

---

## SUFRAGIO Y CONSTITUCIÓN

---

Victor García Toma

Abogado por la Universidad Particular San Martín de Porres. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima.

---

### I. 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 alcanzan 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.

Como afirma Raúl Chanamé Orbe<sup>1</sup>: "el sufragio es uno de los grandes mitos del liberalismo. Así, el pensamiento ilustrado desde Rousseau hasta 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 insisto, 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*.

Según Enrique Arnaldo Alcubilla<sup>2</sup>, una de las características básicas del Estado contemporáneo –de raigambre democrático–

---

1 CHANAMÉ ORBE, Raúl. "El sufragio en el Perú". *Socialismo y Participación* 52. Lima: Copep. También en diario *La Crónica*, Separata especial, Lima, 28 de julio de 1987.

2 ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *Diccionario abreviado* (Obras colectas). Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Capell).

liberal-, es la libre competencia por el poder, es decir, de 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.

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 él se fija una opinión.

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 a la participación en los siguientes aspectos: elegir autoridades, adoptar decisiones político-institucionales y transmitir opiniones de interés social.

Como puede colegirse *strictu 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 co-

laborador con la organización y funcionamiento del Estado.

Ahora bien, cuando la voluntad ciudadana se manifiesta para elegir autoridades políticas, 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 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 a 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, el tratadista nacional Víctor Andrés Belaunde, señalaba que

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.

## 2. NATURALEZA DEL SUFRAGIO

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

Al respecto, se presentan las siguientes 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 trata de la potestad o prerrogativa perteneciente a un ciudadano, que le permitiría participar en la designación de las autoridades, formar parte de la decisión de algún asunto de interés político u opinar 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 relación con 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 de intervenir en los asuntos públicos en cuanto miembro de un Estado.

En relación con lo segundo, se le presenta como una facultad legal surgida y garantizada por una norma emanada del Estado. Se refiere a un "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 prevalecerse de pretendidos "derechos adquiridos".

### 2.2 *El sufragio como expresión de una función*

Se trata 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 actuaran como operantes de los órganos del Estado, así como un instrumento decisivo 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 respon-

sabilidad 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. Esa es la única consideración que ha de guiarle al momento del sufragio; por tanto, el elector ha de atender a la conveniencia general.

El tratadista 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 órganos encargados 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 es en esencia 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 ab-

solutez y se encuentra sujeto 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 deviene fácticamente 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.

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

Bajo 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 consumo 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, atribuyéndosele a todos los individuos políticamente activos.

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

Por otro lado, se denomina como *electorado activo* a la pléyade de individuos que por cumplir con determinadas exigencias legislativas, para ocupar ciertos cargos públicos, tienen la capacidad de ser elegidos para ellos.

Este electorado presenta dos limitaciones; a saber:

- *La inelegibilidad*. Entendida como el valladar que imposibilita a determinadas personas ocupar cargos, lo que lógicamente les impide el mero hecho de la postulación a ellos.
- *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<sup>3</sup>

El 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 puede ordenar hasta doce maneras de ejercer el acto del voto.

#### 4.1 Clasificación

##### 4.1.1 El sufragio público

Es aquel en el 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 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 el que consiste en asegurar que no sea conocida la voluntad del elector; la que se efectúa con toda reserva y sigilo.

Se le conoce como un *palladium* de su libre emisión para descartar el temor frente al accionar de quienes detentan 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.

3. Cf. Eduardo Andrade Sánchez, *Introducción a la ciencia política*.

#### 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 intermedio conocido bajo la denominación de compromisario, quien a su vez expresa una opinión para la designación definitiva.

#### 4.1.5 El sufragio obligatorio

Se sustenta en que el ordenamiento legal lo impone como una responsabilidad compulsiva.

#### 4.1.6 El sufragio facultativo

Se genera 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 hace efectivo ante la circunstancia de que se vote por un solo candidato, es decir se expresa una adhesión a un postulante único.

#### 4.1.8 El sufragio plurinominal o por lista

Se genera en la condición de que el elector expresa su conformidad con una relación de candidatos. Esta modalidad puede ser voto preferencial o bloqueado.

La primera se ventila en la potestad del elector de escoger, dentro de una lista partidaria o agrupación independiente, a uno o varios de sus integrantes.

La segunda se refiere al condicionamiento en que el elector no puede tachar, preferir o sustituir a ninguno de la lista postulante a la cual él se adscribe. En suma, su determinación es *in totum*.

#### 4.1.9 El sufragio único

Se trata del voto que es aritméticamente singular. Se 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 sólo 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. Así tenemos el caso de que en razón de alguna función o condición como sindicalista, cabeza de familia, etc., pueda proceder a una doble o triple preferencia. Con ello se pretende asegurar las distinciones, vía la adicionalidad, en favor de los electores supuestamente más responsables o experimentados.

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

El primero de los citados es aquél que reconoce a todos los individuos que cumplan un *mínimum* de exigencias establecidas en el derecho positivo.

Dicho *mínimum* se justifica en que 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 ejerce. 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 fue generalizando a lo largo de

toda Europa occidental. Así, Grecia lo implantó 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, reduciendo 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, su denominación más ajustada a la cronología de la humanidad sería la de *sufragio amplio* o *extensivo*. Ello porque, *strictu sensu*, lo ejercen 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 ésta y de la Revolución Francesa que su consagración se formaliza.

El escritor J. Barthelemy nos advierte que el sufragio ampliado sólo puede ser definido de modo negativo: "Es aquél que restringe en detrimento de la población, a unos pocos dentro de la sociedad".

En nuestro criterio es cetero el juicio de F. Carreras y J. Valles 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 racional, libre y virtuoso.

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

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

*La edad* considera que el individuo tiene discernimiento pleno para participar en los asuntos electorales, sólo a partir de determinado tiempo de vida. Su aspiración se dirige y plasma en una participación madura y responsable. Dicha restricción ha ido variando con el tiempo. Así la Constitución Francesa de 1793 la fijó en 21 años, mientras que otras legislaciones de corte más conservadora exigían entre los 23 y 25 años de edad.

La tendencia promedio en el mundo contemporáneo se sitúa en los 18 años, aun cuando en América Latina, vía la legislación cubana y brasileña, se ha rebajado hasta los límites de los 16 años.

Las corrientes políticas defensoras del statu quo han tratado históricamente 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 reformas estructurales.

*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.

*El domicilio* es visto 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 *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, se exigía que el elector tuviera instrucción elemental.

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 enservan 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 *ocupación* es el confinamiento legal a 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 o la Policía Nacional.

En lo relativo al *sufragio restringido*, puede definirse como aquél que concede a los que cumplen ciertos requisitos de fortuna, ilustración especial o sexo. A través de él se intenta arraigar el derecho de sufragar en favor de un grupo de personas que han acreditado reunir algunas condiciones sui géneris.

El alemán Johan Fichte llegó a afirmar, en el siglo XVIII, que el sufragio universal significaba "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:

#### 4.2.1 Sufragio censitario

Se plantea como consecuencia del acreditamiento de determinados avales económicos, como la obtención de un mínimo de ingresos a la propiedad territorial. Este último requisito primó en Inglaterra hasta 1832.

El referido término proviene de la denominación censo electoral que se daba en algunos países a la cifra de contribuciones para adquirir el derecho a voto.

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

La capacidad económica supone, según sus escasos adláteres, que la persona con recursos tiene acceso a cierta instrucción, aptitud para regirse y desenvolverse en la vida, y 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 thermidoriana, 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".

#### 4.2.2 Sufragio capacitario

Es aquella expresión restrictiva que se funda en el requerimiento de la 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 adscrito a requisitos de carácter crematístico (sufragio censitario).

#### 4.2.3 Sufragio masculino

Es el que limita la participación únicamente en favor de los varones. Se basa en los prejuicios sobre una presunta incapacidad política de las mujeres.

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

Al respecto, es significativo el aserto de J. Barthelemy: "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, en Estados Unidos, lo estableció en 1890 para luego extenderse, a raíz de una enmienda constitucional en 1920, a los demás estados de la Unión. Inglaterra lo permitió en 1926. A manera de curiosidad debe anotarse que la democrática sociedad suiza recién la reconoció en 1971.

#### 4.2.4 Sufragio étnico

Es aquella expresión restrictiva que se funda en la "superioridad" de un grupo de personas asentadas sobre una comunidad política pluriétnica.

Esta "supuesta" superioridad se establece en función de "las diferencias naturales y culturales" de un grupo social sobre los restantes. Tal es el caso de la Sudáfrica de algunos años atrás, y hasta los Estados Unidos.

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

Como resultado de la guerra de Secesión, mediante la enmienda constitucional de 1870, 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 versus United States*, y posteriormente mediante la *Votin Rights Act*, de 1965, desaparecen los obstáculos para el sufragio de la comunidad negra.

#### 4.3 Distinción entre sufragio y voto

Como afirma Pedro Planas Silva<sup>4</sup>, el sufragio implica un acto de presencia frente a la masa 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 la 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.

<sup>4</sup> PLANAS SILVA, Pedro. *Rescate de la Constitución*. Lima: Editora e Impresores, abril s.n., 1992.

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 los presentes: José Baquijano y Carrillo, José Goyoneche 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 su 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<sup>5</sup> afirme que la primera persona políticamente votante en el Perú fue nuestra compatriota doña Ramona Abascal.

El ilustre elegido llegó a viajar a España en octubre de 1849, para representarnos en su condición de diputado ante la Junta Suprema Central, mas habiendo desaparecido ésta entre el interin de la elección y el traslado a tierras ibéricas, se tuvo que proceder a designar una nueva representación ante el recién creado Consejo de Regencia.

Estos comicios 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.

El número total de la representación nacional fue de nueve personas encabe-

zadas por Vicente Morales y Duárez, Ramón Olaguer Feliú, Dionicio Inca Yupanqui, Antonio Suazo, Blas Ostolaza, José Lorenzo Bermúdez, Pedro García Coronel y José Joaquín Olmedo.

### 5.1 La evolución

Desde esas históricas jornadas pro independentistas han transcurrido 177 años en los cuales nuestro ordenamiento electoral ha pasado por los siguientes estadios:

- Estadio del 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 sistemática.

#### 5.1.1 Estadio de la génesis del sistema

Dicho período comprende de 1812 a 1855; es decir, abarca un total de 43 años de desarrollo.

Durante él se dictaron, cronológicamente, los siguientes dispositivos que tácita o expresamente regularon los aspectos electorales:

- Constitución de 1812.
- Reglamento de elección del 22 de abril de 1822.
- Constitución de 1823.
- Ley del 3 de marzo de 1824.
- Constitución de 1826.
- Ley del 24 de marzo de 1828.
- Constitución de 1828.
- Ley del 4 de abril de 1839.
- Constitución de 1839.
- Ley del 2 de diciembre de 1851.

5. UGARTE DEL PINO, Vicente. *Historia de las constituciones del Perú*. Lima: Editorial Andina S.A.

Las características principales de este primer estadio son las siguientes:

- El ejercicio de la ciudadanía se encontraba sujeto a condiciones como:
  - Tener 25 años de edad o, en su defecto, acreditar el estado civil de casado.
  - Tener propiedad inmueble o, en su defecto, acreditar copropiedad rentista o practicar una profesión, industria u oficio.
  - Saber leer y escribir; excepción hecha en favor de los indígenas.
- 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, adscritos a una circunscripción vecinal.

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

Los colegios 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 candidato: Agustín Gamarra.

- 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 comitales; el primero para completar la mesa electoral, y el segundo para

designar al elector (parroquias) o representantes (provincias).

- La representación parlamentaria se fijaba en relación con el volumen poblacional.
- El Parlamento era el órgano de justicia electoral encargado de resolver los problemas de validez o nulidad de los comicios electorales, así como de autocalificar 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 victioso, don 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 los cuales flota el recuerdo de la dualidad y de las infinitas miserias de las calificaciones".

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

- Se carecía de un padrón electoral permanente. En consecuencia, para cada proceso electoral se elaboraba un registro de electores. Debe aclararse que el historiador Jorge Basadre calificó este periodo 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 electorarios con la finalidad 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 la fuerza material institucionalizada en favor de una de las facciones.

La victoria de uno 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, por lo que simulaban la elección en otro lugar, 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 don Manuel Antonio de Colmenares, que 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, don Manuel Vicente Villarón 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. Antes del acto electorario 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.

### 5.1.2 *Estado de la consolidación del sistema*

Este período se gesta a partir de comienzos de 1855 y se extiende hasta 1931; habiendo cubierto un total de 76 años.

Durante ese lapso se expidieron, cronológicamente, los siguientes dispositivos:

- Decreto del 5 de febrero de 1855.
- Constitución de 1856.
- Ley del 10 de enero de 1857.
- Ley del 4 de abril de 1860.
- Constitución de 1860.
- Ley del 4 de abril de 1861.
- Constitución de 1867.
- Ley del 7 de noviembre de 1896.
- Ley del 20 de noviembre de 1896.
- Ley Perentoria Nº 1777 del 26 de diciembre de 1912.
- Ley Nº 2108 del 4 de febrero de 1915.
- Ley Nº 4907 del 30 de enero de 1924.

Sus características principales fueron las siguientes:

- El ejercicio de la ciudadanía se encontraba sujeto a condiciones tales como:
  - Ser varón mayor de 21 años o acreditar el estado civil de casado.
  - Tener bien inmueble o capital rentista; o
  - Saber leer y escribir, excepción hecha en favor 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 que:

... 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.

- La modalidad del sufragio fue directa y pública en doble cédula firmada, con el objeto de evitar falsificaciones. Debe admitirse que dicha modalidad se efectuó 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 del 5 de febrero de 1855, se apresuró a convocar una Convención Nacional de Diputados, los que fueron elegidos por sufragio directo, para que dictaran 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 del 20 de noviembre de 1896.

La historia acredita 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 en 1858 al presidente y vicepresidente de la República; para las elecciones de 1859; y, finalmente, gracias a Nicolás de Piérola, en 1896.

- La conducción de los comicios quedó encargada a funcionarios especialmente nombrados por el gobierno, quienes eran responsables de la designación de los miembros de mesa.
- Se estableció la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Electoral, el cual fue creado como un organismo técnico, independiente y centralizante de la administración electoral.

- 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.
  - 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.

- Se estableció en favor de la Corte Suprema la atribución de órgano revisor de los procesos electorales con facultades anulativas sobre ésta. 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 tem-

plos hasta la tribuna que se convirtió en el impúdico engendro de dualidades, en repugnante palenque de enloquecidas pasiones.

### 5.1.3. Estado de la autonomía electoral

El tercer período abarca de 1931 a 1977, comprendiendo un total de 46 años de vida republicana.

Durante ese lapso se dictaron los siguientes dispositivos:

- Estatuto electoral. Decreto ley 7177 del 26 de mayo de 1931, modificado por el decreto ley 7287 del 28 de agosto de 1931.
- Constitución de 1933.
- Ley 8932 del 4 de junio de 1934.
- Ley 9812 del 4 de agosto de 1939.
- Ley 10316 del 15 de diciembre de 1945.
- Decreto ley 11100 del 1 de setiembre de 1949.
- Decreto ley 11226 del 10 de diciembre de 1949.
- Decreto ley 11332 del 23 de abril de 1950.
- Decreto ley 11308 del 17 de mayo de 1950.
- Decreto ley 11400 del 14 de junio de 1950.
- Decreto ley 12106 del 23 de agosto de 1954.
- Ley 12461 del 9 de diciembre de 1955.
- Ley 12462 del 9 de diciembre de 1955.
- Ley 12467 del 9 de diciembre de 1955.
- Ley 12491 del 20 de diciembre de 1955.
- Ley 13713 del 30 de octubre de 1961.

Este período se inicia con la caída del régimen de la Patria Nueva hasta ese en-

tonces conducido por Augusto B. Leguía. La Junta de Gobierno de David Samanez Ocampo, mediante una resolución de fecha 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.

Dicho trabajo se convirtió en Ley mediante el decreto ley 7160 de fecha 26 de mayo de 1931.

Sus características principales son:

- El ejercicio de la ciudadanía se irá 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.

Asimismo, casi al finalizar este período el gobierno militar conducido en su segunda fase por don Francisco Morales Bermúdez, mediante decreto ley 22654, otorgó la condición de ciudadano a los peruanos mayores de 18 años.

- Se creó el Jurado Nacional de Elecciones como máximo órgano electoral, 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.

- Se estableció el Registro Electoral, en forma técnica y permanente, con disposiciones que tendían a garantizar la autenticidad del sufragio. Los partidos políticos se verán también obligados a inscribirse en el Registro de Partidos, con el fin de obtener personería y postular candidatos.
- 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 de los candidatos impresos, a efecto de votar marcando únicamente un signo o símbolo.
- La representación se estableció sobre la base del volumen poblacional y con tendencia a la proporcionalidad.

#### 5.1.4 Estado de las garantías al sufragio ciudadano

Este período comprende de 1962 a 1979, abarcando un total de 17 años de vida republicana.

Durante ese lapso se dictaron los siguientes dispositivos:

- Decreto ley 14207 del 25 de setiembre de 1962.
- Decreto ley 14250 del 5 de diciembre de 1962.
- Decreto ley 21949 del 21 de octubre de 1977.
- Decreto ley 21995 del 4 de noviembre de 1977.

Este período se inicia durante el gobierno militar de Nicolás Lindley.

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

Su característica principal fue que se instauró un nuevo sistema electoral de base proporcional, bajo el método creado por el matemático belga Victor D'Hondt. Con ello se consiguió que el sistema electoral otorgase a cada organización política un número de representantes que guardase relación con los votos que hubiese obtenido. A partir de allí se asegura que la representación política fuese la imagen del cuerpo electoral.

#### 5.1.5 *Estado de la ampliación del proceso de participación en el sufragio*

Dicho período comprende de 1979 a 1993. Durante éste se han expedido los siguientes dispositivos legales:

- Decreto ley 22652 del 27 de agosto de 1979.
- Constitución de 1979.
- Ley 24872 del 29 de junio de 1988.
- Ley 25012 del 9 de febrero de 1989.
- Ley 25077 del 16 de julio de 1989.
- Ley 25076 del 18 de julio de 1989.
- Decreto supremo 057-89-PCM del 29 de julio de 1989.
- Decreto supremo 050-89-PCM del 23 de agosto de 1989.

Las características de este período son las siguientes:

- El ejercicio de la ciudadanía se encuentra sujeto a condiciones tales como:
  - Tener 18 años de edad
  - Expresión sufragante por parte de los ciudadanos analfabetos.
- Opción ciudadana por el voto preferencial para elegir a los representantes al Parlamento.
- Ampliación de la participación ciudadana mediante la práctica de las técnicas de la democracia semidirecta, a través de mecanismos como el refe-

réndum y la revocación de mandato.

- Consolidación de la cifra repartidora para permitir la representación de las minorías políticas.
- Sustentación de la doble vuelta electoral para la elección del jefe de Estado.

#### 5.1.6 *Estado de la estructuración sistémica*

Dicho período comprende de 1993 a la fecha. Durante este lapso se han dictado los siguientes dispositivos:

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

Sus características principales son las siguientes:

- La constitucionalización de un conjunto de instituciones de democracia directa, tales como el referéndum, la iniciativa popular, la remoción y revocación del mandato, etc.
- La creación de un sistema electoral conformado por tres órganos; a saber: el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- La constitucionalización del derecho a voto de las personas residentes en el extranjero.