

## **II**

# **MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS ELECCIONES**

Nuestro sistema electoral queda diseñado, como ha sido señalado, en 1931, época en la que empieza nuestra historia electoral. Como era de esperarse, los lineamientos de la legislación sancionada en esa época, fueron recogidos sustancialmente en la Carta Política de 1933, que, con altas y bajas, rigió hasta 1980, en que entró en vigencia la Constitución sancionada en 1979. Esta Carta de 1933 trae algunas innovaciones interesantes y otras especificaciones que conviene retener para apreciar los marcos formales -tanto constitucionales como legales- en el que se producen las contiendas electorales a partir de entonces.

- i) Crea el Poder Electoral, que así es calificado el Jurado Nacional de Elecciones, denominación que sin embargo desaparece en la vigente Carta de 1979 (lo que no significa que no sea un poder del Estado, tan importante como los clásicos poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- ii) Establece el voto general, obligatorio y secreto, para los mayores de 21 y hasta los 60 años. Es importante destacar el voto secreto, pues con anterioridad el voto era público (es decir, cantado), prestándose a toda clase de manipulaciones y corruptelas, como lo puso de relieve el clásico estudio de Manuel Vicente Villarán, sobre nuestras costumbres electorales. Como novedad introduce el voto para las mujeres, pero sólo pudieron ejercer este derecho en 1963, cuando se restableció el voto popular para la composición de las Alcaldías y Concejales, pero cuando en ese momento se ejercía el derecho consagrado estrictamente en el texto primigenio de 1933, ya el voto a la mujer había sido concedido sin restricciones en 1955, mediante reforma constitucional, y expresado por vez primera en las elecciones generales de 1956.
- iii) En su artículo 53 prohíbe el acceso a la función pública a los partidos de organización internacional, numeral expresamente aprobado para cerrar el paso al APRA, cuya representación (23 en total) había sido defenestrada del Congreso Constituyente en 1932 (se les apresó olvidándose de su inmunidad parlamentaria, y se les deportó del país). Posteriormente, este artículo fue utilizado contra el Partido Comunista, y esto hasta la década de 1960, en que cayó en desuso.
- iv) Establece la representación para las minorías, la que ha sido objeto de diversa reglamentación legal, la más novedosa y conflictiva de las cuales, fue la introducción, a partir de 1963, del sistema llamado de cifra repartidora (o sistema D'Hondt).

- v) Señala como condición para ser elegido Presidente de la República, obtener cuando menos el tercio de los votos válidos o sea, de los votos expresados. En caso de no alcanzarse este porcentaje, será el Congreso el que elegirá entre los tres primeros candidatos. Esta hipótesis solo se presentó, como ya ha sido apuntado, en 1962, pero sin éxito, pues un golpe de Estado frustró el experimento.
- vii) Establece un Senado Funcional y una Cámara de Diputados política. El primero no llegó a instalarse, por lo que el Senado fue siempre, al igual que la Cámara de Diputados, un órgano de elección política. En cuanto a su número, como quiera que el Senado representaba a los Departamentos y la de Diputados a las provincias, se dejó su fijación a la ley de la materia, lo que hizo que el número de miembros de cada Cámara variase según se sucedían los gobiernos y los intereses en juego. El Constituyente de 1978 - 1979 optó por limitar al más alto nivel normativo, el número de miembros de cada una de las cámaras.

\*\*\*\*\*

Este esquema general queda modificado con la Constitución de 1979, que introduce algunas variantes interesantes. Esquematiéndolas, diremos lo siguiente:

- a) Amplía la base electoral en dos direcciones:
- i) en cuanto a la edad, la fija en 18 años para estar en condiciones de intervenir en un proceso electoral (avance que el gobierno militar introdujo en 1977, mediante Decreto Ley 21994), y que quedó así garantizado; y por otro,
  - ii) elevó la edad obligatoria para el voto de 60 a 70 años, (en la Constituyente, su Presidente Haya de la Torre excedía los ochenta años al jurar el cargo, y Luis Alberto Sánchez, Presidente en ejercicio en vista de la enfermedad de Haya, superaba largamente los setenta). Por otro lado, se dispuso el voto de los analfabetos, a fin de dar mayor veracidad al mapa electoral. Hubo ciertamente recelos para dar este salto audaz, sobre todo de parte del Partido Popular Cristiano (PPC) y también del APRA, por la posibilidad de que el voto analfabeto fuese maniobrado por fuerzas de la extrema izquierda, en perjuicio de tales agrupaciones políticas (desconociéndose así que las masas analfabetas no sólo son generalmente conservadoras, sino que no cambian las tendencias generales de la votación).

- b) Establece un período gubernamental de cinco años (contra los seis que rigieron en el pasado y los cuatro de la Constitución de 1860). Se pensó y no sin razón, que el ejercicio del poder desgasta y crea una incertidumbre propicia para los golpes de Estado (válido para las experiencias ocurridas en 1962 y 1968, pero no así para la de 1948).
- c) Establece dos Cámaras, el Senado para ser elegido por las Regiones (cuando éstas se constituyan) y la Cámara de Diputados, introduciéndose además diferencias en cuanto a facultades y privilegios. Se fijó su número en 60 para la Cámara de Senadores y 180 para la de Diputados.
- d) Reafirma el principio de representación de las minorías aun cuando no consagra ningún sistema electoral. De hecho, la legislación vigente desde entonces ha dado preferencia a la llamada cifra repartidora, que no obstante sus imperfecciones, ha producido mayorías estables (tanto en 1980 como en 1985).
- e) Establece la Segunda Vuelta, y además un régimen transitorio para las elecciones de 1980. Por su importancia, este tópico merece un tratamiento aparte.

\*\*\*\*\*

Hemos ya indicado que la nueva Constitución de 1979 fija un período gubernamental -tanto para el Presidente de la República como para las Cámaras- de cinco años.

En cuanto al sistema electoral, aparte de señalar la obligatoria representación de las minorías, nada dijo la Constitución, pero sí introdujo una variante: el **ballotage** o sistema de la segunda vuelta, pero sólo para las elecciones presidenciales (es decir, Presidente y Vice Presidentes de la República). ¿Cómo fue que se introdujo esto?

Veamos: el sistema de la doble vuelta fue implantado en la III República Francesa en el siglo XIX y resucitado por el General De Gaulle, para la Quinta República, y en 1958. Consiste ésta en que para llegar a los cargos públicos (desde la Presidencia de la República hasta las Alcaldías) es necesario obtener más de la mitad de los votos emitidos (**sufrages exprimés**, en terminología francesa electoral, es decir, depositados a favor de un candidato). De acuerdo a lo que dicen los estudiosos de problemas electorales (juristas, politólogos, sociólogos, etc.) los sistemas

electorales (casi todos los cuales tienen su nacimiento en el siglo XIX, como puede apreciarse en diversas obras dedicadas a la materia) son más o menos buenos, más o menos fieles para el propósito para el cual fueron diseñados, y en todo caso lo que afecta su validez o fidelidad es su aplicación a los casos concretos. En consecuencia, lo que queda en claro es que el sistema de la doble vuelta no es malo ni bueno en si mismo sino tan sólo útil o inútil, dependiendo de la circunstancia y de la forma como se aplique. Pero como es fácil advertir, los sistemas electorales, si bien fruto de un medio determinado, tienen en su estructura una lógica propia, por lo que su desnaturalización puede traer problemas. En el caso concreto de De Gaulle, el sistema tenía por objeto atacar el secular problema del pluripartidismo francés, propicio a la formación de gobiernos débiles, y en consecuencia formar mayorías sólidas con las cuales combatir a las fuerzas de izquierda. Pero el sistema se aplica a toda escala, y así funciona, por lo menos desde De Gaulle hasta la fecha, sin que el actual presidente francés, Mitterrand, que en su día criticó la Constitución gaullista, intentase cambiarla. Veamos una muestra de estas elecciones:

## 1965

### 1ra. VUELTA:

INSCRITOS: 28'910,581    EXPRESADOS: 24'254,556    MAYORIA ABSOLUTA    12'127,279

- M. Barbu	279,685
- Ch. de Gaulle	10'828,521
- J. Lecanuet	3'777,120
- P. Marclhacy	415,017
- Fr. Mitterrand	7'694,005
- J. L. Tixier-Vignancourt	1'260,208

### 2da. VUELTA

INSCRITOS: 28'902,704    EXPRESADOS: 23'703,434

- Ch. de Gaulle	13'083,699
- Fr. Mitterrand	10'619,735

## 1969

## 1ra. VUELTA

INSCRITOS: 29'513,331 EXPRESADOS: 22'603,924 MAYORIA ABSOLUTA: 11'301,923

- G. Defferre	1'133,222
- L. Ducatel	286,447
- J. Duclos	4'808,285
- A. Krivine	239,104
- A. Poher	5'268,613
- G. Pompidou	10'051,783
- M. Rocard	816,47

## 2da VUELTA:

INSCRITOS: 29'500,334 EXPRESADOS: 19'007,489

- G. Pompidou	11'074,371
- A. Poher	7'943,118

## 1974

## 1ra. VUELTA:

INSCRITOS: 30'602,963 EXPRESADOS: 25'538,636 MAYORIA ABSOLUTA: 12'769,319

- J. Chaban-Delemas	3'857,728
- P. Dumont	337,800
- V. Giscard d'Estaing	8'326,774
- G. Héraud	19,255
- A. Krivine	93,990
- A. Lagullier	595,247
- J. M. Le-Pon	190,921
- Fr. Mitterrand	11'044,373
- E. Müller	176,279
- B. Renouvin	43,722
- J. Royer	810,540
- J. Cl. Sebag	42,007

## 2da. VUELTA:

INSCRITOS: 30'600,775 EXPRESADOS: 26'367,807

- V. Giscard d'Estaing	13'396,203
- Fr. Mitterrand	12'971,604

## 1981

## 1ra. VUELTA:

INSCRITOS: 36'398,859    EXPRESADOS: 29'038,117    MAYORIA ABSOLUTA: 14'519,059

- H. Bouchardeau	331,353
- J. Chirac	5'225,848
- M. Crépeau	642,847
- M. Debré	481,821
- M. F. Garaud	386,623
- V. Giscard d'Estaing	8'222,432
- A. Laguille	668,057
- B. Lalonde	1'126,922
- G. Marchais	4'456,922
- Fr. Mitterrand	7'505,960

## 2da. VUELTA:

INSCRITOS: 36'398,762    EXPRESADOS: 30'350,568

- Fr. Mitterrand	15'708,262
- V. Giscard d'Estaing	14'642,306

(Cuadro tomado de M. Prélot *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Dalloz, Paris, 1984)

Este sistema así concebido y desarrollado en Francia (con pocos seguidores, y que después se ha extendido a otros países latinoamericanos por influencia de la Constitución peruana), ha sido adoptado pero sólo para el Poder Ejecutivo, o sea para el Presidente y los dos Vice-Presidentes. El argumento dado por los sostenedores de este proceder es que se necesitaba formar una presidencia fuerte, lista para hacer frente a cualquier veleidad que pudiese atentar contra la normalidad institucional. Es decir, que no sólo fuese un presidente con más poderes (atendiendo a las facultades que en mayor número se le daban en la nueva Carta) sino sobre todo, que representase a todos los peruanos, y no sólo a una minoría. Se empezó pues a desnaturalizar el modelo, pues si bien en principio funciona y es apto en su totalidad, aplicarlo a medias puede ser contraproducente.

Ahora bien, este argumento esgrimido para aplicar el sistema sólo al Ejecutivo: es decir, para que sea más sólido y más representativo, es deleznable. En la democracia lo que importa no es quien representa la mayoría abrumadora, sino simplemente, a la mayoría significativa, que tenga, cuando menos, un porcentaje mínimo para poder acceder a la más alta magistratura. Así, en la Carta Política de 1933, se exigía para poder ser proclamado presidente y vicepresidente alcanzar por lo menos el 33% de los votos, en cuyo defecto elegía el Congreso. La democracia

es pluralismo y no necesariamente unanimidad ni mayorías altamente calificadas, pues siendo los cargos de corta duración y alternativos, quien no efectúa una buena labor no sale reelegido, sin descontar el hecho que existen cargos para los cuales la reelección inmediata no es posible. Por otro lado, si sostenemos que la solidez del sistema se apoya en la calificada votación alcanzada, vemos que la tesis no tiene con que agarrarse. En 1945, Bustamante y Rivero fue elegido Presidente de la República con el 67% de los votos, y sin embargo, a los dos años se quedó sin Congreso, y a los tres ya estaba derrocado y en viaje al destierro.

Otro inconveniente de aplicar el sistema de la doble vuelta o **ballotage**, a solo uno de los poderes, es que ello puede crear un desfase entre ambos poderes, y sabido es que la democracia constitucional es producto de la colaboración y coordinación de los poderes, con independencia a la existencia de una oposición garantizada, en los términos que señala G. De Vergottini. Bien podría ser que una lista determinada alcanzase el Ejecutivo en una segunda vuelta, y se viese obligada a gobernar con un parlamento mayoritario adverso elegido en la primera vuelta. Recordemos lo que ocurrió en 1963, cuando concurren tres candidatos a la Presidencia: Belaunde, con su partido Acción Popular; Haya de la Torre, con el Partido Aprista Peruano y Manuel Odría, con la Unión Nacional Odríista. Cada uno de ellos alcanzó, en términos redondos, un tercio del electorado, y en consecuencia, un tercio de las cámaras. Pero el que salió elegido, aun cuando con poco margen, fue Belaunde. Resultó que al momento de instalarse las Cámaras, los dos partidos que habían perdido la elección, esto es, el APRA y la Unión Nacional Odríista, se unieron mediante la llamada Coalición del Pueblo, para hacer frente al partido ganador (Acción Popular) que de esta suerte acabo siendo minoritario en las Cámaras. La experiencia de este gobierno, nacido en medio de tanta fragilidad, fue azarosa; las bases institucionales erosionaron, y por fin advino el golpe de Estado que instauró el gobierno militar más largo de nuestra historia (1968 - 1980). Evidentemente, que lo más sensato en esas circunstancias hubiera sido, de parte de los partidos perdedores, hacer lo que los ingleses llaman una leal oposición; o por el contrario, que el Gobierno buscase alianzas y concesiones a las mayorías parlamentarias, como sucede en los países europeos. Pero ninguna de las dos alternativas sucedió entre nosotros, y no encontramos razones que nos permitan pensar que esta experiencia no se repita.

Otros aspectos legales que concurren en las elecciones de 1985, y que queremos destacar, son los siguientes:



- a) El doble voto preferencial.
- b) El sistema de cifra repartidora (sistema D'Hondt).
- c) El control de las elecciones por parte de un órgano constitucional de la más alta jerarquía, denominado en la nueva Constitución como Jurado Nacional de Elecciones.

Haremos un desarrollo de cada una de ellas, con la excepción de la cifra repartidora, que es bastante conocida, y cuya explicación puede encontrarse en cualquier manual de derecho o práctica electorales.

\*\*\*\*\*

Como ha sido señalado, el proceso electoral corre a cargo de un órgano constitucional autónomo denominado Jurado Nacional de Elecciones, con categoría de Poder del Estado. Este, de conformidad con el Decreto Ley 14250 es un órgano autónomo (art. 289 de la Constitución). El artículo 3 del referido Decreto Ley agrega que el Jurado y sus órganos (o sea, los Jurados Departamentales y las Mesas de Sufragio que operan en las circunscripciones políticas del país), apreciarán los hechos con criterio de conciencia y resolverán conforme a derecho. El artículo 4 agrega que el Jurado tiene a su cargo los procesos electorales; le competen conocer las materias relativas al ejercicio del derecho de sufragio, la validez o la nulidad de las elecciones, la proclamación de los elegidos, la expedición de las credenciales, los procedimientos electorales y los demás que les señala la ley.

El artículo 9 acota que el Jurado Nacional de Elecciones funciona en la capital de la República; que habrá un Jurado Departamental de Elecciones en cada departamento y además uno en la Provincia Constitucional del Callao (el primer puerto del país, a unos quince kilómetros de la capital) y además, Mesas de Sufragio en cada capital de distrito.

La Constitución, en su artículo 287 indica que el Jurado Nacional de Elecciones estará constituido por siete miembros, y otros tantos suplentes. Tales miembros son:

- a) Uno elegido por la Corte Suprema de Justicia, entre los miembros jubilados o suplentes de esa Corte, el cual lo presidirá.
- b) Uno elegido por la Federación Nacional de Colegios de Abogados.
- c) Uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima.

- d) Uno elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades nacionales, y
- e) Tres elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los Jurados Regionales.

Entre las atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones, se encuentran: ejercer supervigilancia sobre el Registro Electoral y sobre todos los organismos del ente electoral; resolver reclamaciones que se presenten sobre la constitución y funcionamiento de los Jurados Departamentales de Elecciones (cuya composición es similar, en cuanto proceso de selección, al del Jurado Nacional); pronunciarse sobre la inscripción de partidos políticos, de las agrupaciones independientes, de las Alianzas y de los candidatos a la Presidencia, a las Vice-Presidencias y Senadurías (la de Diputados, lo son de los Jurados Departamentales); recibir y admitir las credenciales de los personeros de los partidos políticos, alianzas de partido y de los candidatos acreditados; resolver reclamaciones, revisiones, apelaciones y quejas que se interpongan contra los Jurados Departamentales; realizar el cómputo nacional y proclamar al Presidente, Vice-Presidentes y Senadores; resolver los recursos de nulidad de las elecciones en los casos contemplados por la ley; absolver consultas, formular y aprobar su presupuesto, etc.

La legislación electoral que venía desde años atrás, tuvo dos importantes modificaciones. La primera de ellas, fue la introducción del doble voto preferencial, o sea, dentro del voto por una lista determinada, el elector tenía la opción de escoger a dos preferencias, lo que implica reordenar a los candidatos en forma distinta a lo dispuesto por los partidos. La segunda fue definir el concepto de **votos válidamente emitidos**, dentro del cual se incluyen los nulos (o viciados) y los votos en blanco.

Ambas modificaciones, surgidas al amparo de determinados intereses partidarios, agitaron grandemente el panorama electoral previo a las elecciones, por lo que ellos implicaban, y fueron el motivo para que un número determinado de parlamentarios interpusiese Acción de Inconstitucionalidad contra dichas estipulaciones, pidiendo al Tribunal de Garantías Constitucionales que las declarase nulas y contrarias a la Constitución. El Tribunal de Garantías no llegó a formar sentencia en ambos casos, pero su importancia fue y es muy grande, mientras no cambien o sean modificados para las próximas elecciones generales de 1990 los respectivos textos legales. Por tal motivo las analizaremos separadamente.