

Una introducción al Derecho Electoral

Luis Romero Zavala

Docente de la Universidad Alas Peruanas y Universidad Particular San Martín de Porres.
Past-Decano del Colegio de Abogados del Callao. Ex miembro del pleno del Jurado Nacional
de Elecciones.

Lex



Sabogal

1. Ubicación

El Derecho siempre da lugar a un cuerpo normativo especializado en la materia de su referencia. Sin embargo, de no plasmarse en normas positivas, el mismo quedaría como un conjunto de simples lucubraciones, meras disputas intelectuales, sin contribución alguna para las soluciones jurídicas de los problemas sociales. La diversidad material del Derecho ha dado origen a distintas ramas, reunidas en dos grandes sectores: el Derecho Público y el Derecho Privado, cada uno de los cuales tiene sus propias subdivisiones, encontrándose como parte del primero el Derecho Constitucional. De manera que si hemos de considerar al Derecho Electoral como una rama especial del Derecho, tenemos que ubicarlo entre las que integran el Derecho Constitucional.

2. Definición

Al respecto, diremos que se trata del conjunto de normas jurídicas concretas, integrantes del ordenamiento jurídico general del país, que permite desarrollar la participación ciudadana en los procesos electorales con la finalidad de designar libremente a sus representantes, en uso de las garantías y seguridades que el propio Estado le concede para el ejercicio del sufragio y *convertir de este modo sus votos en escaños*. El Derecho Electoral deberá así proteger a los ciudadanos para la expresión de su libre voluntad en las urnas, de modo que pueda elegir a sus representantes, creando además un sistema de elección que garantice la limpieza de los procesos y de sus resultados.

3. Los procesos electorales y el sufragio

La materia de su tratamiento está constituida por los procesos electorales. *Y los procesos electorales son la esencia de todo sistema democrático. La democracia, a su vez, permite que los gobernantes sean legítimos. El vehículo idóneo que tiene la ciudadanía para elegir a sus gobernantes es el sufragio*. En los procesos electorales, la ciudadanía interviene en la «cosa pública». Por eso, las reglas del sufragio deben ser anticipadamente conocidas por los electores, para que puedan deci-

dir válidamente. Pero el electorado debe estar preparado adecuadamente, para que pueda elegir convenientemente, en defensa de los intereses nacionales. El electorado o «el cuerpo electoral», como se le llama jurídicamente, es el pueblo mismo en edad de elegir; «el soberano», como lo llamó Sarmiento cuando exigió que «hay que educar al soberano», debe estar preparado a fin de poder discernir entre los aspirantes al poder en cada proceso electoral. Solo hay elección de buenos gobernantes cuando el soberano está en capacidad de elegir convenientemente.

4. Importancia

A pesar de la importancia que viene adquiriendo la problemática electoral en el fortalecimiento de los sistemas democráticos, el Derecho Electoral no ha sido unánimemente reconocido en su trascendencia. Pero es obvio que se viene sintiendo la necesidad de estructurarlo como disciplina autónoma del Derecho Constitucional, del cual se desprende. Tiene estructura normativa, también legislación propia, e incluso organismos públicos de aplicación. Sin embargo, no es todavía una asignatura universitaria.

En los actuales tiempos existe marcado interés por estos temas a nivel gubernamental, legislativo, académico, etc. Pero no se ha institucionalizado como auténtica rama jurídica. La problemática electoral está esperando pacientemente que llegue el momento de su gran despegue. Además, la divulgación de sus instituciones, que solo se desplazan en fueros ajenos al gran público, debe extenderse. *El voto ciudadano es un derecho y también un deber.* La ciudadanía, entonces, debe tener conciencia de su responsabilidad como perteneciente a una comunidad nacional. El voto es la mejor demostración de que el ciudadano ama a su país, y por ello participa en sus decisiones a través de los procesos electorales.

5. Normativa vigente

La problemática electoral es consustancial a los sistemas democráticos de gobierno, pues solo en las democracias se exige la legitimidad de los gobernantes. Esta legitimidad proviene de la libre voluntad de los ciudadanos, expresada en elecciones desarrolladas con reglas preestablecidas, las mismas que admiten la participación de candidatos que reúnan las condiciones y requisitos impuestos por la ley de la materia. Aquel candidato que obtenga la preferencia de los electores, en un porcentaje que represente la voluntad mayoritaria, se convertirá en gobernante. Y con él, todos aquellos que han integrado su lista partidaria.

Entonces, se hace indispensable conocer el conjunto normativo existente que regula su funcionamiento, propiamente la legislación. En nuestro país, dicha legislación es frondosa, y por tal razón, contradictoria y repetitiva. El orden normativo en materia electoral se ha desenvuelto

irregularmente, según los afanes de los detentadores del poder por perpetuarse en él, valiéndose para ello de la manipulación de los organismos de gobierno de todo nivel: nacional, regional, municipal y local. Las leyes que se han dado son las siguientes:

- Ley N° 26486 - Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.
- Ley N° 26487 - Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Ley N° 26497 - Orgánica del Registro de Identificación y Estado Civil.
- Ley N° 26300 - De los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.
- Ley N° 26859 - Orgánica de Elecciones.
- Ley N° 26864 - De Elecciones Municipales (Ley N° 27734 que modifica diversos artículos de fecha 28 de mayo de 2002).
- Ley N° 27683 - De Elecciones Regionales.
- Ley N° 27972 - Orgánica de Municipalidades.

6. Normas Sustantivas y Normas Procesales

La concepción del Derecho Electoral no se agota en la normatividad aludida, sino que además valora los planteamientos de la doctrina, que conforman un abanico de conocimientos sobre la materia electoral. Son las conclusiones de los tratadistas que, como aportes de las investigaciones realizadas, se han condensado en un conjunto de principios reguladores. Son también los análisis de los procesos producidos desde los orígenes del sufragio, las comparaciones de procesos y resultados, sus variantes, sus antecedentes históricos y sociológicos, sus frustraciones como sistema ante el surgimiento de las tiranías y dictaduras, las luchas ciudadanas –cruentas e incruentas– por recuperar la democracia, la aparición y fortalecimiento de los partidos políticos, sus enfrentamientos y alianzas para ganar las elecciones y también para gobernar. Se trata, como se puede apreciar, de un amplio y complejo proceso que han creado y siguen creando instituciones jurídicas de trascendencia para mejorar cualquier tipo de sistema democrático, en su propósito de encontrar soluciones adecuadas.

Ahora bien, si la problemática electoral ha dado origen a un Derecho Electoral, del mismo modo debemos admitir la pertinencia de una precisión operativa, es decir, una cara *sustantiva o material*, y otra *procesal o adjetiva*. En otros términos, resulta válido proponer la coexistencia de un Derecho Electoral Sustantivo y de un Derecho Procesal Electoral, cada cual con instituciones propias, que si bien ahora pueden encontrarse mezcladas por su naturaleza, ya son susceptibles de concentración en conjuntos normativos distintos. El lado sustantivo estaría contenido en su ley orgánica, y el procesal, en el código electoral.

7. Planteamiento de los tratadistas

José A. Silie Gatón, profesor titular de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, define «el Derecho Electoral como una rama del Derecho Público que tiene por finalidad el ordenamiento jurídico de los procesos electorales, en virtud de la aplicación de normas y principios que garantizan la seguridad y pureza de la vocación democrática de los votantes, expresada mediante el ejercicio del sufragio».¹

Dieter Nohlen, jurista alemán considerado un referente obligado de primer nivel en materia electoral, en un estudio conjunto con Daniel Sabsay, expresa que el «Derecho Electoral podría percibirse como sinónimo de legislación electoral. Sin embargo, el término no se refiere solo a lo codificado en leyes electorales y reglamentos en lo referente a la organización, la administración y la ejecución de los procesos electorales. Por una parte, el Derecho Electoral incluye un conjunto de conocimientos mucho más amplio, abarcando principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos o sociológicos, así como experiencias que permiten vincular el estudio de la materia con reflexiones sobre la representación, los partidos, la democracia, el parlamento, el presidencialismo y el parlamentarismo, etc. Por otra parte, el Derecho Electoral significa también ciencia, teoría o saber, y comprende, además, un saber crítico sobre las normas. De este modo, el Derecho Electoral constituye toda una disciplina con características propias».²

En el *Diccionario Electoral* formulado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, al definir el vocablo «Derecho Electoral», dice lo siguiente: «El concepto de Derecho Electoral tiene dos sentidos: un sentido amplio y uno estricto. *En el sentido amplio* contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de personas para los cargos públicos. El Derecho Electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos.

Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección. Dentro de este concepto, es correcto considerar, por ejemplo, cuestiones del sistema electoral como cuestiones jurídicas electorales, puesto que no hay duda que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal.

¹ Silie Gatón, José A. *Tratado de Derecho Electoral*. Santo Domingo, D.M., República Dominicana, 1994, p. 2.

² Nohlen, Picado, Zovatto (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral de América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 13.

El concepto estricto de Derecho Electoral alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan el derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Este concepto estricto concretiza el derecho de sufragio y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección y de la configuración de este derecho de participación. El Derecho Electoral en *sentido estricto* señala, en concreto, quién es el elector y quién es elegible, y trata de determinar, además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto. Con ello, el concepto estricto de Derecho Electoral se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico constitucional». ³

8. Funciones del Derecho Electoral

La doctrina precisa concretamente que el Derecho Electoral cumple cuatro funciones fundamentales que son: 1) la función garantizadora, 2) la función conformadora, 3) la función legitimadora y 4) la función integradora.

8.1. La función garantizadora

Esta es una función que consiste en garantizar el Estado de Derecho. Toda democracia es o debe ser un Estado de Derecho. Debe primar el respeto a la voluntad de la ley antes que a la voluntad de los gobernantes, aun cuando, a fin de cuentas, aquella es creación de estos en su formulación, pues los contenidos deben estar sincronizados con las promesas emitidas durante la campaña electoral. Tenemos entonces una realidad electoral como base de una realidad política en democracia. Esta garantía debe, además, consistir en la protección de las libertades individuales y colectivas. No hay Estado de Derecho que no garantice la libertad de los ciudadanos. Las decisiones tomadas en nombre del Estado por los gobernantes deben expresar la voluntad de los electores, por lo que la garantía del respeto a esa voluntad está en la garantía del derecho al voto. También debemos observar, como parte de esta función garantizadora, la conformación de un organismo encargado de la justicia electoral, porque su constitución y atributos corresponden igualmente al Derecho Electoral.

8.2. La función conformadora

Esta función permite estructurar la vida política del Estado mediante la conformación de un sistema de partidos políticos, como organizaciones políticas que se convierten en actores deter-

³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derecho Electoral*. Tomo I. Serie Elecciones y Democracia. San José de Costa Rica, 2000, pp. 381-382.

minantes de todo proceso electoral, y también en instrumentos generadores de corrientes de opinión respecto de la cosa pública, que los electores evaluarán para tomar decisiones. Empero, la simple organización de los partidos políticos no es *per se* suficiente, porque también debe regularse su vida interna a fin de que se cumpla con los objetivos de los requerimientos ciudadanos y se evite la perennización de cúpulas dirigenciales, obligándolos así internamente a un desempeño también democrático. Si los partidos políticos son actores de un sistema democrático, deben ellos mismos, en su red interna de relaciones, ser también democráticos, señalando pautas para la selección y composición de cúpulas así como su transitoriedad, propendiendo a su estabilidad institucional, porque solo con ella se puede tener un sistema democrático permanente.

8.3. La función legitimadora

Esta es una función de primer orden, porque se basa en las elecciones, es decir, el deber y el derecho de los ciudadanos del país a participar libremente en el proceso electoral para designar a sus gobernantes en general. Los gobernantes deben tener un *poder legítimo para gobernar*. Esa legitimidad la obtienen en las elecciones, donde los electores participan libremente para emitir su voto. Otra relación indiscutible política y jurídicamente aceptada es la que se da entre democracia y elecciones. Se dice que una democracia se fortalece cuando más se extienden las elecciones en los diferentes niveles de la comunidad ciudadana, esto es, *cuando las elecciones se realizan a nivel nacional, regional, municipal y local, y también en los sindicatos, los gremios, los centros vecinales, las universidades, etc.* En la medida en que todos no pueden dirigir, la población debe dividirse en gobernantes y gobernados. Los primeros son elegidos por los segundos mediante procesos eleccionarios. En los resultados de dichas elecciones se encuentra la legitimidad de su representación como gobernantes. Ese proceso debe realizarse conforme al Derecho Electoral, es decir, las elecciones deberán estar sometidas al Derecho.

8.4. La función integradora

Esta es también una función de mucha relevancia, pues la participación ciudadana en su totalidad, en cuanto proceso electoral se lleve a cabo, determinará su integración al país donde participó como votante. Por eso, el voto es un deber y también un derecho. Los gobernantes son los representantes de los ciudadanos. Estos están representados por los elegidos, y tienen la esperanza de que los designados no los defrauden. Mas si llegaran a ser defraudados, nunca más votarán por los mismos en las próximas elecciones. Es su país y participan en la toma de decisiones mediante su voluntad expresada en el voto. Consecuentemente, la ciudadanía se integra no solo al Estado sino también al Gobierno. En todo caso, es su creación.

9. Los sistemas electorales

La Constitución Política de 1993, en su Título IV, norma la estructura del Estado, y en el Capítulo XIII de este mismo Título trata sobre el Sistema Electoral en sus artículos 176° al 187°. No se ha querido reconocer la categoría de *Poder Electoral*, como en verdad corresponde, teniendo en cuenta la trascendental importancia que tienen sus decisiones para conceder legitimidad a los gobernantes. El artículo 176° en su primera parte ensaya una definición: «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». Y en el artículo 177° expresa: «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».

En realidad, *el sistema electoral entraña la adopción de un tipo de representación, y el principio de representación política constituye el sustento del sistema*. Esta representación, que puede ser *mayoritaria* o *proporcional*, depende del procedimiento técnico de la elección que merece aplicarse en el acto eleccionario para determinar las preferencias ciudadanas. El resultado del proceso eleccionario va a permitir la adjudicación de los puestos públicos, sea a nivel legislativo o ejecutivo. Sin ninguna duda, el sistema electoral adoptado influye poderosamente en la votación, pues ubica a los electores en una situación determinada y decisiva para atribuir la representación a los candidatos de sus preferencias. Esto significa que, conforme al sistema electoral que se aplique, los resultados de un mismo proceso de elección pueden llegar a ser diferentes. Así por ejemplo, para que un candidato a la presidencia llegue a ser elegido, puede ser suficiente obtener como mínimo un tercio de votación válida; sin embargo, ese mismo tercio no bastaría para obtener el mismo cargo en otro sistema electoral.

Evidentemente, este suele ser uno de los grandes problemas de discusión y causa de divergencia entre los partidos políticos que tienen vigencia para participar en los procesos electorales a realizarse. Quienes disfrutan del poder político tratarán de imponer reglas que les permitan continuar con los privilegios, mientras que los otros pretenderán despojarlos del poder. Los partidos políticos se constituyen para alcanzar el poder, y cuando lo tienen se resisten a dejarlo. Con tal objetivo, propondrán cambios en el sistema electoral. Sin embargo, en todo caso, serán siempre los electores quienes definirán la relación entre votos y escaños.

10. Tipos de sistemas electorales

No obstante su diversidad, los tipos de sistemas electorales pueden reducirse a tres: 1) representación mayoritaria, 2) representación proporcional, 3) regímenes mixtos. Los teóricos fran-

ceses de principios del siglo XX han aportado los mejores planteamientos a la teoría de los sistemas electorales, tanto que hasta la fecha constituyen fuente obligada para los debates en nuestros días. León Duguit, Adhemar Esmein, Maurice Hauriou y Joseph Barthelemy son algunos de estos teóricos, entre otros.

10.1 Representación mayoritaria

Este sistema electoral establece que solo el candidato que ha obtenido el mayor número de votos debe ser proclamado como elegido. Sus variantes son del tipo *uninominal* y *plurinomial*, según se trate de un solo elegido o de varios al mismo tiempo. También hay que considerar si el resultado final válido es *en una sola vuelta* o *en dos vueltas*. La segunda vuelta es conocida como *ballotage*. Cuando se trata de única vuelta, propia del «sistema mayoritario puro y simple», el candidato proclamado como vencedor es el que tiene mayor número de votos, cualquiera fuese la suma del total de votos obtenidos por sus adversarios. En cambio, en el caso de dos vueltas, el elegido requiere de votos favorables en una cantidad de *la mitad más uno*, esto es, necesita de *mayoría absoluta*. El sistema de una o dos vueltas depende del número de partidos políticos participantes en el proceso electoral. Ante dos grandes partidos basta una sola vuelta. Si participan muchos más, la segunda vuelta se hace necesaria para conocer al candidato ganador. En este caso se lleva a cabo entre los dos ganadores de la primera vuelta, y resuelve la crisis de representatividad.

10.2 Representación proporcional

En virtud de este sistema, se asegura la representación de las minorías en cada circunscripción en proporción al número de votos obtenidos. Todo depende de la fuerza numérica de votantes que tenga cada partido político. Se dice que esta concepción se encuentra en Aristóteles, Saint-Just y Condorcet. Propugna que la asamblea de representantes esté integrada por todas las corrientes ideológicas del cuerpo social, agrupadas en los diferentes organismos políticos que intervienen en el proceso electoral. Es la cabal *expresión del pluralismo*. Este mecanismo exige que la participación de los candidatos se encuentre integrada en una lista que representa al partido que la propugna, habiendo, por lo tanto, tantas listas como partidos políticos participen en el proceso. Para la distribución de escaños puede utilizarse el sistema de «cociente electoral» y el sistema del «número uniforme». Una variante es el sistema de «cociente nacional».

Para la aplicación del «cociente electoral» se divide el número total de los votos expresados en una determinada jurisdicción entre el número de representantes a elegir. La cifra resultante es el «cociente electoral». Consecuentemente, una lista de candidatos tendrá tantos elegidos como el número de veces de este «cociente electoral» haya alcanzado el total de los sufragios obtenidos por dicha lista.

En el caso del «número uniforme», *la ley precisa de antemano el número de votos necesarios para que una lista de candidatos pueda tener un elegido*, de modo que dicha lista tendrá tantos elegidos como las veces que ese «número uniforme» esté repetido en los votos obtenidos por la referida lista. Es necesario observar que el «número uniforme» es aplicable para todo el territorio y no únicamente para determinada circunscripción. De esta manera, el número de elegidos para una circunscripción no se conoce sino hasta después del resultado total.

El «cociente nacional» es una variante del «cociente electoral», porque la cifra obtenida como «cociente nacional» es el producto resultante de dividir el número total de sufragantes del país entre el número de representantes a elegir para todo el territorio. El número de veces de ese «cociente nacional» que obtenga una lista determinará el número de representantes obtenido.

Un problema adicional que presenta la representación proporcional es el caso de los «residuos», esto es, la suma de votantes por una lista que no ha alcanzado un escaño más. Teóricamente se ha formulado una variedad de soluciones. No obstante, en la práctica tales residuos no pueden alterar el número de elegidos si de antemano está precisado por ley, y siendo estos cubiertos en su totalidad, los resultados deberán ser considerados definitivos.

10.3 Representación mixta

Este sistema es el resultado de las combinaciones entre los anteriores, y tiene por finalidad perfeccionarlos. Estas combinaciones son considerables, pero se reconoce la preponderancia de tres: con predominancia de la representación mayoritaria, con la de la representación proporcional y con una de equilibrio para ambas.

11. Proceso electoral según nuestra legislación

Tomando en cuenta lo antedicho, diremos que *proceso electoral es la serie de actividades encaminadas a materializar el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos*, bajo la dirección de los órganos electorales, que deben garantizar la manifestación de la voluntad del elector de manera auténtica, libre y espontánea.

Una elección trata básicamente de conseguir un resultado que la población considere diáfano acerca de la opinión que se ha emitido en el acto del sufragio. Al efecto, se requiere de la concurrencia de varios elementos para producir esa certidumbre, entre ellos un procedimiento seguro y transparente, además de criterios de verdad y de racionalidad que permitan a los órganos competentes decidir quiénes han sido elegidos por el pueblo en una contien-

da electoral. Por ello, *debemos concebir al proceso electoral como el medio y la garantía del libre ejercicio de la función electoral y de la autenticidad de sus resultados.*

Según nuestro ordenamiento normativo, existen diferentes tipos de procesos electorales, los que deben llevarse a cabo conforme a la orientación anteriormente expuesta y para los fines siguientes:

- i. Elecciones presidenciales: para la elección de un presidente y dos vicepresidentes.
- ii. Elecciones parlamentarias: para la elección de 120 congresistas.
- iii. Elecciones regionales: para la elección de presidente, vicepresidente y consejeros de los Gobiernos Regionales, que no pueden ser inferiores a 7.
- iv. Elecciones municipales: para la elección de alcaldes y regidores en los concejos provinciales y distritales.
- v. Consultas populares.
- vi. Revocatoria del mandato de autoridades ediles.
- vii. Referéndum: para la convalidación o rechazo de determinados actos de gobierno.

12. Sujetos del proceso electoral

El proceso electoral está diseñado como un conjunto de actividades dirigidas o confiadas a diferentes protagonistas, que son los sujetos o actores de dicho proceso. Entre estos tenemos:

a. Electores

Conforman el llamado «cuerpo electoral», que está constituido por los principales actores del proceso electoral. Son los ciudadanos que tienen el derecho y la obligación de acudir a los centros de votación para sufragar.

b. Organizaciones políticas

Son los partidos políticos, agrupaciones independientes y alianzas electorales inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. Estas organizaciones tienen derecho a participar en el proceso electoral, patrocinando a sus respectivos candidatos en los ámbitos nacional, regional o local.

c. Observadores electorales

Están conformados por las instituciones nacionales o extranjeras que cumplen tareas de ob-

servación y monitoreo del desarrollo de las distintas etapas del proceso electoral y de las acciones que llevan a cabo los órganos electorales.

d. Organismos electorales

Constituidos por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Estos, a su vez, tienen sus órganos descentralizados, como son los Jurados Electorales Especiales, las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales y las Oficinas Registrales. Son los organismos que integran el mal llamado «Sistema Electoral» en el Perú, y tienen las más altas facultades de regulación, control y decisión sobre el proceso electoral.

13. Principios procesales aplicables al ámbito electoral

Tenemos claro entendimiento de que es a través del proceso electoral que adquiere sentido y dimensiones precisas la voluntad popular, la misma que en su génesis es ambigua y difusa, para tornarse luego precisa y definitiva. Por ello, resulta necesario que ese viaje de lo indefinido hacia lo preciso se desarrolle con las garantías de un proceso válido, más aún si tomamos en cuenta que ese desplazamiento de lo oscuro hacia lo cristalino en el campo electoral es una de las más altas manifestaciones de la democracia moderna. De aquí concluimos, pues, que el funcionamiento cabal de una democracia requiere perentoriamente de aquella estructura especial y privilegiada que es el proceso electoral limpio y transparente.

Del campo procesal civil hemos tomado algunos principios para aplicarlos a nuestra estructura electoral. Ellos son:

a. Principio de dirección e impulso del proceso (Art. II del T.P. del C.P.C.)

Según este principio, los magistrados electorales son los conductores del proceso y por tanto tienen no solo el deber de hacer cumplir las normas que lo regulan, sino también la obligación procesal de impulsar su desarrollo, siendo responsables de cualquier demora por inactividad. Un ejemplo significativo resultan las directivas emitidas por el JNE que aclaran o agilizan las diversas fases del proceso electoral.

b. Principio de intermediación (Art. V del T.P. del C.P.C.)

Este principio preconiza que el magistrado tenga el mayor contacto posible con los sujetos del proceso y con los elementos materiales que intervienen en él, y también con el propio

desarrollo de los actos procesales. El JNE, en cumplimiento de su función fiscalizadora, tratará de controlar todos los momentos del proceso no solo con su presencia, sino también a través de los constantes informes que emitirán los fiscalizadores. Esto permitirá conocer plenamente los problemas que puedan suscitarse.

c. Principio de concentración, economía y celeridad procesal (Art. V del T.P. del C.P.C.)

Se propicia aquí la limitación de los actos procesales y que estos se desarrollen en el menor tiempo posible, reduciendo plazos. Este principio consiste en el ahorro de tiempo y de esfuerzos. Habrá ahorro de tiempo cuando el proceso se desarrolle normalmente, observando sus plazos y las formalidades de rigor, sin llegar a extremos. Habrá ahorro de esfuerzos cuando el proceso sea simple, en el sentido de que los actos procesales se desarrollen con normalidad, sin ninguna alteración. La celeridad se refiere a la correcta observancia de los plazos en el proceso, recusando la dilación maliciosa o irracional del mismo. Concuera con el principio de economía procesal. Un ejemplo claro de esto es la concreción en un solo acto del sufragio y escrutinio de la votación, realizados uno a continuación del otro, y resolviendo en ese mismo acto las impugnaciones que pudieran presentar los personeros.

d. Principio que propicia evitar la desigualdad entre las partes por razón de sexo, raza, religión, idioma o condición política o económica (Art. VI del T.P. del C.P.C.)

Este principio propugna desterrar la desigualdad, que en la práctica procesal se constituye en un elemento deformante del desarrollo y del resultado al momento de la decisión final. Se busca, así, el rechazo de fallos que sean consecuencia de la *influencia del poderoso económicamente o del influyente políticamente*. Ningún elemento que no sea el Derecho debe servir para inclinar la justicia a favor de quien la merece, sobre todo en las zonas más pobres del país, donde pueden presentarse actos discriminatorios por el desconocimiento de las normas electorales.

e. Principio de formalidad procesal (Art. IX del T.P. del C.P.C.)

El TUPA del JNE prevé el cumplimiento de requisitos para determinados actos procesales. En tal sentido, las formalidades deben ser observadas en su integridad. Por ejemplo, para la inscripción de una lista de candidatos se requiere presentar, en un solo documento, lo siguiente:

- i. Nombre de la organización política o alianza electoral nacional, regional o local.
- ii. Los apellidos, nombres y firma de los dirigentes tal como figura en el D.N.I., número de este y el domicilio real de los mismos, quienes podrán postular en una sola circunscripción y solo a un cargo.

iii. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan.

iv. Acompañar una propuesta de Plan de Gobierno Nacional, Regional, Municipal Provincial o Distrital, según corresponda.

f. Principio de doble instancia (Art. X del T.P. del C.P.C.)

Este principio permite a cualquier accionante apelar de una decisión que le sea desfavorable, fundamentando los motivos que lo impulsan a ello. En el panorama electoral, si un personero impugna una resolución emitida por algún Jurado Electoral Especial, ésta se resuelve en la segunda instancia, que es el Jurado Nacional de Elecciones.

g. Principio de imparcialidad de actuación

Con este propósito se busca establecer que el magistrado resuelva las causas sin favorecer a ninguna de las partes, debiendo actuar, por tanto, con honestidad.

h. Principio de contradicción

Conforme a este principio, todos los actos procesales deben ser de conocimiento de los actores electorales, a fin de que estos tengan la oportunidad de pronunciarse sobre tales actos desde sus ópticas personales.

i. Principio de preclusión o de eventualidad

Este principio supone que el proceso se vaya desarrollando por etapas, de modo que si se supera una etapa o fase, se pasa a la siguiente sin la posibilidad de retroceso. Una vez inscrita una organización política y reconocida con una resolución definitiva, procede la siguiente actuación, que es la inscripción de su lista de candidatos. Mientras no se encuentre inscrita la organización, no se puede presentar candidatos.

14. Etapas históricas del proceso electoral en el Perú

a. De 1821 a 1895. Una Ley dada el 4 de abril de 1861 compendia la legislación electoral

desde la fundación de la República. Contenía ella instituciones como el sufragio indirecto, el registro electoral, la administración electoral en manos de los propios sufragantes y la justicia electoral confiada al Congreso. Esta etapa concluye cuando el general Borgoño disuelve y dispone la renovación total del Congreso, el que, naturalmente, declaró elegido por los pueblos a Cáceres, produciéndose la revolución de 1895.

b. De 1895 a 1931. Por obra de Leguía, las elecciones se convirtieron en un primer momento en un sistema de componenda electoral, y luego, en un régimen desembozado de fraude institucionalizado. Sin embargo, ello fue cambiando con la dación de la Ley de Elecciones de 1896, que tuvo el mérito de suprimir, según Manuel Vicente Villarán, «los borrones más feos del antiguo sistema» e implantar el sufragio directo, público y en doble cédula que rigió hasta 1931.

c. De 1931 a 1962. Esta etapa coincide con la aparición de los partidos hoy denominados «tradicionales» y con el intento de fundar una «democracia de partidos». El Decreto Ley N° 7177 consagró varias de las instituciones electorales que hasta la fecha superviven: sufragio secreto y obligatorio, participación de minorías, distritos electorales, órganos de registro, administración y justicia electorales, etc. Es en esta etapa que se aprueba la Constitución de 1933, teniendo como característica primordial su autonomía.

d. A partir de 1962. Esta etapa se inicia con la dación de los decretos leyes 14207 y 14250, normas que perduraron hasta la dación de la Ley N° 26337, que compendió y modificó la legislación electoral. La última norma que rige nuestros procesos electorales es la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859, publicada el 1 de octubre de 1997, y fue aprobada para estar de acuerdo con el espíritu divisionista y reeleccionista de la Constitución de 1993.

Bibliografía

1. DE CARRERAS, Fransec; Joseph M. Valles. *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Editorial Blume, Barcelona, España, 1977.
2. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *Estudios de Derecho Electoral*. Ediciones Jurídicas, Lima, Perú, 1997.
3. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derecho Electoral*. Tomo I. Serie Elecciones y Democracia. San José de Costa Rica, 2000.
4. LIJPHART, Arend. *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
5. NOHLEN, PICADO, ZOVATTO (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral de América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
6. PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo de Cultura Económica, Perú, 2003.
7. ROMERO ZAVALA, Luis. *Temas de Derecho Electoral Peruano. Doctrina, normatividad, jurisprudencia*. Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2005.
8. SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Derecho Electoral Colombiano*. Tercera edición. Legis Editores S.A., Colombia, 2000.
9. SILIE GATON, José A. *Tratado de Derecho Electoral*. Santo Domingo, D.M., República Dominicana, 1994.



Personaje masculino meditando