

SEGUNDA VUELTA Y VOTOS VALIDAMENTE EMITIDOS

Reproducimos aquí una selección de nuestros artículos periodísticos, en los que tratamos la problemática electoral en el período previo a las elecciones. El primero se publicó en LA REPUBLICA (Lima, 28 de marzo de 1983) y los tres restantes en LA NOTICIA (Lima, 16, 17 y 20 de diciembre de 1984, respectivamente).

La segunda vuelta

Uno de los temas de mayor discusión en la Asamblea Constituyente, fue la segunda vuelta como parte de nuestro sistema electoral. Según esta modalidad, para alcanzar la Presidencia y las Vicepresidencias es menester tener más del 50% de los votos válidos, y de no ser así, los que han obtenido las dos mayorías relativas, entrarían en una segunda vuelta electoral, para definir la situación. Lo que finalmente se aprobó en la Constitución fue fruto de una transacción entre los diferentes grupos (ya que ninguno de ellos contaba con el 51%) consistente en que la segunda vuelta se reservaba para 1985, y para las elecciones generales de 1980 se aplicaría un porcentaje del 36%, que como sabemos fue ampliamente rebasado por el 46% obtenido por Acción Popular.

El tema ha vuelto nuevamente a ser puesto en debate, pero con alcances distintos. Ya no se trata de aprobar un artículo sino de modificar la Constitución, que es algo muy distinto y por cierto más complicado. Se han vertido innumerables opiniones a favor y en contra, y los argumentos esgrimidos por las partes son interesantes, válidos en muchas veces, y no tanto en otras. En efecto, según algunos la segunda vuelta es fundamental para desterrar el pluripartidismo existente entre nosotros, sirve para afianzar la democracia y además da un mayor respaldo al presidente que es elegido por más de la mitad de los peruanos. Según otros, esto no es así, pues la segunda vuelta es dificultosa, se presta a componendas entre los partidos pequeños y por último puede a la postre traer problemas por su difícil aplicación en un medio como el nuestro. Tratemos de situar las cosas.

Ante todo, es menester tener en claro, que la segunda vuelta es simplemente un sistema electoral como cualquier otro, y sobre cuyas bondades no se puede juzgar en abstracto. Al igual que otros sistemas, es fruto y creación del siglo XIX, y desde entonces no ha hecho más que perfeccionarse y enrique-

cerse con las experiencias de los hechos. En el caso concreto de la segunda vuelta, aparece por vez primera en 1852 en Francia, con la instauración del Segundo Imperio (Napoleón III); se aplica nuevamente en la III República, e insurge con bríos en la V República y su Constitución de 1958, hechura ideológica del General De Gaulle. Ha habido diversos países que la han utilizado, con resultados no muy halagüeños, que parecerían indicar que se trata de un producto francés no susceptible de exportación.

En lo personal, no vemos en nuestro medio la utilidad de la segunda vuelta, ni creemos que dé un mayor asiento a la democracia. ¿O es que no recordamos que el Presidente Bustamante fue elegido con el 67% de los votos, lo que no impidió su derrocamiento tres años después, en 1948?

Una opinión sólida, ajena al ajeteo político, sólo puede darse en realidad cuando la segunda vuelta se aplique entre nosotros, lo que parece -por todos los indicios- que sucederá en 1985. Por eso creemos que mejor es reservar nuestra opinión final hasta ver el desenlace de los hechos, sin que ello nos impida hacer una observación al margen que consideramos de utilidad.

En efecto, la segunda vuelta, en cuanto sistema, tiene sus virtudes, y si no que lo digan los franceses, que desde 1958 y hasta ahora con Mitterrand, la mantienen. Pero hay que advertir que esta segunda vuelta es un sistema integral, y sólo así puede funcionar y mostrar todas sus bondades. En Francia la segunda vuelta funciona a todo nivel, lo que alcanza incluso a los miembros de la Asamblea Nacional. Aquí, por el contrario, la Carta del 79, ha cercenado el sistema y lo pretende aplicar tan sólo al Presidente y a los Vicepresidentes. Senadores y Diputados están al margen de ella, y al parecer, fuera de sus beneficios. Si se afirma que la segunda vuelta da mayor legitimidad, tendríamos que concluir que como ella no existe a nivel de Parlamento, estamos ante diputados y senadores minusválidos. Lo preocupante entonces en nuestra Constitución no es haber adoptado la segunda vuelta como sistema -tan válido y respetable como los demás- sino en haberlo mutilado.

En la hipótesis que la segunda vuelta sea necesaria en 1985 -hipótesis que consideramos ampliamente justificada- podría suceder que en la segunda compulsiva electoral gane el que estaba en segundo lugar, con lo cual podría darse la paradoja que accediese a la Presidencia aquel que en la segunda vuelta tuvo mayoría de votos, pero que en la primera tuvo la minoría a nivel parlamentario. Esto podría significar la eventual elección de un Presidente sin mayoría en las Cámaras, que podría repetir la nada decorosa experiencia del régimen pasado (1963 - 1968) en donde coexistían, trenzados entre sí, Ejecutivo y Legislativo, con riesgo de parálisis institucional. La segunda vuelta puede convertirse así en peligrosa bomba de tiempo, y más aún, si con esta modalidad, se insiste en la actual estructura de la cifra repartidora, que con su sistema de restos distorsiona muchas veces el panorama, y contribuye a debilitar el poder.

¿Quién gana en la segunda vuelta?

A diferencia del huayno, la chicha de jora y otros elementos de nuestra tradición vernacular, el derecho constitucional es un típico producto de la civilización occidental, más en concreto, de la tradición histórica de Inglaterra, Francia y de algunos otros aportes menores hechos por otros países. En tal sentido los problemas constitucionales no pueden ser resueltos simplemente apelando a nuestras tradiciones, a nuestro legado histórico o a una feliz hermenéutica sobre nuestra realidad cotidiana. Es decir, un texto constitucional no puede ser interpretado solamente apelando a lo nuestro, ni tampoco, como es más frecuente, a nuestra imaginación, a la cual somos tan proclives, ni menos a la audacia, que es otra de nuestras características. Todo esto, es cierto, puede ser de gran utilidad, pero no basta. Al igual que en otras disciplinas, en el derecho, y más aún en concreto, en el derecho constitucional, existen categorías que hay que conocer, y que nos permiten, como los lentes especiales de ciertos instrumentos, ver a la distancia y distinguir en forma clara los objetos.

Algo similar sucede con la segunda vuelta, sobre la cual todo el mundo se ha puesto a hablar, con un entusiasmo que aplaudo, pero que es necesario tamizar. En efecto, la segunda vuelta está empezando a traer problemas, por tratarse de una institución nueva, que no ha tenido ningún arraigo, y que en consecuencia no se ha compenetrado todavía en nuestra tradición y en nuestra historia.

Uno de los problemas que existe con la institución de la segunda vuelta, es saber quién gana en esta segunda vuelta, o mejor dicho, cuántos votos se necesitan para poder ganar en la segunda. De la lectura atenta, textual y analítica que han hecho muchos, se llega a la conclusión que en el artículo 203 se exige al candidato a la Presidencia, y a las Vicepresidencias, que para ser elegidos se necesita más de la mitad de los votos válidamente emitidos. Esto es el cincuenta por ciento más uno. El mismo articulado agrega que si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección dentro de los 30 días siguientes entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas.

La primera reflexión que se desprende, es que en esta segunda vuelta también se necesitaría la mitad más uno, toda vez que el sistema pretende el fortalecimiento del Poder Ejecutivo a través, precisamente de la segunda vuelta. Según los sostenedores de esta tendencia, la interpretación legal dada por el Parlamento, sería nada menos que inconstitucional, toda vez que la mitad más uno debe ser observada religiosamente tanto en la primera como en la segunda vuelta. Esto es, el sistema persigue obtener una mayoría calificada, y no se entiende cómo, lo que se pretende con la primera vuelta, resulte eliminada en la segunda.

Ahora bien, la ley que ha interpretado este artículo constitucional, ha dicho que en la segunda vuelta saldrá elegido quien obtenga la mayoría relativa; es decir, que en esta segunda vuelta no es necesario la mayoría absoluta prevista en la primera, sino sólo una mayoría simple. Contra estos, se ha recurrido en acción ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, a quien se ha pedido precisamente que deje sin efecto la ley, por considerarla que ha violado la Constitución.

Ahora, bien, si esto es así, cabe preguntarse ¿que pasaría si en la segunda vuelta no se obtiene más del cincuenta por ciento de los votos?, ¿qué se haría en esos casos?, ¿cuál sería la solución?

¿Una tercera vuelta?

Mencionaba en mi anterior artículo, que el Parlamento había interpretado que mientras en la primera vuelta era necesario obtener más de la mitad de los votos, o sea, más del 50% (mayoría absoluta), en la segunda vuelta era suficiente una mayoría simple (o sea, el simple ganador).

Según algunos, esta interpretación es inconstitucional, pues no se entiende cómo lo que se exige en la primera vuelta (más del 50%) no se exige en la segunda, con lo cual el sistema aparentemente se desmorona. Algunos recuerdan que precisamente uno de los argumentos para implantar la segunda vuelta en la constituyente fue que de esa manera se consolidaba al Presidente de la República, y de paso se consolidaba al sistema democrático. Acorde con esta lógica, lo que era válido para la primera vuelta, tenía que ser válido para la segunda.

Ahora bien, todo lo anterior es un entrampamiento que es preciso desenredar. Volviendo a lo que decíamos anteriormente, es menester tener en cuenta que la segunda vuelta es una institución "importada" es decir, nació, creció y se desarrolló en países ajenos, y adicionalmente, todavía no hemos tenido experiencia de ella, por lo que mal podemos recurrir a nuestra imaginación o a nuestra experiencia para entenderla.

En rigor, la segunda vuelta, nacida en la tercera república francesa, y reimplantada en la quinta con De Gaulle, tenía un objetivo distinto, cual es eliminar el tradicional pluripartidismo francés, de manera tal que **en la primera vuelta se elimina y en la segunda se elige** En Francia la primera vuelta es un simple filtro para eliminar partidos y en consecuencia eliminar la atomización del poder. De esta suerte, en la primera vuelta se presentan todos, pero para ganar hay que sobrepasar el 50%. Para ir a la segunda, hay que haber obtenido un mínimo del 10% del electorado, y ahí gana el que obtenga la mayoría simple. De acuerdo a la cronología política, en la primera vuelta se elimina a más del 50% de los candidatos, quienes concertan alianzas para la segunda en donde se define la elección. Adicionalmente, en Francia la segunda vuelta es para todo el sistema, mientras que aquí sólo es sólo para el Ejecutivo, con lo cual tenemos **ad portas** un desfaseamiento de poderes como lo ocurrido en 1963.

Teniendo presente la experiencia política francesa, que en casos como el comentado puede ser de gran utilidad, se entiende y aclara el panorama. Aún más, si analizamos el problema y lo llevamos al absurdo, y si persistimos en obtener una mayoría calificada en la segunda vuelta (o sea más del 50%) tendríamos la paradoja que si no se obtiene ese porcentaje en la segunda vuelta, habría que ir a la tercera, y eventualmente a la cuarta o quinta, con lo cual caeríamos en una incostitucionalidad peor, cual es tener más de dos vueltas, cuando el sistema electoral, y lo que consagra la Constitución, es un sistema de dos vueltas, y no tres o cuatro. Tanto por un lado como por otro, llegamos a esta inevitable conclusión: en la segunda vuelta sale elegido quien gana y nada más.

Problema aparte son las consecuencias políticas de la segunda vuelta, sobre todo teniendo en cuenta que en la primera se elige al Parlamento, cuya composición bien podría ser un serio problema para el Ejecutivo. La próxima experiencia nos dirá los límites, alcances y conveniencias de haber aceptado en forma tan *sui generis* este modelo electoral.

Votos válidamente emitidos...

Uno de los problemas que más polvo ha levantado últimamente, es el alcance de la frase "votos válidamente emitidos" que consigna la Constitución Política del Estado, y que sirve como criterio para contar los votos necesarios para alcanzar más del cincuenta por ciento en la primera vuelta electoral. Ahora bien, frente a esta oración, ley expresa dada por el Parlamento, ha entendido por votos válidamente emitidos la totalidad de los votos depositados en el ánfora, es decir, todos los que aparezcan y figuren en el acta final al momento del escrutinio, y, en consecuencia; ello incluye no sólo los votos a favor de un determinado candidato, sino los que resulten nulos o en blanco. Contra esta interpretación legal ha recurrido un grupo de parlamentarios al Tribunal de Garantías Constitucionales, cuyo pronunciamiento deberá darse en enero próximo.

Como es fácil advertir, si por votos válidamente emitidos se entiende la totalidad de votos depositados y no solamente los votos válidos (o sea, los votos afirmativos) entonces obtener más del 50% en la primera vuelta, es prácticamente una quimera. Con esto se quiere decir, que el problema tiene alcances políticos muy grandes, que aquí no analizamos.

Nuestro objetivo es otro; o sea, tratar de precisar qué significa realmente "votos válidamente emitidos", y si la interpretación dada por el Parlamento (todos los votos, incluso los nulos y en blanco), es realmente acertada.

Para entender esto, es preciso tener presente que de acuerdo a nuestra tradición electoral, siempre se ha utilizado el concepto de "votos válidos", entendiéndolo por ello los votos realmente afirmativos, sin contar los nulos o en blanco. Esto mismo se aplicó en la última contienda electoral general (1980) y en anteriores oportunidades. En tal sentido, los que impugnan la interpretación dada por el Parlamento alegan que siempre se ha entendido y utilizado el concepto de votos válidos como aquel que descarta los votos en blanco o nulos. Adicionalmente, se señala, y con razón, que la experiencia electoral francesa de dos vueltas (que nuevamente nos ilustra en este punto) utiliza solamente los votos válidos que llaman votos expresados o emitidos y descarta (para fines del porcentaje en la primera vuelta) los votos nulos o en blanco.

Ahora bien, otra de las maneras de entender el problema, es analizando que pasó con el artículo constitucional (el 203) y cómo surgió en el seno de la Constituyente. Un breve recorrido de los antecedentes, nos lleva a constatar que tanto en las ponencias de las comisiones especiales como en la comisión principal, e incluso en los primeros debates en el plenario, se habló en todo momento de "votos válidos", en el sentido tradicional nuestro, es decir, sin contar los votos nulos o en blanco. Pero al final, y dentro de las negociaciones por imponer la segunda vuelta solo en 1985 y no antes, es que el texto pasó a redacción a la comisión principal, y ahí se agregó (junio de 1979, un mes antes de acabar sus labores) la frase "votos válidamente emitidos", que no figuraba en ninguno de los proyectos, y que se aprobó sin discusión alguna, es decir, dándolo como algo sabido y conocido por todos. Estos nos lleva a la conclusión, que para el constituyente ambas frases "votos validos" y "votos válidamente emitidos", eran sinónimas, es decir, decían lo mismo; con lo cual ambas estaban eliminando de por sí a los votos en blanco y nulos.

Ahora bien, la existencia de dos frases similares pero formalmente distintas, ha creado un problema, pues son dos entidades lingüísticas diferentes, que de por sí crean un desfase en el texto constitucional, fruto de la imprevisión, la vehemencia, el descuido y la ignorancia de gran parte de los constituyentes, que dejaron escapar este cabo suelto y mucho más, que trajeron problemas y los traerán en el futuro.

Entonces el problema es que siendo ambos sinónimos y significando lo mismo, se presentan literalmente como distintos.

Ahora bien, si esto es así, si esta fue realmente la voluntad del constituyente ¿es inconstitucional la interpretación dada por el Congreso, que decide precisamente lo contrario?

Nuestra opinión es que si bien ambos conceptos son prácticamente lo mismo, el problema existe desde que el texto constitucional ha creado dos frases distintas, que en principio encierran dos posiciones conceptuales, como lo demuestra la polémica existente desde hace varias semanas. Vistas así las cosas, se presentan dos unidades lingüísticas diferentes que permiten al Parlamento la precisión de cada una de ellas. Existiría de esta suerte, un espacio vacío para la interpretación legal, un espacio para ser llenado por una decisión política, que precisamente es lo que se ha hecho. En consecuencia, aún cuando discutible, entendemos que la ley en mención no es inconstitucional.