad de exponer de una persona vinculada a un trabajo como la Defensoría del Pueblo. Es que en realidad cuando hablamos de las elecciones, no podemos dejar de vista que estamos hablando de un derecho fundamental, del ejercicio de un derecho fundamental, de la potestad de cualquier persona de participar en la vida política del país.

Quizá sería bueno recordar lo que refiere el artículo 21º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que literalmente señala que la voluntad del pueblo, es la base de la autoridad del poder público y que esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal, e igual por voto secreto u otro procedimiento que garantice la libertad del voto.

Esta declaración que reconoce el derecho de todos nosotros a participar en la vida política del país, es un elemento clave de la existencia de una democracia representativa. Y consecuentemente, como somos conscientes hoy en día de la importancia de garantizar un derecho humano tan relevante,

como el de participar en la vida política del país, se han diseñados mecanismos para tratar de proteger y garantizar, que este hecho tenga vigencia efectiva, para tratar de garantizar que la participación ciudadana, tenga correlato en la realidad.

Y es por eso que el tema de la observación, el tema de los personeros, se liga estrechamente con la necesidad de proteger la vigencia del derecho a la participación ciudadana, con la necesidad de proteger la vigencia de un derecho humano, como el que se ha mencionado. Es que en realidad, la observación electoral, es como lo indica la ley electoral, o la Ley Orgánica de Elecciones, una garantía del proceso electoral, es un mecanismo que trata de garantizar la autenticidad de las elecciones en un país.

Reitero, parte de reconocer que no estamos hablando de cualquier derecho, sino de un derecho humano de participar en la vida política del país. Ahora bien, hecha esta brevísima reflexión inicial ligando el tema de la observación con la problemática de los derechos humanos, quisiera comenzar planteando la siguiente inquietud: ¿Cuál es el fundamento o justificación de la observación electoral? ¿Porqué existe la observación electoral? ¿Qué busca? En realidad creo que diría que no es extraño afirmar, que lo que busca la observación electoral, es tratar de garantizar la vigencia de los derechos de participación ciudadana.

Por eso hice esta primera reflexión. La estrecha vinculación entre derechos humanos, democracia y protección. En definitiva, reitero, la observación lo que trata de hacer es garantizar la vigencia de los derechos de participación, y es que en realidad se busca garantizar la vigencia de una democracia representativa en nuestros países. Ahora, de esta manera, la

observación actúa como un mecanismo de control preventivo, para evitar cualquier tipo de fraude electoral y es por esto, precisamente, que incluso, como algunos autores señalan, desde mediados del siglo XIX, el tema de la observación viene teniendo auge importante y ciertamente, a partir de la segunda guerra mundial, es cuando tiene mayor desarrollo.

¿Porqué? Reitero, por esta necesidad de garantizar la vigencia de los derechos de participación y, obviamente cobra especial relevancia en aquellos países que salen de una dictadura y que ingresan a una democracia. Vale decir, aquellos países en tránsito o mejor dicho, que están viviendo una etapa de transición democrática. Lo cual no significa que no exista también estos procesos de observación electoral, para fortalecer la democracia sino tan sólo decir, que cobra mayor relevancia en estas etapas en las cuales se necesita pasar de un autoritarismo, hacia una democracia.

Ahí es donde creo que cobra mayor relevancia, reitero, sin negar que en aquellos momentos de fortalecimiento de la democracia, son también especialmente importantes. Y quizá la importancia, la relevancia de los procesos de observación electoral, pueda verse a través de un ejemplo, y uno de los ejemplos que suelen mencionarse, son las elecciones llevadas a cabo en Filipinas, en 1986.

Hace varios años, ustedes recordarán, que Filipinas estaba viviendo un proceso electoral, donde la discusión era quién ganaba la elección. El señor Ferdinand Marcos o la señora Corazón Aquino y sucedió que, en ese momento, los resultados oficiales, dieron como ganador al señor Ferdinand Marcos. Pero ¿que pasó? La observación llevada a cabo por diversas agencias, demostró que efectivamente, en las urnas no había

ganado el señor Marcos, sino más bien, había ganado la señora Aquino. Y esa fue la declaración que semanas después motivó que el señor Marcos, salga del país y se declare la victoria de la señora Aquino. En consecuencia, es un ejemplo el de Filipinas del 86, que demuestra la relevancia de la observación electoral para tratar de garantizar la autenticidad de las elecciones, vía controles paralelos, que en definitiva tratan de proteger la verdad electoral.

Pero, el fundamento de la observación no sólo se basa en esto que he mencionado, sino también porque permite la participación de la sociedad civil en un proceso electoral, la participación activa de jóvenes, de personas vinculadas a asociaciones, instituciones no gubernamentales que puedan intervenir fiscalizando el `proceso electoral. En otras palabras, fomenta la participación de la ciudadanía para que no se sientan alejados de lo que significa la etapa electoral, sino para que se sientan comprometidos con la vigilancia de su propio proceso electoral. En consecuencia, sirve también como elemento de fomento o promoción de la participación ciudadana.

Creo que esa es o ese podría ser sintéticamente hablando, el fundamento de la observación. Una segunda inquietud que podríamos plantear es, ¿qué es la observación electoral? ¿Como podríamos definirla telegráficamente? ¿Cuáles son los objetivos de esta observación? Quizá utilizando las palabras del señor Santiago Murray, podríamos definir a la observación electoral, como el conjunto de actividades y procedimientos, para efectuar un minucioso seguimiento del desarrollo de cada una de las etapas del proceso electoral.

Podemos definir a la observación electoral, como el conjunto de actividades y procedimientos, para efectuar un mi-

nucioso y detallado seguimiento, del desarrollo de cada una de las etapas del proceso electoral. Por eso es que la observación electoral no se agota en un solo día, no se agota en el día de las elecciones, sino que tiene etapas previas y etapas posteriores. Por eso es que la observación electoral, no es una observación de un día, es una observación más amplia de todo el proceso electoral, con la mira de garantizar la participación que se lleve a cabo una verdad electoral en el país.

¿Cuáles son objetivos de la observación electoral? ¿qué pretenden en síntesis la observación electoral? Creemos que la observación podría tener tres objetivos centrales: Uno primero, es apoyar a la consolidación de la democracia o, tratándose de proceso de transición, apoyar a la transición democrática en un país. Uno segundo, es tratar de contribuir a una buena administración del proceso electoral. En tercer lugar, tiene también un rol de legitimación. Recuerden el caso de Filipinas del 1986, tiene la función también de legitimación a nivel interno o nivel externo, de los resultados y de la forma cómo se ha llevado a cabo un proceso electoral. Por eso creo que tiene tres funciones, tres objetivos centrales: Apoyo a la consolidación democrática o afianzamiento de un proceso de transición, contribuir a una buena marcha del proceso electoral y un nivel de legitimación interna e internacional.

Una tercera inquietud que quería compartir con ustedes, es la siguiente: ¿Quiénes llevan a cabo la observación?, en términos amplios. ¿Qué tipos de observación podemos mencionar? En primer lugar, cuando hablamos de los agentes, los funcionarios, las personas que llevan a cabo la observación electoral, creo que en la teoría, todavía se menciona de manera

muy general, algunas situaciones peculiares. Una primera en el ámbito muy amplio, se dice, quienes observan un proceso electoral. Lo observan ciertamente los funcionarios electorales, obviamente de acuerdo a las competencias reguladas en la ley electoral. Pero lo observan en un sentido amplio, también los partidos políticos, las agrupaciones independientes, para eso designan por ejemplo sus personeros. Observan también el desarrollo de un proceso electoral, los medios de comunicación y es sumamente relevante la labor en esta materia, de los medios de comunicación. En último lugar, de manera ahí si estricta, llevan una observación electoral, precisamente a quienes se llaman observadores y quienes hoy, se encuentran regulados por la Ley Orgánica Electoral. En otras palabras, podríamos mencionar que en términos amplios, la observación la realizan diversos agentes. En términos estrictos, nos referiremos a la observación electoral por aquella que está prevista en la Ley Orgánica de Elecciones.

También suele hablarse de tipos de observación electoral ¿porqué?, porque la observación busca garantizar la autenticidad del voto, garantizar que el proceso electoral se lleve de acuerdo a la legislación vigente, y eso tiene especial relevancia, dependiendo del contexto de cuál se lleve a cabo. Por eso es que hay observaciones electorales en procesos de transición y, observaciones electorales en procesos de consolidación de la democracia. Como decía, es particularmente relevante ver la labor de la observación electoral, en aquellos procesos de transición a la democracia, ya sea porque sale de una etapa de autoritarismo a una etapa de democratización, o ya sea porque salen de la colonia y buscan la independencia como inicialmente ha pasado en algunos países.

Creo que es ahí donde adquiere especial importancia la labor de la observación electoral. Pero también, esto obviamente no podemos negar que la observación electoral, cumple un rol importante en procesos de consolidación de la democracia. Es por eso que suele distinguirse esas dos modalidades cuando nos referimos al tema de la observación electoral.

Un aspecto adicional, que me gustaría compartir con ustedes, son las etapas de la observación, ¿en qué etapa se lleva a cabo la observación de esta naturaleza? y aquí, como hace algunos momentos mencionaba, hay que ser muy claros. La observación no se puede llevar a cabo en un solo día, el día de las elecciones, sino que hay que hacerlo como algunos autores mencionan: Una etapa previa, una etapa durante el día de las elecciones y una posterior a las elecciones.

Cuanto más amplio sea el proceso de observación, tendrá evidentemente mejores resultados, cuanto más corto sea el proceso de observación, los resultados no serán tan completos, porque probablemente no ha abordado toda la problemática que plantea el proceso electoral, o en todo caso no habrá abordado el tiempo necesario. A la vez, estas etapas, pueden plantear algunos diseños de cómo llevar a cabo la observación. Por ejemplo, en la etapa de la fase previa al día de las elecciones, es importante que un observador tome en cuenta al momento de evaluar el proceso electoral: ¿qué es importante? Primero el Sistema Electoral. Tenemos que tener claro que el Sistema Electoral, en la etapa previa, garantiza la efectiva participación de la ciudadanía o más bien, enfrenta limitaciones que no llevan a garantizar una adecuada representatividad electoral, o sencillamente sirven para garantizar la elección de ciertos candidatos. Un primer tema relevante en una etapa previa.

Un segundo tema relevante es, si efectivamente hay una educación cívica conveniente para tratar que las personas voten adecuadamente, o para tratar de que los personeros lleven a cabo una labor razonable y no haya errores en el momento de la elección. Un tercer tema que hay que analizar en la etapa previa de las elecciones, es el tema de la inscripción de los candidatos, o de las agrupaciones independientes, podrían presentarse problemas que ameriten la adecuada observación al momento de efectuar la inscripción.

Un tema adicional en la etapa previa, son las campañas electorales cuando realmente hay una igualdad en la campaña electoral o cuando más bien hay una desigualdad. Recordemos que el tema de la igualdad, vincula a todos los poderes públicos y por eso es que una campaña que no garantice esta igualdad, sencillamente puede cuestionar la legitimidad de elección.

Igualmente, ver en qué medida se accede a los medios de comunicación por parte de las agrupaciones políticas, durante el momento mismo de la elección y esto es obvio decirlo, el tema de la votación como se lleva a cabo, el tema del conteo de votos, el tema de la tabulación, el tema de las condiciones de las cuales se lleva a cabo una elección, o la votación. Mejor dicho, son temas claves al momento mismo de la elección y ciertamente, después de la elección también hay una etapa importante de observación; por ejemplo, para evaluar en cuánto tiempo salen los resultados. También para evaluar el tema de las impugnaciones, si es posible que exista alguna impugnación, si se garantiza debido proceso en etapa de impugnación, si es que hay arbitrariedades al momento de la resolución, etc.

En definitiva, lo que quiero comentar al hablar de las etapas de la observación, es rescatar que no hay una observación limitada a un día, sino que la observación tiene un rol mucho más amplio y dependiendo, no sólo de esto, sino que la presencia que cubra a nivel nacional, se verá en qué medida cumple una adecuada misión un proceso de observación electoral.

Pero cuando se lleva a cabo una observación, es importante también tomar en cuenta, qué criterios y qué técnicas se utilizan. Porque ciertamente es observar el proceso electoral. Pero ¿cuáles son los elementos?, ¿cuáles son los criterios a tomar en cuenta?, ¿cómo se va a llevar a cabo?, ¿qué técnicas se van a utilizar? Es un tema sobre el cual hay bastante desarrollo a nivel internacional y ciertamente a nivel nacional, y que yo, solamente, quería mencionar muy brevemente.

Bien, creo que cuando hablamos de la observación en definitiva, reitero lo que antes se decía, estamos hablando de garantizar la efectiva participación de la ciudadanía a través de la verificación del proceso electoral. En otras palabras, la observación tiene una directa vinculación con la vigencia de los derechos humanos, y, creo que en el proceso electoral, hay dos derechos humanos claves a tomar en cuenta: El tema de la libertad y el tema de la igualdad, ¿a qué me refiero? ¿qué es relevante?, que en el proceso electoral las personas sean libres al momento de votar y tengan oportunidades equitativas, al momento de participar. Por eso es que estos dos elementos, permiten llevar a cabo o permiten diseñar algunos criterios para llevar a cabo esta observación electoral. Por eso es cuando hablamos de libertad, se dice, tiene que haber elecciones libres, y para ver esto, criterios como, si existe libertad de movimiento, si existe libertad de expresión, si existe libertad

de reunión, si existe libertad de asociación, si existe libre acceso al voto, si existe libertad para presentar candidaturas, si existe garantía de un voto secreto, si existe faltas, si no hay coacciones al momento de votar, si hay libertad de presentar quejas y reclamaciones; son elementos o parámetros o criterios que nos permiten evaluar este tema de la libertad.

Pero el tema de la igualdad también es relevante y es un criterio esencial para verificar la vigencia o validez de un proceso electoral, y, vinculado al tema de la igualdad, está en tratar de ver si efectivamente hay un proceso electoral público, diáfano y transparente. Si efectivamente se garantiza un sufragio equitativo, igualitario, si es que hay un sistema que garantice el acceso a todos o si es que más bien, hay un sistema que trate de privilegiar a algunas personas. En fin, son diversos criterios a tomar en cuenta, al momento de efectuar una observación de esta naturaleza, porque obviamente no puede llevarse a cabo una observación de manera absolutamente discrecional, tiene que estar reglada en función de parámetros previamente establecidos. Por esta razón adicional. es que es relevante que al momento de llevar a cabo una observación, exista un plan de observación, no es que la observación se deba hacer de la noche a la mañana, sino que hay que diseñar un plan de cómo llevar a cabo esta observación que garantice efectivamente qué criterios se utilizan, cómo se va a llevar a cabo la observación, en qué momento se va a realizar, ante, durante y después y hasta dónde se va a ingresar, y qué presencia nacional se va a tener que llevar o realizar .

Respecto a las técnicas, hay algunas que todos conocemos y que rápidamente menciono: Por ejemplo, una técnica para

el momento mismo de la votación, es la técnica del conteo rápido, una técnica que permite verificar si efectivamente el resultado en la mesa es el resultado real o más bien hay resultado alterado y ciertamente, como metodología que se lleva a cabo al momento de una observación, es la labor de información o de elaborar informes previos, informes durante el proceso electoral, e informes posteriores.

Si hablamos en consecuencia, del tema de la observación como elemento de garantía de los derechos humanos de participar en la vida política del país, podemos mencionar lo que se han indicado hace un momento. Y ciertamente, estos elementos, hoy en día se encuentran regulados en la Ley Orgánica Electoral. Nadie discute y sólo menciono muy rápidamente, que se establece en la Ley Orgánica Electoral, artículos 337º y siguientes la existencia de los observadores electorales, dentro del rubro, dentro del capítulo vinculado a las garantías del proceso electoral. Ahí se reconocen expresamente los derechos que tienen los observadores, las prohibiciones, hay una garantía de imparcialidad. El observador no puede estar ligado a un partido político y, se establece los requisitos para la acreditación. Aquí habría un tema sobre el cual se podría conversar, ¿porqué? Porque creo que, ¿en qué casos podría? o ¿no podría el Jurado Nacional de Elecciones denegar a una organización, la posibilidad de inscribirse como observadora? ¿Habrían algunos supuestos o no?

La ley menciona algunos casos, algunos requisitos para acreditarse como observadores. Pero más allá de esos requisitos formales de inscripción, etc, creo que más allá de esos requisitos formales no habrían requisitos sustantivos para denegar una solicitud de observación, en un caso como el previsto

en el artículo 340 de la Ley Orgánica de Elecciones. La ley igualmente reconoce la función de los personeros tanto ante el Jurado Nacional de Elecciones , tanto ante los Jurados Electorales Especiales, ante las mesas de sufragio como ante los centros de votación.

Si bien es cierto, como decíamos inicialmente, que tanto la labor del personero como la labor del observador en términos muy amplios, trata de garantizar la verdad electoral, hay diferencias notables entre ambos. Una diferencia notable, es la finalidad y la metodología de trabajo y otra ciertamente la idea de una vinculación hacia partidos políticos y agrupaciones independientes por parte de los personeros y, otra disvinculación total de garantía de imparcialidad por parte de quienes son observadores.

Y el Perú, ha vivido algunas experiencias de observación electoral, y creo que estas experiencias permiten tener un balance y el balance no es ajeno a lo que viene sucediendo en otros países. El balance de la observación electoral, es un balance positivo porque ha servido como garantía del proceso electoral, ha servido para contribuir a dar una mayor garantía en los procesos electorales. Y en definitiva, a tratar de garantizar la verdad electoral.

La experiencia de otros países, como el de Filipinas es un tema clave. Demuestra realmente la relevancia de esta institución, incluso les podríamos decir, que organizaciones como la Defensoría del Pueblo, han llevado a cabo labores de observación electoral. Hubo un caso que muy rápidamente lo comento, y que es el caso que se presentó en Vinchos, en Ayacucho, donde la Defensoría, el mismo día de elecciones, se percató que en las mesas electorales, estaban presentes

miembros de las fuerzas armadas, se percató que el proceso electoral no tenía cámara secreta, se llevaba a cabo en forma pública literalmente, y se percató de una serie de irregularidades que motivó la elaboración de un proceso de electoral en términos amplios en los cuales, la Defensoría se dirigió al Jurado Nacional de Elecciones, pidiéndole que tome en cuenta estas irregularidades, para declarar la nulidad de las elecciones en Vinchos. El Jurado, a través de la resolución 1163/98 de noviembre del año pasado, declaró efectivamente fundado un recurso de nulidad, ¿porqué? Porque no había las garantías del caso en ese distrito de Vinchos.

En definitiva, creo que la labor de los observadores cumple o viene cumpliendo o puede seguir cumpliendo esta misión de garantizar la vigencia de los derechos humanos. Quiero terminar solamente con lo siguiente: Creo que no podemos concebir el Sistema Electoral y el derecho electoral de un país al margen de los derechos humanos, y en esa medida, no basta con reconocer, rescatar o señalar los derechos en los textos normativos. Sino que es necesario dotar al sistema de las garantías necesarias. Hay garantías institucionales como el Jurado, como el RENIEC o como la ONPE, pero también hay otro tipo de garantías que vienen desarrollándose en experiencias comparadas, y que han tenido presencia en el Perú, como es lo que sucede con la observación electoral. En tal sentido, creo que el balance de instituciones de este tipo, puede servir y en definitiva lo está haciendo, a contribuir, a garantizar la vigencia de los derechos de participación ciudadana en el país.

Yo termino con estas ideas y les agradezco mucho su atención.

Conclusiones

1.- La labor que cumplen los observadores y los personeros contribuye a garantizar la vigencia del derecho de participación política- reconocido por la Constitución y los tratados sobre derechos humanos, así como los principios que orientan la democracia representativa, pues tratan de velar por la validez del proceso-electoral. Sin negar la existencia de un objetivo común entre ambas instituciones, existen claras diferencias no sólo por su metodología de trabajo, sino a la vez porque los observadores se caracterizan por su imparcialidad, es decir, carecen de un vínculo que los una con los partidos o agrupaciones políticas, mientras que los personeros representan, más bien, a estos últimos. La Ley Orgánica de Elecciones, Ley Nº 26859, reconociendo la importancia de la labor de observación electoral la ha regulado en los artículos 336º al 340º, estableciendo los derechos, prohibiciones y requisitos para la acreditación de los observadores. Asimismo, tratándose de los personeros regula sus clases, derechos y prohibiciones en los artículos 127º al 158º.

2.- La observación electoral puede definirse como el conjunto de actividades y procedimientos que permiten verificar el adecuado desarrollo del proceso electoral. Tiene por objetivos fundamentales: a)apoyar a los procesos de transición democrática en un país, b)favorecer un correcto funcionamiento del proceso electoral, y c) contribuir a legitimar –en el plano interno como en el internacional - a los representantes electos. Cabe indicar que la observación electoral no sólo se realiza durante el día de las elecciones, sino que se lleva a

cabo tanto en una fase previa, como en una fase posterior. Para realizarla existen criterios y técnicas que tratan de objetivarla a fin de evitar posibles cuestionamientos sobre la forma como se desarrolla. Todo ello, debe estar previsto en un plan de observación que guía las estrategias a seguir durante el proceso electoral.

3.- El balance sobre la actuación de los observadores en los procesos electorales, tanto en el plano nacional como internacional, es positivo, pues ha contribuido decididamente a garantizar la verdad electoral. Asimismo, debe mencionarse que instituciones como la Defensoría del Pueblo han realizado labores de observación electoral, como por ejemplo sucedió en el distrito de Vinchos, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho. En tal oportunidad, se emitió un informe defensorial al Jurado Nacional de Elecciones a través del cual se puso en su conocimiento diversas irregularidades ocurridas durante las recientes elecciones municipales en dicha localidad. El Jurado a través de la Resolución Nº1163-98-JNE declaró nulas las elecciones en el distrito de Vinchos tomando en cuenta el informe presentado por la Defensoría del Pueblo.

Derechos Humanos y Elecciones

Doctor Jorge Santistevan de Noriega
Defensor del Pueblo

1. La dignidad humana como fundamento de la democracia

El reconocimiento de la igual dignidad de cada persona lleva a considerar que un requisito mínimo de justicia en cualquier organización, y por ende, en el Estado, es la igualdad de derechos entre sus miembros. De esta manera, el principio de igualdad se afirma a la vez como expresión de la dignidad humana y como característica de un Estado democrático, definido como aquél donde el poder público emana del pueblo, es decir, del conjunto de los habitantes que lo conforman, y que se expresa en el principio de soberanía popular.

En ese sentido, se entiende que las elecciones constituyen un elemento esencial en toda democracia. En efecto, son condición indispensable para la realización del principio de soberanía popular. Cabe destacar que ésta no es sólo una idea más entre otras sobre el origen y el destino del poder público, sino la única que se corresponde con los principios de igual dignidad de toda persona.

En efecto, si reconocemos que nadie tiene un derecho por sí mismo, desde su nacimiento, para dirigir a otros, la única forma posible de gobierno de una comunidad de personas igualmente libres, es el autogobierno. En otras palabras, la única forma admisible de gobierno de un pueblo, es la democracia, el gobierno del pueblo. Es la democracia la que puede asegurar que los asuntos del país se conduzcan de tal manera que respondan a los intereses y deseos de la gente. Además de su valor en sí misma, la democracia proporciona el entorno que asegura la protección de los derechos humanos, y ofrece la base más sólida para promover la paz y la estabilidad en las relaciones internacionales.

En ese sentido, sólo si se tiene la posibilidad de participar en la vida política del país, y de alguna manera en las decisiones estatales, puede hablarse de una democracia real, garantía de una comunidad libre. De otra manera, las declaraciones de derechos corren el riesgo de ser simple retórica, a merced de quienes más o menos arbitrariamente detenten los poderes estatales. Precisamente, el fundamento de los derechos de participación política es que permiten hacer efectiva la participación de la población en las decisiones que fijan los marcos institucionales de su actuación, y que perfilan los rumbos de la comunidad política.

Y la forma más acabada de participar en la vida política del país es la elección de quienes tienen la responsabilidad de dirigirlo. En efecto, en una comunidad política de hombres y mujeres libres, como lo debe ser el Estado, sus instancias de dirección sólo pueden estar conformadas por personas cuya legitimidad, es decir, su "derecho" a gobernar, tenga como origen su libre elección por los miembros de esa misma comunidad, mediante el voto personal, libre y de igual valor.

2. El derecho humano a participar en la vida política del país

En un proceso que encuentra un punto relevante en la Revolución Francesa de 1789, el principio de legitimidad democrático-electivo va estableciéndose como regla universal de la mano con la consagración de los derechos humanos, primero a nivel nacional y luego a nivel internacional. Así, el artículo 6º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, proclama que *"La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación"*.

Contemporáneamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incorporada en nuestro ordenamiento jurídico por Resolución Legislativa Nº 13282, señala en su artículo 21º que *"Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos"*. Normas similares han sido incorporadas en el inciso a) del artículo 25º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el inciso a) del artículo 23º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, en el Perú el derecho a elegir a los responsables de la dirección política del país recién se reconoce como universal a partir de la vigencia de la Constitución de 1979, cuando en el artículo 65º se establece que *"tienen derecho de votar todos los ciudadanos* (peruanos mayores de 18 años) *que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad"*. Recuérdese que con anterioridad los analfabetos no podían votar. Este texto ha sido reproducido en el actual artículo 31º de la Constitución de 1993.

Precisamente, la Carta de 1993 incorpora a nuestro ordenamiento constitucional mecanismos de democracia directa, ampliándose así la eficacia del derecho humano a participar en la vida política de su comunidad, tanto a nivel del gobierno local como del gobierno central.

De esta manera, el principio de soberanía del pueblo y su correlato, el derecho a la participación política (son como dos caras de una misma moneda), se han visto reforzados con la regulación de instituciones como el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción o revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas, establecidos en el mencionado artículo 31 de la Constitución y desarrollados en la Ley Nº 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.

El referéndum busca complementar el sistema representativo mediante un procedimiento para que sea la misma población interesada la que directamente adopte decisiones políticas. Al respecto, debe recordarse que la naturaleza de esta institución de "democracia directa" no admite mediaciones por parte de funcionarios políticos como los congresistas, por lo que su adecuado ejercicio exige la derogación de las leyes que lo desnaturalizan, como la Ley Nº 26592 y la Ley Nº 26670, que establecen un filtro previo que consiste en la previa aprobación de por lo menos 48 congresistas para su realización.

A diferencia del referéndum, que permite que el cuerpo electoral adopte directamente decisiones políticas con fuerza de ley, la iniciativa legislativa permite que un sector del pueblo (no menos del 0,3% de la población electoral nacional, según el artículo 11º de la Ley Nº 26300) pueda presentar un proyecto de ley, quedando su aprobación en manos del Con-

greso. Lamentablemente, las leyes acabadas de aludir confunden ambas instituciones, desnaturalizando el referéndum, con lo que se retrocede respecto de lo avanzado con la Constitución de 1993 en relación al desarrollo de los derechos de participación política.

De otro lado, mecanismos como la revocatoria y la remoción de autoridades, así como la demanda de rendición de cuentas apuntan a permitir la participación directa de la población en el control de los responsables de la dirección política. En ese sentido, debe resaltarse la realización en 1997 del primer proceso de revocatoria de alcaldes, que permitió a los electores hacer uso de un mecanismo de control de sus gobernantes locales. Recientemente la posibilidad de la revocatoria del alcalde de Manseriche, en Alto Amazonas, Loreto, cuya elección ha sido severamente cuestionada por un amplio sector de la población que acudió a la Defensoría del Pueblo, permitió encausar un conflicto que empezaba a desencadenar brotes de violencia en dicho distrito. Sin embargo, creemos que aun es necesaria una mayor difusión de estos mecanismos.

En todos estos supuestos, la efectiva realización de la voluntad popular se encuentra confiada a los organismos electorales, que tienen la responsabilidad de canalizar los naturales conflictos entre las diferentes posiciones en juego. En consecuencia, un funcionamiento deficiente de aquéllos no solamente ocasionará un desmedro en la eficacia del ejercicio de los derechos electorales, sino que dará origen a múltiples situaciones de conflicto, al margen de la buena o mala voluntad de los funcionarios competentes.

3. El sistema electoral como un conjunto de reglas que garantizan la soberanía popular

Antes de revisar el papel de los organismos encargados de administrar el desarrollo de los procesos electorales, conviene, desde la perspectiva de los derechos humanos, realizar algunas observaciones respecto al diseño del sistema electoral, en cuanto conjunto de reglas que enmarcan y regulan las elecciones en un país.

Así, puede señalarse que una eficaz realización del principio de soberanía del pueblo supone, a tenor de lo indicado por la experiencia, un sistema electoral que facilite la representación de los distintos grupos que conviven en una sociedad plural y a la vez, la cercanía de los elegidos con los electores. Esto otorgará legitimidad al sistema electoral, y con él a todo el sistema político democrático.

En esa dirección, algunos han llegado a sostener que *"el sistema electoral es el más fundamental elemento de la democracia representativa"* (Lijphart). Y aunque no se comparta plenamente una afirmación de ese tipo, no cabe duda que el diseño del sistema electoral influye sobre los efectos del ejercicio del derecho de los integrantes del pueblo de elegir a sus dirigentes políticos.

Sin embargo, debe repararse en que posturas como ésta a veces desconocen el peso que tienen los factores relativos a la cultura política de la población. En efecto, aunque las elecciones son fundamentales en todo sistema político, son sólo un primer paso en el camino democrático.

Así, por ejemplo, hoy se reconoce la importancia de un sistema de partidos para el buen rendimiento de un régimen democrático. En efecto, el derecho a elegir requiere personas

y opciones a tener entre quienes elegir, un sistema de partidos canaliza las distintas propuestas que se planteen para la dirección social. Por ello, se afirma que un buen sistema de partidos constituye una garantía institucional de los derechos de participación política, en especial, del derecho de elegir a los dirigentes políticos.

Cabe señalar que un buen sistema de partidos exige por lo menos el cumplimiento de dos requisitos, siempre desde una perspectiva garantista de los derechos ciudadanos: 1) reglas que garanticen la efectiva participación de los miembros de cada agrupación política en la selección de sus opciones y candidatos; y 2) reglas que garanticen la igualdad de oportunidades de cada agrupación o candidato en la contienda electoral. Ambos tipos de reglas aun están pendientes de desarrollo legal en el Perú.

Por otro lado, en el Perú, a la falta de un sólido sistema de partidos, se le añade la opción por el distrito electoral único para las elecciones parlamentarias, elemento que si bien garantiza la representación proporcional de los distintos sectores políticos de la población, no favorece una adecuada relación entre el elector y el elegido. En ese sentido, sería conveniente una reforma que amplíe el número de distritos electorales para la elección de congresistas, de manera que al acercar a los elegidos de los electores, éstos perciben más claramente el valor político del ejercicio de su derecho al voto.

4. Garantías institucionales de los derechos de participación política: los organismos electorales

En nuestro país, con la Constitución de 1993, la garantía de los derechos de los electores fue encargada a diferentes or-

ganismos, según las funciones que desarrollen antes, durante y después de los procesos electorales.

Así, se instituye al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en el artículo 183º de la Constitución) como registro electoral, encargado de administrar el padrón electoral, condición indispensable para un efectivo sufragio. De esta manera, el RENIEC, además de tener la responsabilidad de guardar los datos generales para la identificación de cada peruano, se constituye en garantía de la posibilidad de ejercer el derecho al voto. Debe recordarse que el total de inscritos en el padrón electoral es determinante para establecer el número de firmas requeridas para la inscripción de agrupaciones políticas y para el ejercicio de los mecanismos de democracia directa arriba mencionados.

La administración de los procedimientos electorales se encarga a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE, en los artículos 182º y 186º), incluyendo la responsabilidad del cómputo final de los votos. Esto significa que la ONPE tiene la grave responsabilidad de garantizar que la voluntad política del ciudadano pueda traducirse en una efectiva elección de sus dirigentes políticos, al ser el organismo que declara cuál es la verdad electoral en cada elección. Le corresponde, en esa dirección, evitar que el proceso electoral se vea alterado por actos que distorsionen la voluntad de los electores.

Por último, el Jurado Nacional de Elecciones, que desde 1962 hasta 1994 asumió las funciones hoy asignadas a los organismos mencionados, se sigue encargando de impartir justicia en materia electoral, garantizando así la legalidad de los procesos electorales. El JNE es en consecuencia, responsable de garantizar el derecho a un debido proceso en sede electoral.

En ese sentido, al ejercer verdadera jurisdicción, sus resoluciones tienen la calidad de cosa juzgada, es decir, son inmodificables. Precisamente, el JNE es quien tiene la última palabra respecto a los resultados electorales, siendo por tanto, el supremo garante de los derechos de los electores, sin la posibilidad de revisión judicial de sus resoluciones, conforme al artículo 142º de la Constitución. Esto debe ameritar un especial cuidado por parte del Jurado al momento de dictar sus resoluciones.

En consecuencia, a los funcionarios de estas instituciones de garantía de la voluntad popular les corresponde en primer lugar estar prevenidos ante el riesgo de que, por problemas en su funcionamiento, se afecte la verdad electoral y la voluntad del elector.

Las últimas elecciones municipales nos han permitido ser testigos de algunos problemas que se presentaron como, por ejemplo, errores o deficiencias en el padrón electoral (se han documentado algunos casos de ciudadanos que no se encontraban en él al momento de acercarse a su mesa de votación), en los procedimientos de habilitación de los centros de votación (confusión de cédulas, listas incompletas) o en la apreciación de los hechos sobre los que se discute la verdad electoral (como cuando se ha expedido resoluciones aparentemente contradictorias sobre un mismo caso).

5. Rol de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo como organismo de control no jurisdiccional de las entidades de la administración estatal, para la defensa y promoción de los derechos humanos, mantiene las siguientes líneas de acción en relación a los procesos electorales:

a) Apoyo a labores de difusión para un mejor ejercicio del derecho por los ciudadanos, mediante participación en actividades como talleres de capacitación o charlas sobre temas electorales. De esa manera se recogen experiencias recientes de esfuerzos en el monitoreo de elecciones y en el entrenamiento de las personas a cargo de los procedimientos electorales, que señalan una necesidad de ampliar la comprensión de las normas aplicables a los procesos electorales, tanto por parte de los electores como de los encargados de cada una de las fases del procedimiento electoral.
b) Atención a situaciones especiales de marginación de ciudadanos de la posibilidad de ejercer el derecho al voto, como ocurre con los omisos al sufragio en el trapecio andino, imposibilitados de votar al haber cambiado su lugar de residencia durante los años de violencia política, y no poder pagar la multa correspondiente. En este punto, conviene mencionar la necesidad de encontrar una solución efectiva a este problema que se presenta en nuestro país, que supone una valla casi infranqueable para la regularización en el registro electoral de muchos peruanos en situación de pobreza.
c) Apoyo a las labores de observación electoral, que se han revelado como un mecanismo eficaz para minimizar la posibilidad del desarrollo de actos irregulares. En ese sentido, la presencia de observadores de organizaciones como Transparencia o de misiones internacionales, ha contribuido al respeto de los derechos de los votantes en muchas circunscripciones, en especial allí donde la debilidad de nuestros partidos políticos ha ocasionado

la ausencia del control tradicionalmente a cargo de los personeros. Lo sucedido en el distrito de Vinchos (Ayacucho) fue de especial relevancia pues ante un pedido de la Defensoría y de la presentación de un detallado informe el JNE anuló las elecciones en dicho distrito.

d) Por otro lado, la Defensoría del Pueblo, considerando que una adecuada representación política debe reflejar a los diferentes sectores de la sociedad, y que las mujeres deben estar adecuadamente representadas en los órganos colegiados de decisión política, ha promovido la aprobación de normas que establezcan porcentajes mínimos de mujeres en las listas de candidatos a dichos órganos. De esa manera, se logró la inclusión en la Ley Nº 26859, Ley Orgánica de Elecciones, del ahora artículo 116º, que establece que *"Las listas al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones"*, y poco después, del artículo 10º inciso 2) de la Ley Nº 26864, Ley de Elecciones Municipales, que dispone que la lista de candidatos a regidores *"debe estar conformada por no menos de 25% de hombres o de mujeres"*.

Como resultado, se tiene que en el reciente proceso electoral municipal, a nivel de regidurías provinciales la participación de mujeres ha aumentado de 10% a 20%, y de 7% a 25% a nivel de regidurías distritales.

De esta manera, a través de una acción afirmativa, se busca plasmar en la realidad electoral el principio de igualdad. Cabe indicar que puede notarse una mayor participación de la mujer en los centros de decisión

pública, lo que implica una representación más adecuada a la real composición social de la población.

e) Finalmente, la Defensoría del Pueblo, en el ejercicio regular de sus obligaciones constitucionales, se encuentra en una permanente disposición a la colaboración con los organismos responsables de los diferentes momentos del proceso electoral, en atención al cumplimiento de sus deberes. Así, ha seguido de cerca los asuntos referidos a la validez y eficacia del Documento Provisional de Indentidad, el caso de las libretas electorales mecanizadas y con el JNE en algunos conflictos con motivo de las recientes elecciones municipales, como en el caso de Manseriche.

6. Conclusiones

Si bien un sistema democrático es mucho más que elecciones cada cierto tiempo, no puede haber una democracia sin elecciones. Es más, las elecciones realizan el derecho humano de participación política, derivado del principio de igual dignidad de las personas, que supone que el poder para gobernarlas no puede emanar sino de ellas mismas. En ese sentido, además de los clásicos procedimientos para elegir dirigentes políticos, consagrados en las modernas declaraciones e instrumentos internacionales de derechos humanos, contemporáneamente se tiende a institucionalizar otros mecanismos de participación directa de la población en las decisiones políticas y el control de sus responsables, como el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria y remoción de autoridades, y la demanda de rendición de cuentas. La eficacia de estos meca-

nismos depende por un lado de un adecuado sistema electoral, y de otro, del eficiente cumplimiento de las funciones de los distintos organismos electorales, además de los factores concernientes a la cultura política de los distintos sectores de la población.

De allí la importancia de un buen sistema electoral, que además de garantizar los derechos de participación política, permita encauzar adecuadamente los conflictos políticos que se presenten. En ese sentido, y considerando la experiencia de las elecciones generales de 1995, de los procesos de participación política y de las elecciones municipales de 1998, una adecuada protección y promoción de los derechos ciudadanos requiere discutir sobre algunos cambios básicos a la legislación electoral.

De igual manera, la importancia de los organismos electorales (RENIEC, ONPE y JNE) se sustenta en su rol de garantizar el respeto de la voluntad de los electores, a lo largo de todas las fases de cada proceso electoral. Ellos son los depositarios de la confianza del pueblo en la legitimidad de todo el sistema político, por lo que sus funcionarios deben extremar el cuidado de sus actuaciones, durante todo momento.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo, entendiendo que la eficacia de los derechos humanos de participación política resulta medular para el desarrollo de una verdadera democracia, se mantiene atenta a su realización, asumiendo su deber constitucional de supervisar los deberes de las administraciones electorales que los han de garantizar. Asimismo, entendiendo que entre las mejores formas de garantizar un voto libre se encuentra el contar con una ciudadanía adecuadamente informada, la Defensoría del Pueblo se encuentra com-

prometida con las labores de difusión y formación dirigidas a la cualificación del ejercicio de los derechos electorales de los peruanos.

Organización y funciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Doctor José Portillo Campbell
Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Señor doctor, Luis Serpa Segura, presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

Señores doctores, José Carlos Bringas Villar, Rómulo Muñoz Arce, Wálter Hernández Canelo y Ramiro de Valdivia Cano, miembros del pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Señor ingeniero, Celedonio Méndez Valdivia, jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Señor doctor, Jorge Santistevan de Noriega, Defensor del Pueblo.

Señores periodistas.

Señores funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones, del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Damas y caballeros:

Antes de desarrollar el tema que en breves minutos expondré, referido a la organización y funciones de la Oficina Nacional a mi cargo, permítanme hacer propicia la ocasión para darles cuenta de mi plena satisfacción por el desarrollo de este seminario interinstitucional organizado por los tres órganos que conforman el Sistema Electoral.

El Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, se encuentran, hoy por hoy, más unidos que nunca. Este evento es clara muestra de ello, así como otros que vendrán a lo largo del tiempo.

Todos a todo.

Hemos ingresado a una etapa de trabajo conjunto, cuya meta inmediata es que las elecciones del nueve de abril del año 2000, sean las mejores de la historia republicana. Nuestras metas a mediano plazo, las extraeremos de las conclusiones a las que arribemos en este Seminario.

Uno de mis autores favoritos, como muchos de ustedes saben, es Stephen R. Covey, a quien apodan el Sócrates americano. El escribió un libro titulado "Los siete hábitos de la gente altamente efectiva". Leánlo, se los recomiendo, va a cambiar vuestras vidas.

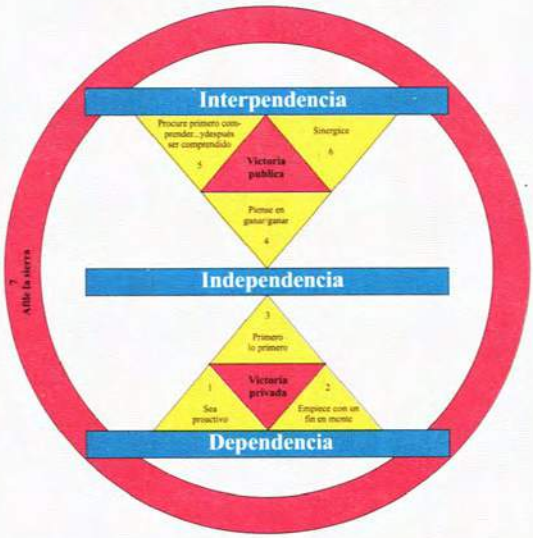
En "Los siete hábitos...", Covey nos enseña a utilizar los mismos para aplicarlos, *motu proprio*, en las diversas facetas de nuestra vida, ya sea en el plano laboral, como en el profesional, en nuestro propio hogar, etc.

Stephen R. Corvey: Los 7 Hábitos de la Gente Altamente Eficaz

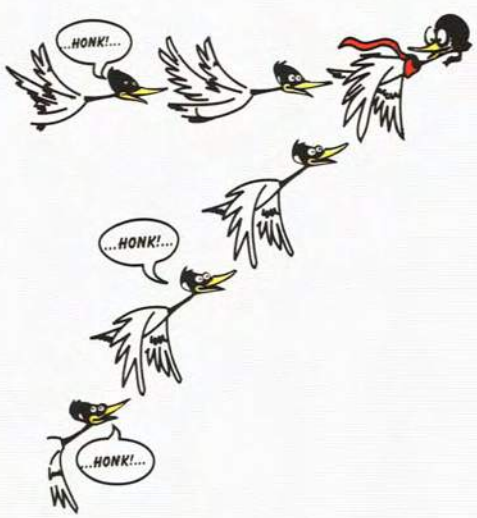
Hábito	Descripción	Resultados
✓ Proactividad	✓ Hábito de la responsabilidad	✓ Libertad
✓ Empezar con un fin en la mente	✓ Hábito del liderazgo personal	✓ Sentido a la vida
✓ Establecer primero lo primero	✓ Hábito de la administración de personal	✓ Priorizar lo importante vs. lo urgente
✓ Pensar en ganar ganar	✓ Hábito del beneficio mutuo	✓ Bien común Equidad
✓ Procurar primero comprender, y después ser comprendido	✓ Hábito de la comunicación efectiva	✓ Respeto Convivencia
✓ Sinergizar	✓ Hábito de la interdependencia	✓ Logros Innovación
✓ Afilar la sierra	✓ Hábito de la mejora continua	✓ Balance Renovación

Uno de ellos es, a saber, **La Sinergia**. Como señala Covey, y leo textualmente, "*sinergizar es el resultado de cultivar la habilidad y la actitud de valorar la diversidad. La síntesis de ideas divergentes produce ideas mejores y superiores a las ideas individuales. El logro de trabajo en equipo y la innovación son el resultado de este hábito*". En resumen, es el hábito de la interdependencia.

Nosotros, los órganos electorales, somos, más que organizaciones autónomas o independientes, órganos interdependientes. El Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, no pueden dispararse aisladamente. Tenemos funciones delimitadas por la Constitución y las leyes. Eso es muy claro. Ni vuelta que darle. Pero los márgenes de interdependencia también son claros. Por ejemplo, este seminario ha sido coordinado por funcionarios de los tres órganos electorales. Es un seminario de Coordinación Interinstitucional, por lo tanto de interdependencia.



Damas y caballeros, el trabajo en equipo es fundamental. Veamos el bello ejemplo de los gansos. No tomen esto como que pretendemos ser unos gansos, en el sentido peyorativo del término. Pero quien acuñó ese término como sinónimo de tonto, zonzo o *nerd*, estaba muy lejos de la realidad.



Dice así este ensayo de un autor anónimo:

"El próximo otoño, cuando veas los gansos dirigiéndose hacia el sur para el invierno, fíjate que vuelan formando una V. Tal vez te interese saber lo que la ciencia ha descubierto acerca del porqué vuelan en esa forma. Se ha comprobado que cuando cada pájaro bate las alas, produce un movimiento en el aire que ayuda al pájaro que va detrás de él. Volando en V la bandada completa aumenta por lo menos en 71 por ciento más de su poder que si cada pájaro volara solo. La enseñanza de este punto es que "las personas que comparten una dirección común y tienen un sentido de comunidad, pueden llegar a donde deseen más fácil y rápidamente porque van apoyándose mutuamente".

Sigue el relato señalando que *"cada vez que un ganso se sale de la formación, siente inmediatamente la resistencia del aire, se da cuenta de la dificultad de hacerlo solo y, rápidamente, regresa a su formación para beneficiarse del poder del compañero que va adelante"*. Eso es trabajo en equipo.

"Cuando el líder de los gansos se cansa, se pasa a uno de los puestos de atrás y otro ganso toma su lugar". Esto nos enseña que se obtienen resultados más óptimos si tomamos turnos realizando labores difíciles. Los gansos que van detrás, graznan para alentar a los que van adelante para que mantengan la velocidad. Lo que nos quiere decir que una palabra de aliento, en el momento debido, produce grandes beneficios.

"Finalmente, cuando un ganso se enferma, o cae herido por un disparo, otros gansos se salen de la formación y lo siguen para ayudarlo y protegerlo. Se quedan acompañándolo hasta que está nuevamente en condiciones de volar o hasta que muere, y sólo entonces los acompañantes vuelven a su bandada o se unen a otro grupo". Lo que quiere decir que si nosotros tuviéramos la inteligencia de un ganso, nos mantendríamos uno al lado del otro, apoyándonos y acompañándonos.

Otro de los hábitos de Covey que aplicamos es el de la proactividad. El Jurado Nacional de Elecciones recibió el año pasado, luego de los comicios de octubre, una batahola de pedidos de nulidad. En muchos de los casos, a raíz del trabajo de la ODPE, el Jurado resolvió en todos los casos de acuerdo a ley. Pero, para la segunda vuelta municipal, se presentaron cuatro casos de nulidad, en los que se acusaba directamente a la ODPE por su actuación. En un acto de coordinación interinstitucional, la ONPE solicitó al JNE que le enviara los casos aludidos para hacer el descargo de rigor. El resultado, ningún proceso anulado en la segunda vuelta municipal. Fuimos proactivos y también aplicamos el hábito del *win/win* o ganar/ganar.

Dicho esto, a manera de preámbulo, y para que se den cuenta de los márgenes de interdependencia con que actuamos los tres órganos electorales al aplicar nuestras labores, paso seguidamente a abordar el tema que se me ha asignado que es el de la organización y funciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

De la organización

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Ley Nº 26487, Título III, artículo 7º, la estructura de la ONPE se encuentra comprendida por los órganos permanentes y los temporales. Estos últimos se organizan en función a la convocatoria de un proceso electoral y terminan sus funciones a la conclusión del mismo.

En lo que concierne a los órganos permanentes, tenemos en primer lugar a la Alta Dirección que está comprendida por la Jefatura Nacional.

Seguidamente se encuentran los órganos de línea que son las gerencias de Gestión Electoral y de Información y Educación Electoral.

Luego, los órganos de asesoramiento y apoyo, que son las gerencias de Asesoría Jurídica e Informática y de Administración y Finanzas, respectivamente.

Finalmente, el órgano de Control está conformado por la Gerencia de Control Interno y Auditoría.

En lo que atañe a los órganos temporales, tenemos al Comité de Gerencia de Procesos Electorales y a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales.

Como es de conocimiento público, y tal como estipula la ley, el Jefe es la autoridad máxima de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de 4 años mediante concurso público.

De los órganos de línea, tenemos que la gerencia de Gestión Electoral se encuentra a cargo de las operaciones del proceso electoral, efectúa las labores de adquisición, preparación, distribución y acopio del material electoral, la determinación de locales de votación, definición de equipos y programas para el cómputo, diseño de formatos, distribución de padrones electorales, sorteo de miembros de mesa, de recibir y coordinar la inscripción de candidatos u opciones y de la coordinación con las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales.

En cuanto a la Gerencia de Información y Educación Electoral, como su mismo nombre lo indica, está a cargo de las comunicaciones, ya sea con las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales, como con los Jurados Electorales Especiales, las relaciones interinstitucionales, la campaña de educación, difusión y orientación al ciudadano, las relaciones con

los medios de prensa, la comunicación a los ciudadanos miembros de mesa, así como de la difusión de los resultados.

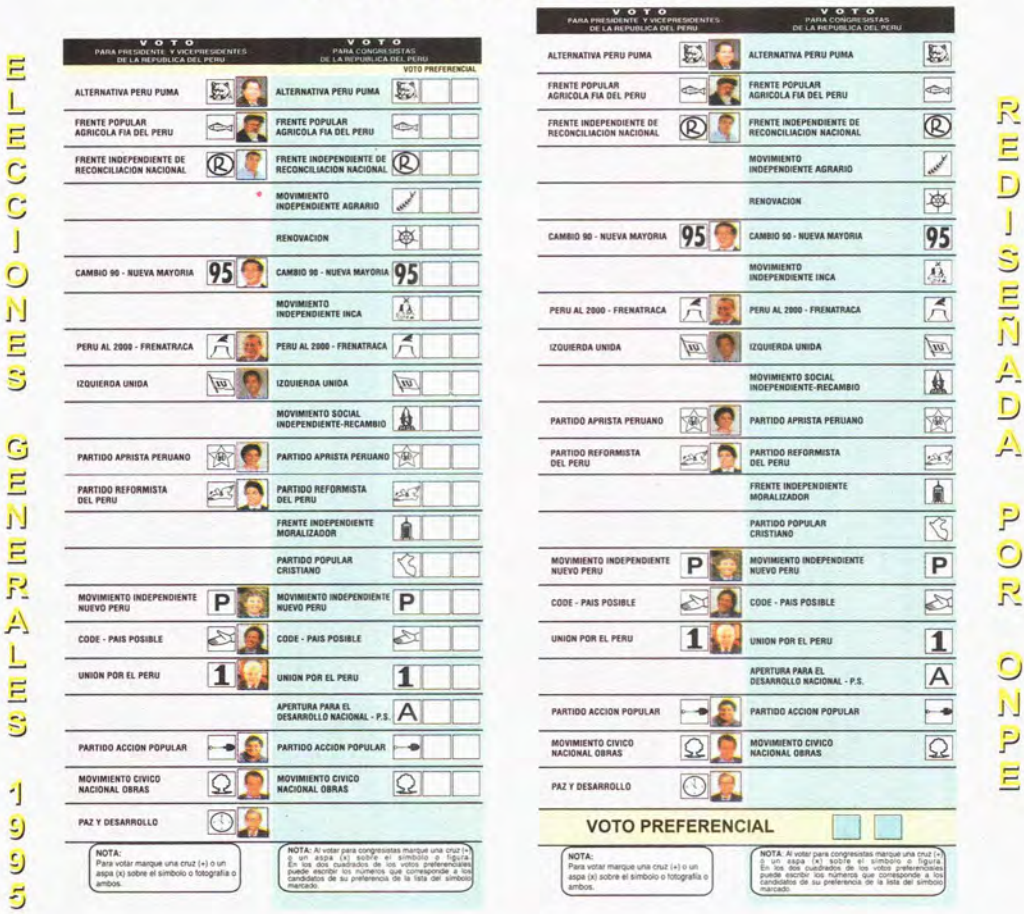
En cuanto al órgano de control, se encuentra encargado de fiscalizar la gestión administrativa de los funcionarios de ONPE y supervigilar el desempeño administrativo, para asegurar el estricto cumplimiento de la normatividad vigente.

De las funciones:

Sus funciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales:

a) Organizar todos los procesos electorales, del referéndum y otras consultas populares.
   Hasta este momento, el Sistema Electoral en su conjunto, y ONPE en particular, se han encargado de organizar cinco elecciones, que se convertirán en seis con las complementarias a realizarse el próximo 4 de julio.
b) Diseñar las cédula de sufragio, actas electorales, formatos y todo otro material en general, de manera que asegure el respeto de la voluntad del ciudadano en la realización de los procesos a su cargo.

Respecto a este punto, las coordinaciones con el Jurado Nacional de Elecciones para mejorar el material electoral, son óptimas. Hace unos días, y enfatizo el trabajo de interdependencia, el JNE aprobó a través de una resolución publicada en el diario oficial El Peruano, la lista de adherentes para inscribir a organizaciones políticas. Dicho formato, recoge las especificaciones técnicas señaladas por ONPE, las mismas que fueron aprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones, para hacer más dinámica la labor de verificación de firmas.



c) Planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo en cumplimiento estricto de la normatividad vigente.

Como bien conocen todos ustedes, las elecciones tienen un calendario fijo. Nosotros, tanto la ONPE como el Jurado Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, planeamos las elecciones con la debida antelación. Parte del éxito de ello, estriba en que el presupuesto sea asignado con los márgenes de tiempo adecuados.

Lamentablemente, toda esta planificación va algunas veces al traste, por no decir casi siempre, debido a que el ministerio de Economía y Finanzas, no desembolsa oportunamente el presupuesto electoral, a pesar, como repito, que las elecciones tienen calendario fijo. Por ejemplo, la semana pasada, en una conferencia de prensa, el doctor Ramiro de Valdivia Cano, dio cuenta que el Jurado Nacional de Elecciones tenía planificada la instalación de los Jurados Electorales Especiales para el 04 de abril. Los plazos, a falta de presupuesto, siguen corriendo y, a la fecha, esto es, el día que vence la inscripción de candidaturas, tenemos que la mayoría de los Jurados Electorales Especiales no se han instalado y ninguno de los jefes de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales.

Otras funciones de ONPE:

d) Preparar y distribuir a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales el material necesario para el desarrollo de los procesos a su cargo.
   Asimismo,

e) Brindar, desde el inicio del escrutinio, permanente información sobre el cómputo en las mesas de sufragio y Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales a nivel nacional.

f) Dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios.
   Una de las labores, en ese sentido, es entregar al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, una cartilla para que se conozca el derecho que le asiste a todo ciudadano durante el acto de sufragio y los parámetros de actuación de aquel.

g) Dictar las resoluciones y reglamentación necesarias para su funcionamiento.
h) Divulgar por todos los medios de publicidad que juzgue necesarios, los fines, procedimientos y formas del acto de la elección y de los procesos a su cargo en general.
i) Garantizar al ciudadano el derecho al ejercicio del sufragio.
j) Coordinar con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil la elaboración de los padrones electorales.
k) Recibir del Jurado Nacional de Elecciones los padrones electorales debidamente autorizados.

Como bien señaló el Dr. Muñoz Arce, esta labor es paralela. El Jurado no puede fiscalizar el padrón electoral en 10 días. Esta es otra labor de interdependencia de los tres organismos electorales. El año 2000, debemos lograr, y este es uno de los objetivos y una de las conclusiones a que deseamos arribar en este seminario, que el padrón deba encontrarse debidamente depurado. Todos los electores registrados en el padrón electoral. Ni uno más, ni uno menos.

Hemos iniciado ese trabajo: se ha impreso en las instalaciones de nuestra sede central, a fin de que RENIEC lo publique en cada circunscripción electoral del país para que la propia ciudadanía participe en la depuración.

Esta es una labor de retroalimentación que no es ínsula de los tres organismos electorales y es que, a nuestro entender, este es un trabajo que se amplía a la ciudadanía toda.

Otra de la funciones de ONPE es:

l) Obtener los resultados de los procesos a su cargo y remitirlos a los Jurados Electorales.

Así también,

m) Recibir y remitir al Jurado Nacional de Elecciones la solicitud de inscripción de candidatos u opciones en procesos de ámbito nacional, para la expedición de credenciales, informando respecto del cumplimiento de los requisitos formales exigidos.

Otra vez acudimos a la palabra mágica y a la vez comprometedora: interdependencia. Como todos saben, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, se encuentra recibiendo en las diversas provincias del país, hasta el día de hoy, las solicitudes de inscripción de los candidatos de organizaciones políticas y listas independientes que pretenden intervenir en la justa electoral del 4 de julio. No es función del Registro hacerlo. Pero lo está haciendo. En tal sentido, agradezco y felicito al señor ingeniero Celedonio Méndez Valdivia, titular del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, por el apoyo que viene brindando en este crucial momento. Como se dijo ayer, el RENIEC no sólo se encuentra imbricado en el procesos electoral, sino también implicado. El año pasado, en un acto de coordinación electoral debido a la falta de las ODPEs en varias provincias, el Jurado Nacional de Elecciones colaboró diligentemente con la ONPE para recibir las solicitudes de inscripción, acto que en su oportunidad agradecí al doctor Luis Serpa Segura, presidente del Jurado Nacional de Elecciones, y que coadyuvó al éxito del procesos electoral de octubre.

ONPE debe, también

n) Revisar, aprobar y controlar los gastos que efectúen las Oficinas Descentralizadas a su cargo, de acuerdo con los respectivos presupuestos.

ñ) Diseñar y ejecutar un programa de capacitación operativa dirigida a los miembros de mesa y ciudadanía en general, durante la ejecución de los procesos electorales.

Este es un punto de total coincidencia entre los tres organismos electorales: debemos realizar una capacitación permanente de la ciudadanía. La llamada capacitación operativa, no debe constreñirse al período electoral. Como bien señaló ayer durante su magistral exposición el Dr. Ramiro de Valdivia, la capacitación debe ser continua en el tiempo. No podemos decir, efectivamente, yo se todo. No tengo más que aprender. A pesar, damas y caballeros, que en los últimos años, hemos acudido a las urnas un promedio de una vez cada dos años, no sabemos cómo votar. No sabemos, cómo llegar a un gran sector de la ciudadanía para enseñarle a votar.

Lo dijo muy claramente el Dr. Raúl Chanamé el primer día del seminario, en lo que concierne al voto preferencial en las elecciones políticas de abril de 1995: en la zona urbana, 4 de cada 10 ciudadanos, utilizan esa votación, y en la zona rural, 2 de cada 10

La informática al alcance de cualquiera

ciudadanos lo hacen y, para colmo, votan mal. Estamos hablando de 3 millones de cédulas que no entraron al proceso de cómputo, por las fallas detectadas al momento del escrutinio.

La necesidad de «ver para creer»

Otra de las funciones de ONPE es:

o) Evaluar las propuestas de ayuda técnica de los organismos extranjeros y concertar y dirigir la ejecución de los proyectos acordados en los temas de su competencia, y

p) Establecer los mecanismos que permitan a los personeros de las organizaciones políticas y de los organismos de observación hacer el seguimiento de todas las actividades durante los procesos a su cargo.

Este es un punto importante en la labor no sólo de ONPE, sino del Jurado Nacional de Elecciones y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Nosotros propiciamos la observación. De ésta, cuando las críticas que se nos hace, son honestas y profesionales, las recogemos, efectivamente. Por ejemplo, una de las críticas valederas que recogimos de la Asociación Civil Transparencia, luego de concluido el proceso de octubre del año pasado, fue aquella que muchos de

nuestros jefes de ODPE tuvieron una deficiente capacitación. *Touché*. Tocado. Ahora bien, qué hizo preactivamente ONPE para que esto no vuelva a suceder: solicitamos la participación de una universidad de prestigio, para que se encargue del proceso de selección de los jefes de ODPE para esta elección y las sucesivas que tendremos. Como todos conocen, en esta oportunidad la labor de selección estuvo a cargo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Para el proceso de selección de jefes de ODPE para las elecciones generales del próximo año, se convocará, igualmente, a las universidades de todo el país, de la que escogeremos una, para realizar dicha labor, en base a las propuestas técnicas y económicas que se ajusten al programa de capacitación de ODPE diseñado por ONPE.

La última función trata de:

q) Ejercer las demás atribuciones relacionadas con su competencia.

Como pueden observar, no nos dormimos ni nos podemos dormir sobre nuestros laureles. La organización de un proceso electoral gira en torno a un proceso continuo de mejoras, no sólo en lo que a organización respecta, sino en cuanto a la fiscalización del mismo y a la actualización del padrón electoral. Los órganos electorales que conforman el Sistema Electoral, han dado, a través de sus acciones y, propiamente a través de la organización de este importante seminario, y otros más que vendrán, repito, próximamente, una clara muestra y señal a la opinión pública que la coordinación es base fundamental para arribar a lo que todos anhelamos en nuestro país: **la transparencia electoral.**

Muchas gracias

RENIEC: Identificación moderna

Ingeniero Celedonio Méndez Valdivia.
Jefe Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Uno de los aspectos centrales de la revolución tecnocientífica que estamos viviendo es la aplicación de las tecnologías de información al registro e identificación de los ciudadanos, ello marca un cambio cualitativo: el salto del manejo manual de millones de documentos al procesamiento de la información mediante computadoras.

El cambio aludido es de importancia decisiva para el funcionamiento de un Estado moderno, ya que la identificación de cada uno de sus integrantes es indispensable para el ejercicio de sus derechos y deberes en todos los campos: educación, servicios sociales, servicios médicos, tributarios, derecho a voto, de tránsito al interior del país o fuera de él, contractuales e inclusive de defensa nacional.

Estas consideraciones serán tomadas en cuenta en el presente artículo que comenzará haciendo una breve descripción acerca del Sistema Electoral Peruano.

En segundo término tratará acerca de la biometría, que es la ciencia en la que se basa la identificación segura de los ciudadanos.

En tercer lugar se explicará el proceso de registro de ciudadanos y finalmente una breve referencia al servicio de con-

sulta mediante Internet, el cual se puede obtener desde cualquier lugar del país o desde el extranjero, comunicándose con nuestra base de datos central en el RENIEC.

Organismos conformantes del Sistema Electoral Peruano

La antigua organización electoral ha sido modernizada en nuestro país por la Constitución (artículos del 176 al 187), habiéndose creado un sistema conformado por tres organismos: Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Esta moderna estructura de responsabilidades será progresivamente una tendencia a nivel mundial, particularmente en la diferenciación de tareas típicamente electorales del Registro Civil.

El Jurado Nacional de Elecciones, tiene la facultad fiscalizadora de la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum, y de otras consultas populares, administra justicia electoral, mantiene el registro de partidos, inscribe candidatos y proclama el resultado de los procesos electorales y de las consultas populares.

La ONPE, a su vez, organiza los procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares, diseña y prepara la cédula de sufragio y brinda información de los resultados.

Por su parte, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil o RENIEC, mantiene el archivo nacional de identificación de todos los peruanos; sin embargo, en una primera etapa estamos concentrados en los ciudadanos, vale decir en aquellas personas que tienen 18 o más años de edad.

El RENIEC, emite el documento de identidad, registra los hechos y actos que modifican el estado civil y proporciona el padrón electoral al JNE y a la ONPE para el cumplimiento de sus funciones.

SISTEMA ELECTORAL PERUANO

JNE	ONPE	RENIEC
Jurado Nacional de Elecciones	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Registro Nacional de Identificación Civil

Como puede resumirse de lo precedente, los tres organismos aludidos tienen responsabilidades propias pero complementarias y entre los objetivos en común está: *«el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil «(Art. 176 de la Constitución Política).*

Tecnologías biométricas

En segundo término, vamos a tratar acerca de la biometría, base de nuestras actividades en el RENIEC. La biometría es la ciencia que trata del análisis estadístico de patrones o modelos biológicos, huella dactilar, iris, rostro, forma de la mano, etc. con el propósito de identificar en forma segura a la persona.

Se requiere una primera toma de características biométricas, la que debe ser representada de una forma matemática, para que pueda ingresar al computador, y finalmente hacer las comparaciones que se requiera con ayuda de las probabilidades, con la finalidad de lograr una identificación confiable.

Las tecnologías utilizadas pueden agruparse en dos: biometría fisiológica y biometría del comportamiento, el primer grupo comprende el análisis dactilar, retina, iris, geometría facial y de manos. La biometría del comportamiento comprende el análisis de firma, de escritura y de voz.

El timbre de voz es tan característico que nos permite saber quién está al otro lado de la línea telefónica sin necesidad de ver la imagen de nuestro interlocutor; esta característica puede ser analizada por un computador para reconocer a las personas.

Cualquiera sea la biometría utilizada, es necesario diferenciar los conceptos de identificación y verificación. Se denomina identificación a la comparación de los datos correspondientes a una persona con todos los anteriores de otras personas. Para el caso de la biometría dactilar, este proceso requiere tomar un gran número de puntos característicos de la huella dactilar, así como hacer un gran número de comparaciones, proceso que exige contar con grandes recursos computacionales.

DE LA HUELLA DACTILAR A LAS MINUCIAS

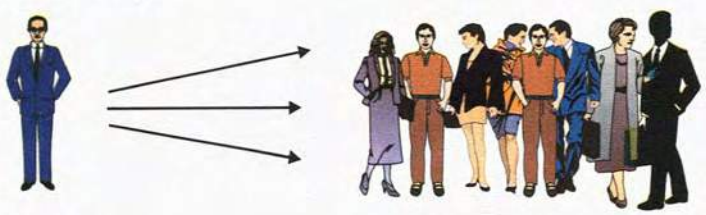
Procesamiento de impresión dactilar y extracción de minucias

1. Imagen original
2. Imagen refinada
3. Detección de puntos característicos o minucias
4. Determinación de las minucias y traducción matemática

La verificación en cambio, es la comparación uno a uno; para el caso del uso de huellas dactilares, no requiere tomarse un gran número de puntos característicos o minucias y, teniendo en consideración que se compara solamente entre dos conjuntos de datos (para verificar si se trata de la misma persona), requiere pocos recursos computacionales.

IDENTIFICACION Vs VERIFICACION

- Identificación



- Verificación

Este proceso se realiza en las admisiones de varias universidades y es necesario para saber si la persona que desea rendir el examen correspondiente, es el postulante cuyo código se ha registrado. Habitualmente se utiliza una toma de huella mediante un lector apropiado. Para éste tipo de verificación basta un microcomputador.

Asimismo, es necesario diferenciar entre sistemas de identificación ciudadanos y sistemas de identificación criminales. Los sistemas de identificación ciudadanos tienen el propósito de permitir el acceso, votar, hacer transacciones comerciales, etc. , mientras que la identificación criminal debe ser mucho más rigurosa por las implicancias que tiene.

En algunos países como en Estados Unidos y en Inglaterra, la identificación se hace mediante licencias de conducir, en otros países además de la tarjeta de identificación existe un carnet de votación. En nuestro país el carnet de votación (libreta electoral) fue durante muchos años uno de los documentos principales para identificarse. En adición a lo anterior existen tarjetas de identificación militar, tarjetas médicas, etc.

Estos sistemas deben estar preparados para almacenar una gran cantidad de información (todos los habitantes de un país), así como para una alta velocidad de comparación. Sin embargo, también existen sistemas de información criminal que tienen características distintas a las civiles.

La finalidad policial pretende tomar huellas para una verificación muy precisa, requiere de la toma de huellas decadactilares (10 dedos), muchas veces requiere hacer comparaciones con huellas latentes provenientes de la escena de un crimen. La identificación criminal puede implicar un tiempo prolongado a diferencia de la identificación civil la cual necesariamente debe ser breve.

La finalidad civil, nuestra finalidad, pretende simplemente identificar a la persona de una forma inequívoca, tanto en materia civil como electoral. A la información general se le puede agregar datos que permitan otorgar beneficios y servicios al ciudadano, así como el acceso a distintos lugares. La identificación civil también es importante para los servicios médicos. En todos los casos, el tiempo de verificación debe de ser corto dado el tamaño poblacional del país así como por los tipos de servicios involucrados.

Los documentos para que sean seguros, requieren una adecuada selección de sus materiales. El DNI actual que se viene emitiendo está hecho en papel moneda con el correspondiente hilo de seguridad y sello de agua. Este material es enviado a nuestras oficinas directamente desde la fábrica y tiene un proceso especial de importación. Ninguna otra persona o empresa en el mundo puede comprar ese mismo tipo de papel. El papel se confecciona para cada usuario expresamente. Así es como se hacen los billetes de todos los países, teniendo la seguridad que el material va exclusivamente desde la planta de producción hasta el lugar final de uso, sin pasar por ningún intermediario.

La tarjeta de identificación debe tener características de seguridad, incluyendo datos que permitan efectuar la verificación correspondiente, códigos de barras para una fácil lectura y podría también incluirse *microchips* para almacenar una gran cantidad de información, especialmente en caso de fichas médicas.

La captura de datos puede ser mecanizada mediante un lector de huellas, o lector de firmas en el caso que se quiera utilizar las características dinámicas de la firma, cámaras de video

para la toma de la foto, lector de código de barras y también podría utilizarse técnicas de reconocimiento de caracteres con los formularios ya llenados. La toma de datos también puede realizarse manualmente.

Es necesario tener presente que por la extensión de nuestro país, una gran cantidad de documentos van a tener que ser llenados en lugares muy alejados donde no existe servicio eléctrico y necesariamente se tendrá que recurrir a los formatos especialmente diseñados.

Los materiales del documento de identificación pueden ser de PVC, Polyester, Teslin y en papel moneda, en nuestro caso, el DNI es de papel moneda. A estos documentos se les pueden agregar una gran cantidad de características de seguridad tales como hologramas, encriptamiento de la información, micro impresión, tinta ultravioleta que impide la falsificación, etc., características de seguridad que no pueden ser duplicadas mediante una fotocopiadora a color.

Entre las debilidades de la antigua libreta electoral, está el hecho de haber sido llenada a mano y bastaría que una persona tenga acceso a este formulario para hacerse de una libreta electoral. La dirección no está actualizada, y la foto es pegada como en los documentos de identidad de la mayoría de los países en el mundo que están atrasados en materia de identificación. A nivel mundial es muy común que la foto no esté digitalizada, situación que está siendo superada en el Perú.

Para superar los defectos de la situación anterior, el DNI cuenta con muchos elementos de seguridad que parten desde el material utilizado. El documento de identificación se imprime en papel moneda, tiene un sello de agua con escudo del Perú en la parte central. Como todo papel moneda, alberga

un hilo de seguridad sensible al ultravioleta en colores blanco y rojo, que examinado cuidadosamente permite ver el texto: «*República del Perú*».

La parte anterior izquierda del documento, tiene una banda con efecto de relieve en la que aparece en forma repetida la palabra *Perú*. Finas líneas azules cruzan la foto y continúan blancas como fondo del documento. Esta característica está destinada a evitar que otra persona recorte la foto y la cambie, ya que es imposible que todas las líneas del borde puedan coincidir luego de la operación.

Elementos de Seguridad del DNI

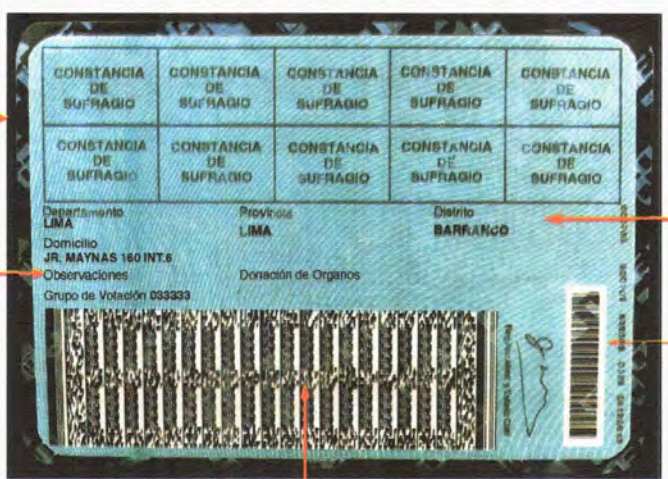
En el borde izquierdo de la foto está impreso el número del DNI, la mitad sobre el fondo y la otra mitad sobre la foto. Esta característica también evita que se reemplace la fotografía. Con el mismo propósito, el apellido paterno de la persona está impreso en la parte inferior de la foto y la otra mitad sobre el fondo del documento.

Las dos líneas inferiores del documento están impresas en el estándar aceptado en todos los aeropuertos del mundo para los pasaportes. Su registro sigue el estándar de la aviación civil internacional, por lo cual los equipos de muchos aeropuertos del mundo, son capaces de leer perfectamente estos datos. La información consignada incluye nombre, apellido, país de procedencia, fecha de nacimiento y otros datos indispensables.

En la parte derecha media se tiene una foto muy pequeña (foto fantasma), la cual tiene el propósito de evitar las fotocopias ya que en ellas no se reproducirán las líneas muy finas de la imagen reducida, tal característica es común a los seguros documentos de identidad.

Al reverso, en la parte inferior se tiene información sobre la huella digital del ciudadano, impresa en forma de código de barras bidimensional, ello permitirá el rápido reconocimiento automatizado del verdadero propietario del documento con un simple lector de huellas, cuyo costo actual es menor a 100 dólares. Esta facilidad se puede instalar en agencias bancarias o lugares donde se requiera identificar a las personas.

Elementos de Seguridad del DNI (reverso)



Filmina iridiscente con logo Identidad

Dirección de domicilio

Líneas curvas blancas que cruzan el fondo azul verdoso

Código de barras contiene N° del DNI

Código de barras bidimensional que contiene la impresión dactilar

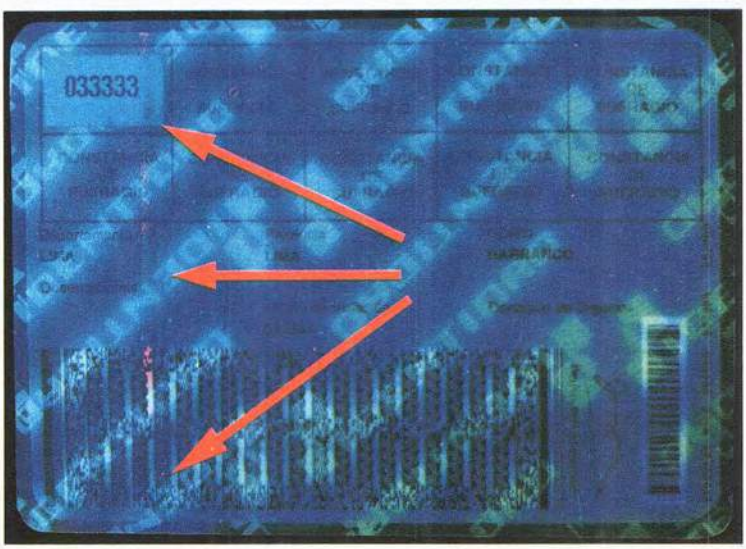
En la parte derecha del documento, se puede observar el número de DNI, en forma de código de barras, ello permite su lectura por máquinas. En el borde extremo derecho se tiene un conjunto de números muy pequeños que indican los lotes de que formó parte cada DNI en particular, de tal manera que se pueda conocer exactamente quienes participaron en su elaboración. De esa manera, en el caso que hubiera algún error en el documento, sabremos de quién es la responsabilidad.

El DNI, está cubierto por una filmina iridiscente con el texto IDENTIDAD, sensible a la luz ultravioleta, característica de seguridad muy importante para evitar su falsificación, ya que no puede ser fotocopiada. Todos los billetes modernos tienen marcas ultravioleta, de tal manera que pueden ser reconocidos durante su entrega.

Texto sensible a la luz ultravioleta imposible de ser fotocopiado

El hilo de seguridad, además de estar en el papel moneda (con sello de agua) también es sensible al ultravioleta y tiene dos colores: rojo y blanco.

Hilo de seguridad en colores blanco y rojo



Proceso de registro de ciudadanos

La emisión de los documentos de identidad tiene un proceso que se inicia con el registro del ciudadano y finaliza con la entrega de la identificación correspondiente. Con posterioridad a este proceso se ofrecen una serie de servicios adicionales.

En primer término se tiene la captura de datos, que puede ser mediante el registro en un computador o mediante el llenado de un formato. La información correspondiente es

digitada y luego pasa por un proceso de verificación. Un siguiente paso consiste en la digitalización de foto, firma y huella, luego de lo cual se continúa con el proceso de aprobación. En una tercera etapa, un computador central compara las huellas de la persona con todas las anteriormente registradas, cinco millones, cien mil a la fecha. Si no se encontrara una huella igual se continúa con el proceso de impresión y finalmente, se envían los documentos a una de las 76 agencias a nivel nacional, lugares donde se entrega el documento a los ciudadanos.

ESQUEMA DEL PROCESO

La huella digital se toma con un tampón especialmente diseñado para permitir una gran resolución. Luego de digitar la información, ésta se compara con los registros de 1984, y en el caso que hubiera discrepancia, se solicita la documentación sustentatoria adicional. Por ejemplo, si se presenta una persona que dice llamarse *Juan Pérez*, y encontramos el registro correspondiente en los registros de 1984 bajo el nombre de *Juan Péres*, para verificar la veracidad de los datos, se le solicitará adicionalmente su partida de nacimiento.

Luego del proceso de digitalización de la firma, de la foto y huella digital, se procede a la verificación. La información proporcionada se controla en tres procesos: En la digitación, luego en la verificación por una segunda persona, y finalmente en el control de calidad por una tercera persona.

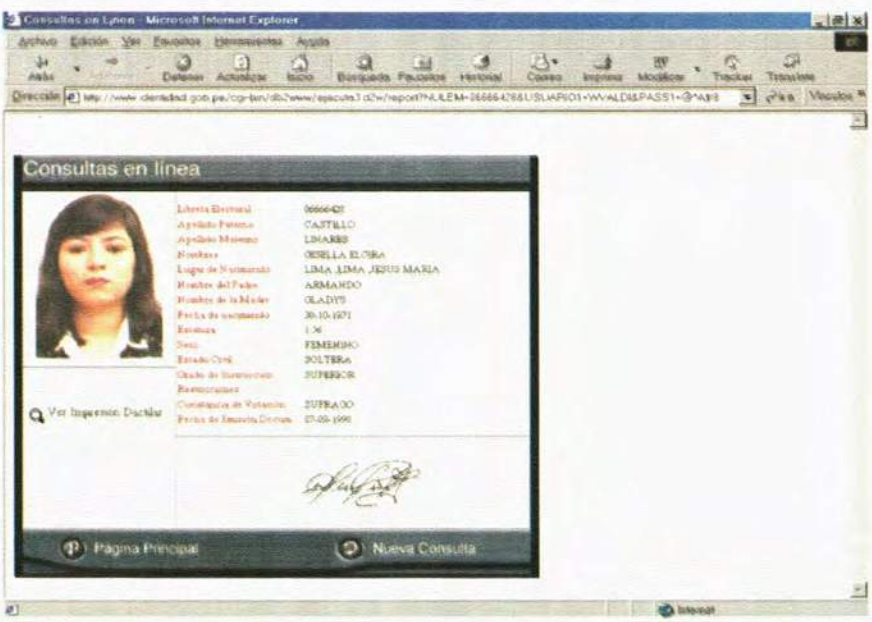
El siguiente paso es la verificación de la huella dactilar. Se mencionó al inicio, que la ciencia biométrica puede utilizar una serie de patrones; sin embargo, la huella dactilar es una

biometría madura y adecuada para grandes volúmenes de información.

Adicionalmente es necesario recordar que hasta la fecha no se han encontrado dos personas con la misma impresión dactilar.

La impresión dactilar original, es afinada en el computador, para luego encontrar los puntos característicos (minucias), información que se almacena en el computador y nos permite la identificación de la persona mediante un proceso de comparación con todas las huellas anteriores registradas hasta ese momento, en este caso de cinco millones de personas.

Al contar con una base de datos de los ciudadanos se hace posible la consulta mediante Internet a muchas instituciones tales como: bancos, financieras, notarías, poder judicial, policía, etc., servicio que se presta a distintos niveles de acceso.



El servicio de consulta indicado es de mucha utilidad, por ejemplo, si una persona quisiera comprar una casa puede verificar en forma segura si la persona es realmente quien dice ser. Uno de los pocos países que tiene esta facilidad es el Perú.

Para la consulta es necesario contar con el *password* apropiado, y se accede a la información de número del DNI, apellido paterno, materno, nombres, fecha de nacimiento, etc. No todos tienen acceso a toda la información; sólo el juez y la policía tienen acceso a la información total.

Entre agosto y diciembre pasado las consultas se incrementaron de 4,000 por mes a más de 60,000 consultas por mes. El total de usuarios de este sistema sobrepasa los 1,000 en todo el país y su alcance se incrementará más aún. El servicio agrega seguridad en la identificación de personas ya que aunque en un futuro un falsificador logre imitar alguna de las características del DNI y luego por ejemplo trate de vender una casa o un terreno ante un notario, éste inmediatamente podrá verificar contra nuestra base de datos y logrará darse cuenta que no se trata de esa persona.

Finalmente, es necesario remarcar que desde la concepción de contar con bases de datos centralizadas, así como de la aplicación de la biometría a la identificación de las personas, el proceso en su conjunto es uno de los más avanzados en la región. Este logro también se inscribe en la tendencia mundial del abandono de los métodos antiguos de trabajo, de los métodos artesanales de trabajo para reemplazarlos por el uso de tecnologías de información en todos los aspectos. El RENIEC está siguiendo esa ruta de modernización y espera ingresar al nuevo milenio brindando una identificación segura al servicio de la sociedad.

Discurso de clausura del I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral

Doctor José Portillo Campbell
Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Señor doctor, Luis Serpa Segura, presidente del Jurado Nacional de Elecciones.
Señor doctor, José Carlos Bringas Villar,
Señor doctor, Rómulo Muñoz Arce,
Señor doctor, Wálter Hernández Canelo,
Señor doctor, Ramiro de Valdivia Cano,
miembros titulares del Jurado Nacional de Elecciones.
Señor ingeniero, Celedonio Méndez Valdivia,
Jefe Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
Señores periodistas.
Señores funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones, del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
Damas y caballeros:

Llega a su conclusión este "I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral".

Durante estos tres días, han expuesto versados catedráticos

universitarios, con amplia experiencia en materia electoral, que, sin lugar a dudas, han enriquecido y ampliado nuestro bagaje cultural electoral. La experiencia es positiva, por donde se enfoque.

A nombre de los organismos del Sistema Electoral, si se me permite la licencia, quiero agradecer las intervenciones de los doctores García Toma, Tuesta Soldevilla, Bramont-Arias Torres, Chanamé Orbe, Landa Arroyo, Abad Yupanqui y Santistevan de Noriega, quienes con su presencia y conocimientos de la materia electoral, enaltecieron y dieron brillo singular a este evento.

La unidad de los organismos electorales peruanos se ha robustecido, sin lugar a dudas. La coordinación y las relaciones de interdependencia entre el Jurado Nacional de Elecciones, El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, cosechan sus frutos.

Los periodistas acreditados a este seminario, han podido observar que nada desune a nuestras organizaciones y que, más bien, son muchas las funciones que nos unen, las que tienen como meta objetiva la transparencia electoral.

Lo dijo hace ya unos días en reciente conferencia de prensa el Dr. Muñoz Arce: estamos trabajando coordinadamente para que el producto sea óptimo. El producto, claro está, se refiere al resultado de las elecciones generales del 9 de abril del año 2000.

Damas y caballeros, quien gane el próximo año, debe saber que su victoria se deberá al reflejo exacto de la votación ciudadana y no a una torcida voluntad de fraude organizada por los órganos del Sistema Electoral.

El próximo año, vamos a defender, como lo hemos venido haciendo, el voto del ciudadano. ¿Cómo? Con reglas claras, con capacitación, con una fuerte educación al miembro de mesa, con la difusión del acta, de la cédula de sufragio, para que todos los ciudadanos sepan no sólo cómo votar, sino también cómo actuar durante la instalación de la mesa, durante la votación y, en especial, durante el escrutinio.

Tengan la seguridad, y aquí me dirijo en especial a los señores periodistas acreditados, que los óptimos niveles de coordinación entre el Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, se verán reflejados, inequívocamente, antes, durante y luego del proceso electoral del próximo 9 de abril.

Las elecciones municipales complementarias del próximo 4 de julio, son también un evento electoral en el que ya se puede observar este trabajo de coordinación e interdependencia de los organismos electorales.

A la coordinación y a la interdependencia, quiero agregar la efectividad. Cuánto gusto me ha dado el hecho, por ejemplo, que preclaros miembros del Jurado Nacional de Elecciones, como los doctores De Valdivia y Muñoz (y tengo la seguridad que don Luis Serpa, don Walter Hernández y don José Carlos Bringas coinciden al respecto) hayan señalado ayer que la votación automática, en un caso, y que la automatización del Jurado Nacional de Elecciones, son cuestiones de tiempo.

Junto con Brasil, nuestro país, fue líder en la aplicación (en nuestro caso, extraoficial) de la votación electrónica. Lamentablemente, nuestra legislación no la ha contemplado. Sin embargo, confiamos que nuestros legisladores cambien su vi-

sión en corto plazo. Tenemos el caso de Venezuela. Muchos congresistas al observar la experiencia venezolana, se dieron cuenta que los tiempos, repito, apuntan a esa modalidad de votación... Nadie es profeta en su tierra, reza el viejo adagio popular. Pero, como bien señala el poeta, *caminante, no hay camino, se hace camino al andar.*

Estamos caminando, haciendo camino, abriendo trocha. El Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, hemos coincidido en que el camino está en la coordinación, en el trabajo interdependiente, en la efectividad emanada de la coordinación y la interdependencia.

Señor presidente del Jurado Nacional de Elecciones
Señores miembros titulares del pleno del Jurado Nacional de Elecciones
Señor jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Señores periodistas
Señores funcionarios de los tres organismos electorales

Declaro clausurado el I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral.

DE LOS EXPOSITORES

Víctor García Toma

Abogado por la Universidad Particular de San Martín de Porres de Lima.

Docencia: Catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima y de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Particular Inca Garcilaso de la Vega.

Cargos públicos: Viceministro de la presidencia y secretario general de la presidencia del Consejo de Ministros entre los años 1987 y 1990.

Cargos directivos: Miembro de la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima en varias oportunidades.

Publicaciones: Introducción al Derecho; *Teoría del Derecho* (El Sistema Jurídico Nacional); *Estado y regionalización*; *Constitución y Derecho Judicial*; *Conceptos fundamentales del Derecho; La ley en el Perú*; *Análisis sistemático de la Constitución Peruana de 1993*; entre otros.

Fernando Tuesta Soldevilla

Estudios y títulos: Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg (Alemania).

Docente: Universidad de Lima (1995-1999), Universidad Católica del Perú (1989 y 1995), Universidad del Pacífico (1985-1987); Academia Diplomática del Perú (1987).

Investigador: Universidad de Lima (Cicosul) (1995-1999), Universidad Católica del Perú (1989); CEDYS (1987-1989); CIUP (1985-1986); DESCO (1980-1984).

Consultorías: Ha realizado consultorías a la Fundación Friedrich Ebert, Instituto Apoyo, América Televisión, Ministerio de Salud, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Organización de los Estados Americanos (OEA) entre otros.

Publicaciones: Editor y coautor de los libros *Los Enigmas del Poder* (Fujimori 1990-1996). Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996 y *Reforma Electoral* (Simposio / Memoria). Autor de *No sabe/no opina* (Medios y encuestas políticas), Universidad de Lima/Fundación Konrad Adenauer, Lima 1997; "Las elecciones presidenciales de 1995 en el Perú", en *América Latina Hoy*, segunda época, Nº 13, mayo de 1996; *Rol y función del parlamento*. Lima: Instituto Apoyo, 1995; *El Sistema de Partidos Políticos en el Perú* (1978-1995). Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995; *Perú 1985: El Derrotero de una nueva elección*. Lima: Universidad del Pacífico/ Fundación Friedrich Ebert, 1986; *El Nuevo Rostro Electoral, Las Municipalidades del 83*. Lima: Desco, 1985; *Elecciones Municipales: cifras y escenario político*. Lima: Desco, 1983. Más de ciento cincuenta diversos artículos publicados en las revistas: *Debate*, *Apuntes*, *Ideele*, *Quehacer*, *Caretas*, *Sí*, *Noticias Aliadas*, *7 Días*; en los diarios: *Expreso*, *El Mundo*, *La República*, *El Peruano*, *El Observador*, *La Crónica*. 1983-1999.

Luis Alberto Bramont-Arias Torres

Maestrías: 1.- Master en "JUSTICIA CRIMINAL Y CRIMINOLOGIA CRITICA", cursado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2.-Master en "DERECHO COMPARADO", cursado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. *Postgrados*: 1.- Doctorado en Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2.-Doctorado de DERECHO COMPARADO, en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. 3.- En "DELITOS SOCIOECONÓMICOS", cursado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. 4.- Doctorado en el Institut für Kriminologie und Wirtschaftsstrafrecht in Freiburg Br-Alemania. 5.- Doctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla.

Cargos Académicos: – Catedrático en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. – Profesor de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Lima, y de la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón (UNIFE).

Actividad Científica: 1.- Miembro de la comisión encargada de elaborar el anteproyecto del reglamento del Código de Ejecución Penal. 2.- Miembro del equipo legal de la Comisión Andina de Juristas para elaborar Los órganos del gobierno de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 1998. 3.- Integrante del equipo que desarrolla el sub-proyecto de la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público.

Libros: Código Penal anotado, segunda edición, Ed. San Marcos, 1998; *Manual de Derecho Penal. Parte especial; El delito infomático en el Código Penal Peruano*, Fondo editorial.

Raúl Chanamé Orbe

Títulos y cargos: Bachiller, licenciado y magister en Historia, Ciencias de la Comunicación, Derecho y Ciencias Políticas. Catedrático en los cursos de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en la Universidad San Ignacio de Loyola y en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Ha sido consultor del Instituto de la Libertad y Democracia y del Banco Mundial para temas de su especialidad. Es actual directivo del CAL. Consultor de la Enciclopedia Jurídica Omeba de Argentina.

Ha publicado diversos libros sobre su especialidad, entre los cuales destacan: *Diccionario de Ciencia Política* (4 ediciones), el *Diccionario de Derecho Constitucional* (2 ediciones) y la *Constitución Didáctica* (3 ediciones), entre otros. Con relación a los temas electorales ha publicado los siguientes ensayos: "El sufragio en el Perú" (1990); "Sobre la Representación Electoral en el Perú" (1995) e "Interpretación de Leyes Electorales" (1997).

Wálter Miguel Hernández Canelo

Natural de la provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca; cursó estudios superiores en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Políticas , donde se graduó de bachiller y obtuvo el título de abogado; posteriormente el de maestro en Derecho Civil y Comercial en la Universidad Particular San Martín de Porres, Lima.

Ejerció docencia universitaria en las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad "Pedro Ruíz Gallo", en dos períodos. Miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones por las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales del Perú.

Tiene más de 25 años de ejercicio profesional, habiendo sido decano del Colegio de Abogados de Lambayeque y presidente de la Asociación de Profesionales Liberales de Lambayeque.

En el campo intelectual y de investigación ha publicado los libros: *Ley General de Cooperativas*, D. Leg Nº 85, 1982; *Legislación Electoral del Perú*, editado por el Jurado Nacional de Elecciones y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), 1995; *Legislación Municipal* - Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Tributación Municipal, editado por el Jurado Nacional de Elecciones – Organización de los Estados Americanos (OEA), 1996; *Legislación Electoral Peruana*, editado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), 1998; *Legislación Electoral Peruana*, Lima, Ediciones Hipocampo, 1998.

Participó en calidad de observador electoral por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en las Elecciones Políticas Generales de la República Dominicana, 1996; y en las Elecciones Políticas Generales de la República de Nicaragua (Octubre 1996).

Ramiro de Valdivia Cano

Miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones del Perú (período 1996 – 1998) en representación de las Facultades de Derecho de las universidades privadas y reelegido para otro periodo (1998-2002).

Profesor universitario de la Facultades de Derecho de la Univerdidad Católica de Santa María (Arequipa) y en la Universidad del Sagrado Corazón, UNIFE (Lima). En tal condición es representante de las universidades privadas del país en el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, con sede en Lima.

Educación: Colegio Nacional Independencia Americana de Arequipa, Goddard College (Plainfiel, Vermont). Universidad Católica de Santa María y UNSA (Arequipa). University of Alabama (Tuscaloosa, AL). University of Illinois (Champaing-Urbana, IL).

Grados y títulos: Bachiller de Educación, Bachiller en Derecho, Profesor de Ciencias Sociales. Abogado. Doctor en Derecho. Master of Comparative Law.

Experiencia universitaria / Enseñanza universitaria: 1972- Profesor principal de las asignaturas de Derecho Internacional, Derecho Político y Derecho Constitucional en la Univeridad Católica de Santa María de Arequipa. 1983 – Profesor visitante en Augusta College (Rock Island, Illinois). 1987 – Fulbright Scholar in Residence en Goddard College (Plainfield, VT). 1987 – Profesor de Cultura Occidental en Kitazawa Valvs, en Nagasaka, Yamanashi, Japón. 1988 – 1989. – Profesor visitante en Indiana University (South Bend, IN). 1992-1993.– Profesor en University of Alabama (Tuscaloosa, AL). 1996 – Profesor en la Universidad del Sagrado Corazón, UNIFE, Lima.

Ejercicio de la abogacía: Abogado en ejercicio, miembro del Colegio de Abogados de Arequipa. Miembro del Directorio del Colegio de Abogados de Arequipa. Juez suplente del Primer Juzgado Civil de Arequipa.

Periodismo: En 1989 obtuvo el primer premio del Concurso de Cuentos del Diario *Correo* de Arequipa. Creador y conductor de la columna de opinión REPÚBLICA INDEPENDIENTE en el diario *El Pueblo* de Arequipa. Colaborador en columnas de opinión de los diarios: *Arequipa al Día*, *El Sol* (Cusco), *El Peruano*, *El Comercio*, *Gestión* y *El Sol* (Lima).

Publicaciones: Tiene en su haber alrededor de 14 publicaciones sobre Derecho y otras materias. Actualmente viene preparando "El Plebiscito de Tacna y Arica".

César Rodrigo Landa Arroyo

Grados y títulos: 1984, bachiller en Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Las Normas Regionales en el Ordenamiento Jurídico Nacional.

1984, abogado. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. Examen de dos expedientes judiciales de materia civil y penal. 1986, master en Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública en convenio con la Universidad Alcalá de Henares, Madrid, España. Apuntes para una Teoría Política de la Oposición. 1987, doctor en Derecho, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, España. Apuntes para una Teoría de la Oposición en América Latina: los casos de Chile y Perú. 1998, post-Doctorado en Derecho, Universidad Bayreuth y Max-Planck, Institut Bayreuth y Heidelberg, Alemania. Rol del Tribunal Constitucional en el Fortalecimiento del Estado Democrático.

Educación universitaria: De 1975 a 1980, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Estudios generales letras y Facultad de Derecho.

De 1984 a 1986. Instituto Nacional de Administración Pública y Universidad Alcalá de Henares. Madrid, España. Estudios Superiores en Administración Pública.

De 1984 a 1987. Universidad Alcalá de Henares. Madrid, España. Cursos Monográficos de Doctorado en Derecho.

De 1997 a 1998. Universidad Bayreuth. Seminario de Derecho Público. Prof. Dr. Peter Häberle. Max-Planck. Institut (Heidelberg). Coloquio de temas de Derecho Público. Prof, Jochen Frowein.

Experiencia profesional. Docencia: Universidades peruanas: Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima). Desde 1996, profesor del doctorado en Derecho: Seminario de Investigación. Desde 1991, profesor de la Maestría en Derecho en la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (Arequipa) Desde 1996 Profesor de la Maestría en Derecho Constitucional Jurisdiccional. Seminario de Derecho Constitucional, Seminario de Jurisdicción Constitucional II, 1998. En 1992 y 1993 (agosto). Profesor Honorario de la Facultad de Derecho. Seminario en Derecho Constitucional.

Rómulo Muñoz Arce.

Cursó estudios de Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, obteniendo el grado de bachiller en Derecho y título de abogado.

Se ha desempeñado como miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones, en representación de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú (1980–1985 y de 1986 a 1987).

Presidente (i) del Jurado Nacional de Elecciones (1985)

Miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones (1994 – 1996). En junio de 1996 fue reelegido hasta el año 2,000.

Experiencia electoral: Observador electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA), en las Elecciones Generales de NICARAGUA, 1991. Observador electoral internacional de la IFES en las Elecciones Generales de la República de GUINEA ECUATORIAL, ÁFRICA, 1996. Representante del Jurado Nacional de Elecciones ante la conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), organizado por CAPEL, realizado en OTAWA – CANADA, (1998). Delegado representante del Jurado Nacional de Elecciones, al Taller " Red de Información del Sistema Político Electoral de Iberoamerica"; organizado por CAPEL, realizado en Santa Cruz de la Sierra – Bolivia (1999). Observador electoral de

la Organización de Estados Americanos (OEA) en las Elecciones Generales de la República de Panamá, (1999).

Experiencia laboral: Asesor legal del diario *El Comercio*. Secretario Administrativo del Colegio de Abogados de Lima. Jefe de Consultorios Jurídicos Gratuitos del Colegio de Abogados de Lima. Secretario administrativo de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú.

Samuel B. Abad Yupanqui

Estudios: Ha seguido el curso de Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Contitucionales (Madrid).

Estudios de doctorado en Derecho Público en la Universidad Autónoma de Madrid.

Labor académica: Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el área de Derecho Constitucional.

Publicaciones: *Selección de Jurisprudencia Constitucional: Hábeas Corpus y Amparo – Lima*, Comisión Andina de Juristas, 1990; *Libertad Individual e Integridad Personal en los Ambitos Policial y Judicial* – Lima. Diversos ensayos sobre Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional.

Jorge Santistevan de Noriega

Nació en Arequipa, Perú, el 22 de enero de 1945. Estudió Letras y Derecho en la Pontifica Universidad Católica del Perú entre 1964 y 1968.Estudios de postgrado en la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York entre 1969 y 1970. Participa en el programa de cooperación en la Universidad de Wisconsin. Es doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Catedrático en la Facultad de Derecho de la Pontifica Universidad Católica del Perú y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). En 1975 se establece en Panamá como experto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desempeñándose en igual condición en Costa Rica (1978). En 1981 pasa a formar parte del equipo regional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), vinculado a temas de pacificación y tratamiento a las víctimas de conflictos armados hasta 1991. Ejerció sus funciones en San José de Costa Rica, Buenos Aires, Ginebra y México. En 1996 es elegido por el Congreso de la República como Defensor del Pueblo del Perú. Inicia sus funciones el 10 de abril del mismo año. Preside la comisión Ad-hoc para la recomendación de indultos, creada por Ley Nº 26655. Es vicepresidente del Capítulo de América Latina y del Caribe del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI).

José Hugo P. Portillo Campbell

Grados y títulos: Bachiller en ingeniería mecánica y eléctrica. Universidad Nacional de Ingeniería, Lima – Perú 1965. Master en Ciencias por la Universidad Estatal de IOWA. PhD por la Universidad Estatal de IOWA. *Estudios*: Universidad de Colorado. Instituto de Tecnología de Massachusetts. *Especialización*: Análisis de Sistemas, Sistemas Información, Modelamiento Financiero, Computación e Informática. Econometría. Métodos cuantitativos.

Experiencia profesional: Profesor principal, el más antiguo en la cátedra de Computación Digital de la Universidad Nacional de Ingeniería, Facultad de Ingeniería Industrial y Sistemas. Funcionario internacional en la Junta del Acuerdo de Cartagena. Asesor de la gerencia general del Banco de la Nación.

Consultor de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estado Unidos de Norteamérica, USAID. Director del Programa de Post-Grado de la Facultad de Ingeniería Industrial y de Sistemas, Universidad Nacional de Ingeniería. Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Celedonio Méndez Valdivia.

Grados y títulos: Título de ingeniero obtenido en 1974 en la Universidad Nacional de Ingeniería. Magister en ingeniería de sistemas en la Escuela de Graduados de la UNI-1983. Estudios en la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN). Estudios de Administración de Sistemas de Información en Washington. Estudios de Computación en Nueva Delhi, India.

Experiencia laboral: 24 años de experiencia como analista en sistemas e informática, jefe de centro de cómputo y consultor. Expositor en eventos en distintas universidades del Perú, así como en Chile, Brasil y Bolivia. Profesor principal en la Universidad Nacional de Ingeniería y profesor asociado en la Universidad de Lima. Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Iconografía del I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral

Lima, 3 al 5 de mayo de 1999

Sistema Electoral Peruano: ingeniero Celedonio Méndez Valdivia, jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); doctor Luis Serpa Segura, presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE); doctor José Portillo Campbell, jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Los jefes de ONPE y RENIEC, y el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones: doctor José Carlos Bringas Villar, doctor Wálter Hernández Canelo; ingeniero Celedonio Méndez Valdivia (jefe del RENIEC); doctor Luis E. Serpa Segura (presidente del JNE); doctor José Portillo Campbell (jefe de ONPE); doctores Rómulo Muñoz Arce y Ramiro de Valdivia Cano (miembros titulares del JNE)

Los jefes de ONPE y RENIEC y el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones: doctor Wálter Hernández Canelo, doctor José Carlos Bringas Villar; doctor José Portillo Campbell (jefe de ONPE); doctor Luis E. Serpa Segura (presidente del JNE); ingeniero Celedonio Méndez Valdivia (Jefe del RENIEC), doctor Rómulo Muñoz Arce, doctor Ramiro de Valdivia Cano.

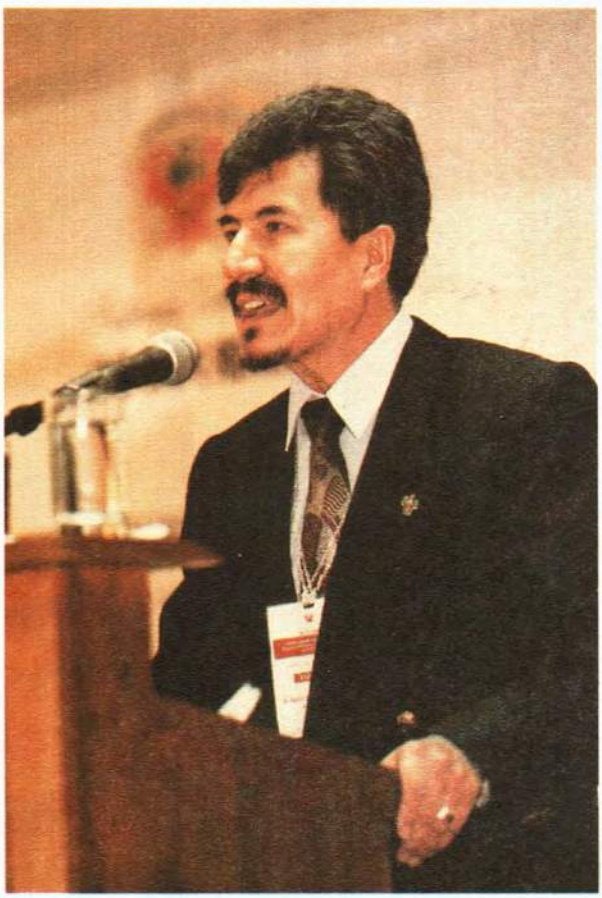
Autoridades del **Sistema Electoral Peruano**: doctor Ramiro de Valdivia Cano, doctor Wálter Hernández Canelo; ingeniero Celedonio Méndez Valdivia (jefe del RENIEC); doctor Luis E. Serpa Segura (presidente del JNE); doctor José Portillo Campbell (jefe de ONPE); doctor José Carlos Bringas Villar, doctor Rómulo Muñoz Arce.

Autoridades del **Sistema Electoral Peruano** y Comisión ad-hoc del I *Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*: Licenciado Oscar del Rio Gonzales, doctor José Carlos Bringas Villar, doctor Wálter Hernández Canelo, doctor Rómulo Muñoz Arce, doctor Ramiro de Valdivia Cano, doctor Godofredo Dávila Orihuela, doctor Luis Siabala Valer, ingeniero Celedonio Méndez Valdivia (jefe del RENIEC); doctor Luis E. Serpa Segura (presidente del JNE); doctor José Portillo Campbell (jefe de ONPE).

Doctor Luis E. Serpa Segura, presidente del Jurado Nacional de Elecciones, en la sesión de inauguración del I *Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral* que se realizó en Lima, los días 3, 4 y 5 de mayo de 1999.

Doctor José Portillo Campbell, jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, exponiendo el tema: *Interdependencia de los órganos electorales*.

Ingeniero Celedonio Méndez Valdivia, jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil cuando expone respecto a la actual y dinámica modernización del RENIEC.



Doctor Ramiro de Valdivia Cano, miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones, presidente de la Comisión ad-hoc, organizadora del I *Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*.

Doctor Víctor García Toma, durante su intervención en el tema **El *Sufragio en el* Perú**.

Doctor Fernando Tuesta Soldevilla, en su intervención sobre los **Sistemas Electorales *Comparados en* América Latina**.

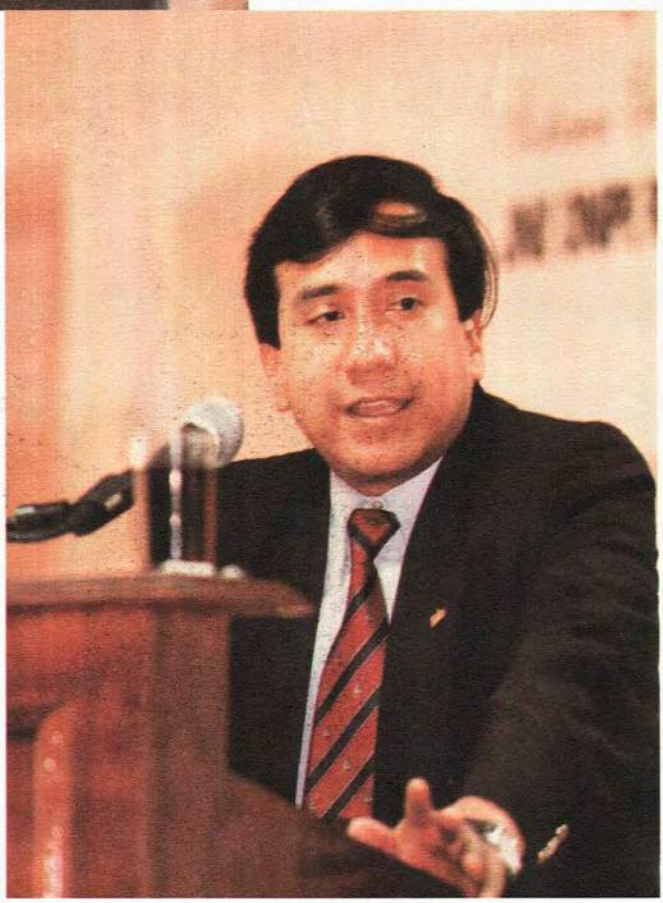
Doctor Luis Bramont-Arias Torres, durante su exposición en referencia a los **Delitos Electorales** en el Perú.

Doctor Raúl Chanamé Orbe, exponiendo el tema ***Segunda vuelta electoral y el voto preferencial***, en las elecciones generales políticas.

Doctor Wálter Hernández Canelo, miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones, exponiendo el tema ***Participación ciudadana***.

Doctor César Landa Arroyo, en su intervención y desarrollo del tema: **Órganos Electorales y conflictos de competencia**.

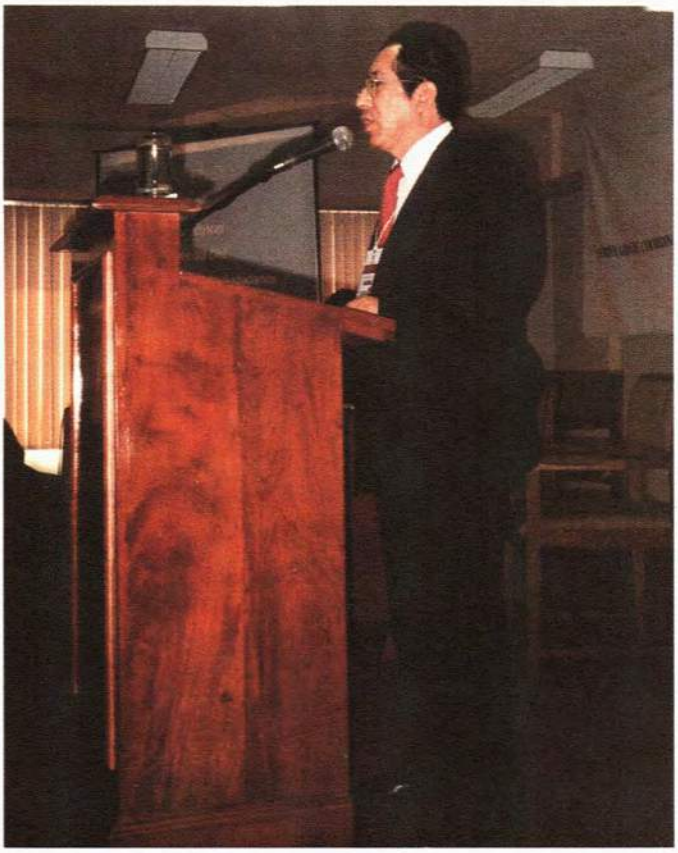
Doctor Rómulo Muñoz Arce, miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones y miembro de la Comisión ad-hoc del I *Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*.



Doctor Samuel Abad Yupanqui, exponiendo el tema: **Observación electoral y personeros**, en los procesos electorales peruanos.

Doctor Jorge Santistevan de Noriega, Defensor del Pueblo, en un momento de su intervención sobre **Derechos humanos y elecciones**.

Doctor José Portillo Campbell, jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en su exposición: ***Organización y funciones de la* Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)**.



Ingeniero Celedonio Méndez Valdivia, jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), durante su intervención en referencia a la dinámica del proceso de **Identificación moderna**.

ÍNDICE

Prólogo. Dr. Luis Siabala Valer. 9

Presentación. Dr. Ramiro de Valdivia Cano. 11

Discurso de inauguración. Dr. Luis E. Serpa Segura. 15

Sufragio y Sistema Electoral. Dr. Víctor García Toma. 19

Sistemas Electorales Comparados de América Latina. Dr. Fernando Tuesta Soldevilla. 57

Delitos Electorales. Dr. Luis Alberto Bramont-Arias Torres. 77

Segunda vuelta electoral y sus consecuencias en el Perú. Dr. Raúl Chanamé Orbe. 87

Participación ciudadana. Dr. Wálter Hernández Canelo. 95

Voto obligatorio vs. voto facultativo. Dr. Ramiro de Valdivia Cano 113

Órganos electorales y conflictos de competencia. Dr. César Landa Arroyo. 133

Elementos de coordinación del Sistema Electoral. Dr. Rómulo Muñoz Arce. 147

Observación electoral y personeros. Dr. Samuel Abad Yupanqui. 175

Derechos Humanos y elecciones. Dr. Jorge Santistevan de Noriega. 191

Organización y funciones de la ONPE. Dr. José Portillo Campbell. 205

RENIEC:Identificación moderna. Ing. Celedonio Méndez Valdivia. 221

Discurso de clausura. Dr. José Portillo Campbell. 237

De los expositores. 241

Iconografía del seminario. 247

———— o ————

Sistema Electoral del Perú

Presidente del Jurado Nacional de Elecciones: doctor Luis E. Serpa Segura

Miembros titulares: doctor José Carlos Bringas Villar, doctor Rómulo Muñoz Arce, doctor Wálter Hernández Canelo, doctor Ramiro de Valdivia Cano.

Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales: doctor José Portillo Campbell.

Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: ingeniero Celedonio Méndez Valdivia.

Comisión Organizadora del
I *Seminario de coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*

Presidente: doctor Ramiro de Valdivia Cano,
Miembro Titular del Jurado Nacional de Elecciones.

Miembros:
Sr. Dr. Godofredo Dávila Orihuela, gerente de Asesoría Jurídica de la ONPE,
Sr. Dr. Oscar del Río González, gerente general del RENIEC.

Coordinador:
Sr. Dr. Luis Siabala Valer, asesor principal de la ONPE.

Secretario:
Señor bachiller Christian Zacarías Orrillo.

Subcomisiones:

Relaciones Públicas y Comunicaciones:
- Señor CPP Luis Arana Galindo (JNE).
- Señor CPP Jorge Reçavarren Eguren (ONPE).
- Señor Miguel León Barandiarán (RENIEC).

Economía:
- Señor CPC José Santos Córdova Gamarra (JNE).
- Señora CPC Mary Luz Gutiérrez Alarcón (ONPE).
- Señor CPC Julio Otta (RENIEC).

Protocolo y ceremonial.
- Señor CPP José Luis Ayala Olazával (JNE).
- Señor CPP Carlos Trujillo Oliveros (JNE).

Estrategia y apoyo logístico
- Señora Bertha Atto Mendives.
- Señor Oscar Cueva Zapata.
- Señorita Ana Del Carpio Rimas.
- Señor Oscar Mugartof.
- Señorita Jacqueline Santolalla Huerto.

Secretariado y versión magnetofónica
- Señora Lizabeth Pérez Yacolca.

Este libro fue publicado por **Editorial Horizonte** en noviembre
de 1999, por encargo del Sistema Electoral del Perú.

La Constitución Política del Perú de 1993 creó el Sistema Electoral Peruano, siendo sus entes electorales autónomos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Era necesario un análisis de carácter técnico-académico y renovar las bases mediante una novísima interacción humana, capaz de proyectar una permanente y fluida coordinación. Es así como se acordó contar con los auspicios del JNE, la ONPE y el RENIEC, para llevar a cabo el «*I Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*».

Intervinieron en dicho evento: el doctor Luis E. Serpa Segura, Presidente del JNE; el doctor José Portillo Campbell, Jefe de la ONPE; y el ingeniero Celedonio Méndez Valdivia, Jefe del RENIEC; quienes se ocuparon de las funciones que tiene cada organismo electoral.

Este libro contiene esas intervensiones, así como las exposiciones referentes a *Sufragio y Sistema Electoral, Sistemas electorales comparados de América Latina, Delitos electorales, Segunda vuelta electoral y sus consecuencias en el Perú, Participación Ciudadana, Voto obligatorio vs. Voto facultativo, Órganos electorales y Conflicto de competencia, Elementos de coordinación del Sistema Electoral, Observación electoral y personeros, Domicilio electoral, Derechos humanos y elecciones.*

Los expositores del evento fueron los doctores: Víctor García Toma, Fernando Tuesta Soldevilla, Luis Bramont-Arias Torres, Raúl Chanamé Orbe, Wálter Hernández Canelo, Ramiro de Valdivia Cano, César Landa Arroyo, Rómulo Muñoz Arce, Samuel Abad Yupanqui, y Jorge Santisteban de Noriega. Así quien lea este libro tocará los organismos vivos que conforman el Sistema Electoral del Perú.

ISBN: 9972-699-048