

# *El Poder Electoral*

*Juan Chávez Molina*

Abogado. Ex miembro del Jurado Nacional de Elecciones.

## **I. PODERES DEL ESTADO.**

Política y jurídicamente, las diversas funciones públicas determinan la división de los Poderes del Estado.

A la Constitución, como función legitimadora de creación, establecimiento o desarrollo de un Estado, le corresponde, entre otras, el reconocimiento de los órganos del Poder.

Tradicionalmente, desde la doctrina de Montesquieu, se distinguen tres Poderes. La estructura del Estado reconoce, uniformemente, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

La función electoral, en nuestra opinión, es también un Poder del Estado. Es un órgano del Poder, por su naturaleza y razón de ser, aun cuando la Constitución no lo diga expresamente. La Constitución de 1933, lo llamó, en forma correcta y con propiedad: Poder Electoral (Constitución de 1933, artículo 88).

La Constitución de 1979 lo denominó Jurado Nacional de Elecciones y la Constitución vigente de 1993: "Sistema Electoral".

La función que le corresponde al Poder Electoral, ya sea que se le denomine Poder, se le dé la calidad de Jurado o se le incluya sólo como una parte del Sistema Electoral, al igual que toda función pública del Estado, es exclusiva e indelegable; Poder autónomo del Estado, depositario de la voluntad ciudadana, que constituye y da validez al gobierno elegido en sufragio universal, secreto y directo.

Las resoluciones del Poder Electoral, al reconocer la voluntad ciudadana emitida en el sufragio, lo garantiza y legitima. Proclama al Presidente y Vice-Presidentes de la República, a los Senadores y Diputados -hoy Congresistas-, a los Alcaldes y Regidores

Provinciales y Distritales, que constituyen los Gobiernos Locales. Les otorga las correspondientes credenciales, certificación indispensable para jurar y ejercer el cargo. Sin su intervención, no hay gobierno legítimo en el Estado de Derecho.

Si bien la función electoral, como Poder del Estado, se puede ejercer a través de un Jurado, de una Corte Electoral, de un Tribunal Electoral, o de una Sala especializada de la Corte Suprema del Poder Judicial, el Poder Electoral autónomo, ejerce en este campo una función jurisdiccional, no sólo administrativa, como sería de reducirla a sólo un "Sistema Electoral", según lo dispone la Constitución Política vigente de 1993. Estructura inaceptable.

La Constitución de 1979, estableció que la justicia electoral se ejercería mediante un organismo con la naturaleza de Jurado. Mas esto no significa, como erróneamente algunos han sostenido, que dejó de ser, a partir de dicha Constitución, un Poder del Estado.

La jerarquía de Poder del Estado, que administra la función electoral, como lo era en 1933, que se especializa en 1979 a un organismo de tipo Jurado, queda hoy reducido únicamente a un Sistema Electoral. Sólo este hecho da mérito para expresar un desacuerdo frontal con la Constitución vigente de 1993.

En suma, si bien política y jurídicamente existe la división de funciones, el Poder es uno. Las funciones son las diferentes. En razón de estas diferencias, se asignan atribuciones, facultades y potestades, según la especialidad de cada uno de los Poderes del Estado.

## **II. FUNCIONES DEL PODER ELECTORAL.**

Al Poder Electoral le corresponde declarar y obtener la voluntad soberana del pueblo, expresada a

través del voto ciudadano -razón de ser de su naturaleza- en procesos electorales libres, que registren el sufragio universal y secreto.

En consecuencia, el Poder de la Soberanía del Estado lo ejerce la voluntad ciudadana. Lo expresa en el voto. El Poder Electoral lo obtiene, registra, certifica y proclama. Lo acredita el organismo que lo representa, en la "credencial", documento solemne que otorga.

En este proceso, la Constitución Política vigente de 1993, distingue tres funciones que, necesariamente, se deberían ejercer indisolublemente en forma unitaria; y, de ningún modo, distribuyendo facultades, atribuciones, potestades y capacidades, en organismos inconexos, diferentes y autónomos. Error sustancial. "Descuartizamiento" que lo hace inviable, según calificación que expresamos en la pugnacidad del polémico debate.

El Sistema Electoral de la Constitución Política vigente, señala que 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.

Está conformado por:

- a) Jurado Nacional de Elecciones,
- b) Oficina Nacional de Procesos Electorales, y
- c) Registro Nacional del Estado Civil.

Señala como finalidad y funciones básicas del Sistema Electoral: el planeamiento, organización y ejecución de los procesos electorales o de referéndum o de otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia del Registro Único de las Personas y el Registro de los actos que modifican el estado civil.

Dispone que cada uno de los tres organismos: "... actúan con autonomía". Por tanto, resultan ser organismos independientes, de una sola función. Desmembramiento inconexo, sin orden ni concierto, que desarticula en tres cuerpos el organismo que debe ser unitario, pues omite señalar quién es el cerebro directriz y quiénes los ejecutores y administradores.

Los organismos "Oficina Nacional de Procesos Electorales" y "Registro Nacional del Estado Civil" que crea, son partes integrantes del Poder Electoral, función que en el régimen de la Constitución de 1979 se ejerció bajo el mando de una sola batuta, un directorio de siete magistrados con plenas facultades.

No pueden ser, sin negación de su razón de ser, organismos independientes. Mucho menos autónomos entre ellos. Si así fuera, el único resultado que se puede obtener es el funcionamiento inconexo y anárquico de las facultades, potestades y atribuciones de esta función.

Toda Constitución es un cuerpo dinámico que legitima y crea el establecimiento o desarrollo de un Estado. Expresa las funciones políticas -en garantía de los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos- de los órganos del Poder ( que organizan la estructura del Estado, como máxima expresión jurídica) y sus límites. Determina el sometimiento al derecho, para que pueda ser la expresión de un Estado de Derecho.

En ninguna de las funciones antes indicadas, se ubica la de crear organismos que no son órganos del Poder, como lo hace la Constitución vigente, en la parte del Sistema Electoral, que por la irracionalidad de penetrar en el campo de su administración y sus procedimientos, no resulta justificado crear oficinas administrativas y procedimientos administrativos que no son del campo constitucional y sí de la ciencia de la Administración y del Derecho Administrativo. Y, lo que es más grave, porque limita las potestades que son propias y corresponden al Poder Electoral, lo esteriliza y lo hace inviable, como se ha demostrado ya en la realidad, con la evidencia de los hechos producidos.

---

*“ La función electoral (...) es también un Poder del Estado. Es un órgano del Poder, por su naturaleza y razón de ser, aun cuando la Constitución no lo diga expresamente ”*

---

En efecto, para la renovación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo -que debe asumir el mando a partir de 1995, según el resultado de las elecciones generales convocadas para el 9 de abril de 1995-, vigente ya la Constitución Política de 1993 (prueba de fuego, de la hora de la verdad, definitiva del candente y pugnaz debate que, tenazmente, sostuvimos, en reiterados votos singulares y la expresión en diversos medios de comunicación que nos invitaron a participar), no ha podido ser aplicada en esta parte, en la cual debió mostrar la bondad de la nueva estructura.

El entrampamiento ha sido de tal magnitud, que hubo que cortar el "nudo gordiano", de un solo tajo,

en salomónica propuesta elaborada por el Ilustre Colegio de Abogados de Lima. Se llevará a cabo regida, por "sólo esta vez", aplicando la Ley Electoral del Decreto Ley No. 14250 y sus modificatorias, con excepción de la Corte Suprema Electoral, llamado Jurado Nacional de Elecciones, renovado íntegramente conforme a la nueva Constitución Política vigente de 1993, y reducida de siete magistrados a cinco.

### III. LA FUNCIÓN DEL PODER ELECTORAL NO ES SÓLO UN SISTEMA ELECTORAL.

La Constitución vigente de 1993, dentro del Título IV: "De la Estructura del Estado"; denomina al Capítulo XIII: "Del Sistema Electoral".

Si nos atenemos a la significación y contenido de la palabra "Sistema", tanto por su raíz latina como griega, es el "conjunto de reglas o principios sobre una materia, enlazados entre sí"; en una segunda acepción, es el "conjunto de cosas que entre sí, contribuyen a determinado objeto"; y, en la tercera, biológica, es el "conjunto de órganos que intervienen en algunas de las principales funciones".

Sin embargo, la Constitución vigente establece, que los órganos de la función única electoral son entidades independientes y autónomas, en vez de estar enlazados entre sí para contribuir a determinado objeto y constituir un conjunto integrado, que interviene en las principales funciones. Esto es inadmisiblemente, irracional e ilógico.

### IV. EL REGISTRO NACIONAL DEL ESTADO CIVIL ES FUNCIÓN AJENA A LA FUNCIÓN ELECTORAL.

Según el régimen de la Constitución de 1979, el Registro Electoral y el Registro de Partidos Políticos, dependen del Jurado Nacional de Elecciones. Son dos organismos que integran a la función electoral, a cargo del Registro Electoral (Constitución de 1979, artículo 294).

Los fines del Registro Electoral son: 1) Inscribir a los ciudadanos con derecho a sufragio; 2) Otorgar a los inscritos las correspondientes Libretas Electorales; 3) Formar la estadística nacional de electores (Ley 14207, artículo 3).

La Libreta Electoral constituye el único título de sufragio del ciudadano, a cuyo favor ha sido otorgada. Constituye también, cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos y, en general, en todos los casos en que por leyes o reglamentos fuere requerida (Ley 14207, artículo 60).

Consecuentemente, el Registro Electoral es un organismo al que, necesariamente, le corresponde, en

forma indisoluble, integrar el ejercicio de la función del Poder Electoral, a cargo del Jurado Nacional. No puede, racionalmente, desligarse, independizarse, menos establecer la autonomía de esta entidad, que resulta así inconexa a la función que integra.

La Libreta Electoral que sirve como documento de identidad para la votación y el sufragio, función que es expresión del Poder Electoral, sirve, además, como documento de identidad, para todos los actos de la vida civil de las personas.

En esta parte, la Libreta Electoral resulta ajena a la función de la identificación del voto ciudadano. Por tanto, esta segunda función, la de identidad para todos los actos civiles, es independiente y extraña al Jurado Nacional. Consecuentemente, al Registro Electoral.

Esta segunda función es la que debería, con criterio orgánico, integrarse en la función de los Registros Civiles.

La importancia de los diversos Registros Públicos en la vida económica de un país es innegable. Ellos deben otorgar publicidad y seguridad jurídica a las transacciones y actos de las personas, que conviene hacerlos de conocimiento general u oponible a todos.

La tendencia moderna, en materia registral, no es la de crear Registros Electorales aislados. Persigue integrar los diversos organismos públicos que existen actualmente. La equivocada tónica de nuestra legislación en los últimos treinta años, ha llevado a la creación de catorce Registros Públicos distintos, y a la lamentable situación en que se encuentran y operan, con una antitécnica proliferación de registros, en departamentos estancos, utilizando técnicas obsoletas en prácticas registrales.

Brindar a la sociedad instrumentos eficientes para la actividad moderna, lleva a la necesidad de unificar los catorce Registros Públicos en un solo organismo dinámico, confiable que haga oponible los derechos inscritos y entregue sus servicios al alcance de todos los peruanos.

En esta materia, hay que anotar la descoordinación en que incurre la Constitución Política vigente de 1993, al incorporar, sin fundamento alguno, el Registro Civil al Sistema Electoral. Al respecto, la Comisión de Justicia del Congreso Constituyente Democrático, trabaja en un proyecto de ley que propone la unificación del Sistema Registral bajo un solo ente autónomo, de la cual forma parte el Registro Civil.

Lo lógico y racional es que el Registro Civil integre el Sistema Nacional de Registros Públicos. Resulta un despropósito conceptual, técnico y operativo que el Sistema Electoral, como la Constitución vigente señala, asuma responsabilidad que por su naturaleza no le compete.

Para los fines de la identidad electoral, en el momento del sufragio, corresponde que el Sistema Nacional de Registros Públicos presente la colaboración que necesite el Poder Electoral, al momento que se convoque cada proceso electoral.

Sin embargo, es evidente que los fines y propósitos glosados en los acápite anteriores son de largo alcance. Su implementación tomará sin duda alguna, un proceso de integración de varios años.

Consideramos que, en tanto se implemente la incorporación de la "Cédula Única de Identidad" en el Sistema Nacional de Registros Públicos, es indispensable que para los procesos en marcha y los próximos en los años inmediatos, el control del Registro Electoral, que emite el documento Libreta Electoral para los fines de la identidad en la emisión del voto ciudadano, permanezca en el Registro Electoral, como órgano del Poder Electoral (Sistema Electoral), en cuanto determina las características de la Libreta Electoral, los libros de inscripción, formulación de los padrones, depuración y actualización permanente mediante el sistema de informática con la administración e infraestructura correspondiente, sólo hasta que pueda integrarse el organismo que como meta de largo alcance, propone la creación del Sistema Nacional de Registros Públicos.

## V. CONCLUSIÓN.

En suma, del análisis efectuado en el presente estudio fluye que el resultado de la Constitución Política vigente de 1993, respecto del Poder Electoral, es una situación híbrida, que para 1995, está en vía de "salir del paso", con una solución transitoria; "sólo por esta vez". El sistema democrático, mediante elecciones, recurriendo a la soberanía del voto ciudadano, fuente del Poder del Estado, redimirá definitivamente, la situación del gobierno de facto instaurado por el autogolpe de estado del 5 de abril de 1992.

En caso contrario, tendrá vigencia el pensamiento lúcido de la sabiduría de Goethe: en el orden social, nada hay más permanente que lo que se establece transitoriamente, como en el orden de la naturaleza, lo único permanente, es la seguridad que cambiará. Esto impone la necesidad de modificar y sustituir la Constitución Política vigente de 1993, en lo referente al Título IV, Capítulo XIII, para aprobar un Poder Electoral que siga los principios científicos, técnicos y jurídicos disponibles a la fecha, armonizados coherentemente con las particularidades de nuestra realidad nacional. Es tarea indispensable, que con prioridad debe asumir el nuevo Congreso que resulte elegido.