

LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN EL PERÚ

Carlos Augusto PARODI REMON

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Fundamento constitucional (Ley Orgánica Electoral No. 26337)*. III. *Comentarios*.

I. INTRODUCCIÓN

Acertada y oportuna la inclusión de este punto en el temario del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Los certámenes, como el presente, siempre han sido expresión de los avances de la doctrina en materia jurídica y fuente permanente del esfuerzo que se realiza en aras de soluciones justas para un mundo mejor. El tratar de la reforma procesal electoral y hallar vías expeditivas para afianzar los sistemas democráticos, nos da ánimo y aliento para proseguir la lucha que los hombres de derecho han emprendido para que el futuro nos depare la real prevalencia de los valores de lealtad, de solidaridad y de justicia. Por ello es que saludamos el tratamiento del tema y estamos seguros que en los debates que él produzca y en los que ha de analizarse la legislación comparada que al respecto se presente, se hará la luz sobre puntos determinados y se acogerán conclusiones valederas para el futuro de nuestros pueblos.

Si bien es cierto que la doctrina actual, basada en una realidad que no podemos soslayar, tiende inconteniblemente a hallar vías que unan al derecho con el hombre y a convenir en la prevalencia de la justicia sobre la norma, también es cierto que una disposición legal bien elaborada y correctamente interpretada y mejor aplicada tiende sin duda al logro de tales fines. Así pues, proponemos a este magno certamen, una visión panorámica de la legislación electoral peruana, siempre bajo la égida de considerar la democracia como un sistema real, que se inserte en la vida misma, por así decirlo, y que sea un reflejo permanente de la igualdad y de la solidaridad entre los hombres.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL (LEY ORGÁNICA ELECTORAL No. 26337)

La novísima Constitución Política del Perú de 1993 dedica el capítulo XIII del título IV, “De la estructura del Estado”, al tratamiento del tema electoral bajo el rubro “Del sistema electoral”, en sus artículos 176 al 187, cuyo texto se adjunta. El artículo 176 señala la finalidad fundamental, cual es la de “asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos”. El artículo 177 precisa la conformación del sistema electoral, incluyendo en él al Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Esta regla trae una modificación profunda en cuanto al sistema, en lo que respecta a sus dos últimos organismos, como veremos.

El artículo 178 indica la competencia del Jurado Nacional de Elecciones, con sus funciones acostumbradas en el aspecto electoral, siendo de destacar aquella contenida en el inciso 4º, “Administrar justicia en materia electoral”. Tal facultad, de suyo importante, ha de concordarse con el artículo 13 de la Ley Orgánica Electoral, cuyo texto también se acompaña, y que, al reglamentar la norma constitucional, define con claridad la naturaleza de tal justicia electoral.

El Jurado Nacional de Elecciones es la autoridad suprema en materia electoral. Contra sus decisiones no procede recurso alguno. No podrá el mismo Jurado reconsiderar, revisar o modificar sus fallos. No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral. El Jurado Nacional de Elecciones resolverá sobre la aplicación de las leyes durante el próximo proceso electoral (se refiere a las elecciones de 1995), según las normas de la Constitución. En caso de vacío o deficiencia de la ley, debe aplicar los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario. Las resoluciones que el Jurado Nacional de Elecciones pronuncie en ejercicio de sus atribuciones, serán cumplidas por las autoridades a quienes se dirija, bajo responsabilidad de éstas.

Esta Ley Orgánica Electoral, que es de reciente data, promulgada el 22 de julio de 1994, contiene el llamado Texto Único Integrado de la normatividad pertinente en materia electoral.

Pues bien, el solo hecho de admitir pacíficamente que pueda hablarse de una “justicia electoral”, es una expresión válida de la forma en que la doctrina actual, y con ella la realidad que observamos, acepta la posibilidad de que existan organismos que estén facultados para “administrar justicia”, fuera del Poder Judicial. Sin entrar en detalle sobre la “justicia agraria”, la “justicia la-

boral” y otras, que vienen rigiendo desde hace mucho tiempo, es dable observar cómo se vienen extendiendo tales facultades, por ejemplo, en el caso del Perú, en los juzgados de paz (ex no letrados), quienes pueden conocer asuntos conflictivos y resolverlos, incluso “sin fundamentación jurídica”, como reza la parte pertinente del artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial:

“La sentencia la pronuncia según su leal y saber entender debidamente motivada, no siendo obligatorio fundamentarla jurídicamente. Los jueces de paz, preservando los valores que la Constitución consagra, respetan la cultura y las costumbres del lugar.”

Como puede apreciarse, no se trata de incumplir la ley; simplemente de interpretarla adecuadamente al caso subjúdice a efecto de “hacer justicia”, sublime y eterno problema del hombre, al extremo de que el mismo Kelsen termina su bello opúsculo con estas palabras:

En rigor, yo no sé ni puedo decir qué es la justicia, la justicia absoluta, ese hermoso sueño de la humanidad. Debo conformarme con la justicia relativa: tan sólo puedo decir qué es para mí la justicia. Puesto que la ciencia es mi profesión y, por lo tanto, lo más importante de mi vida, la justicia es para mí aquello bajo cuya protección puede florecer la ciencia y, junto con la ciencia, la verdad y la sinceridad. Es la justicia de la libertad, la justicia de la paz, la justicia de la democracia, la justicia de la tolerancia.¹

Y qué decir, dentro de este contexto, de la innovación que nos ofrece la Constitución del Perú, a través de su artículo 149, cuyo texto induce a la reflexión:

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

En el fondo de esta tendencia al reconocimiento cada vez más comprensivo de órganos diversos del Poder Judicial que administran justicia, creemos ver, en primer lugar, la tendencia innata del hombre a alcanzar la justicia natural, la justicia humana, y en segundo, a la necesidad que existe en el mundo de hoy de satisfacer ese anhelo, obviamente dentro del respeto mutuo y del acatamiento a la normatividad legal.

1 Kelsen, Hans, *¿Qué es la justicia?*, Buenos Aires, Editorial Leviatán, p. 120.

Pues bien, el comentario a la norma del artículo 13 ya transcrito nos lleva por ese camino. Al prescribir que contra las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno y que sus resoluciones no son revisables en sede judicial, lo que está diciendo es que puede hablarse de “cosa juzgada electoral”, basados en la definición de cosa juzgada que nos ofrece Couture: “La autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existan contra ella medios de impugnación que permitan modificarla”.² Basta, decimos, sustituir la expresión “sentencia judicial” por “resolución electoral”. En otras palabras, una resolución de Jurado Nacional de Elecciones, en materia electoral, tiene la misma validez, incluso con fundamento constitucional (artículo 178, inciso 4), que una sentencia judicial, expedida por un juez común y corriente, del Poder Judicial.

Podría argüirse que la razón de ello es evitar que diversos recursos con razón o sin ella, interpuestos ante el Poder Judicial, traben la marcha normal de un proceso electoral. Sin embargo, pensamos que, como venimos diciendo, existen razones más profundas y de otra índole, para comprender tal situación; ellas son las referentes a la necesidad de tender a la justicia, basados, más que en la norma, en la inclinación de todo hombre a rechazar la injusticia y a tender a la justicia. Esta versión, por lo demás, tampoco debe sorprender, pues es por demás sabida la renovación que la doctrina viene admitiendo desde hace un buen tiempo, de la connotación de conceptos procesales fundamentales, entre ellos la acción, el derecho humano, la jurisdicción, cada vez más extensiva e incluso fuera del Poder Judicial. Como vemos, la legitimación se amplía notoriamente, no sólo en relación con los llamados intereses difusos o colectivos de tan espectacular y reciente desarrollo, sino en casos más específicos, como por ejemplo, en el caso del Perú, el artículo 583 del nuevo Código Procesal Civil, que permite, a cualquier persona, interponer la demanda de interdicción civil, en determinados casos, y finalmente la cosa juzgada, que va de la mano con la legitimación, y cuya modificación o nulidad se acepta progresivamente en aras de una mejor justicia y de desterrar el dolo o fraude en la expedición de las sentencias.

Sin embargo y desde el punto de vista netamente jurídico, resulta viable referirse a la posibilidad de que se interponga un recurso de amparo contra una resolución de Jurado Nacional de Elecciones, que procede según el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución, “contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución”. (El recurso de habeas corpus

² Couture, Eduardo, *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, Roque Depalma, editor, 1958, p. 401.

procede en relación con la libertad individual). El aparente conflicto normativo se aprecia mejor si tenemos en cuenta el último párrafo del mismo inciso 2 del artículo 200 constitucional: “No procede [el amparo] contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular.”

Aplicando literalmente las normas comentadas y concordándolas, resulta que sí procede el recurso de amparo contra una resolución judicial emanada de procedimiento irregular (*a contrario sensu* del párrafo transcrito), pero no contra una resolución de Jurado Nacional de Elecciones, cualquiera que sea ella.

Como se ve, el tema da para más, y, al respecto, existen opiniones contradictorias.

Y se complica más aún si tenemos en cuenta el artículo 181 de la Constitución: “El pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.”

Se confirma la irrecurribilidad de los fallos del máximo organismo electoral. Pero aparentemente no es fácil conciliar “apreciar los hechos con criterio de conciencia” con “resolver con arreglo a la ley”. De todos modos, de lo que se trata es de encontrar la mejor fórmula para rodear el proceso electoral de las mayores garantías, pues de su actuación depende en gran parte el mantenimiento y fortalecimiento del sistema democrático.

En cuanto a la integración del Jurado Nacional de Elecciones, la señala el artículo 179 de la Constitución, reproducido en el artículo 15 de la Ley Orgánica Electoral, que fijan en cinco miembros su Pleno, uno elegido por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad, otro elegido por la Junta de Fiscales Supremos entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad, otro elegido por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros, otro elegido por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas entre sus ex decanos y otro elegido por los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas entre sus ex decanos. Como se ve, se trata de una conformación de ancha base, integrada, con excepción del elegido por el Colegio de Abogados de Lima, por ex funcionarios de diversa procedencia, tratando de asegurar así, la idoneidad de sus integrantes y el acierto en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto al segundo de los organismos del sistema electoral, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, innovación inédita en la Constitución, conforme al artículo 182 de la misma, le corresponde organizar todos los procesos electorales de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio, además de la entrega de

actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de los resultados, brindando información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Su jefe es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura (organismo encargado de la selección y el nombramiento de los jueces fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular, según el artículo 150 de la misma Constitución), por un periodo renovable de cuatro años, pudiendo ser removido por el propio Consejo, por falta grave.

De acuerdo con este texto constitucional, la oficina en cuestión adquiere gran injerencia e importancia en el proceso electoral desde el punto de vista práctico, dejando al Jurado Nacional de Elecciones los aspectos generales de fiscalización y de proclamación de los candidatos, además de la administración de justicia en materia electoral.

El tercer organismo que integra el Sistema Electoral es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, cuyo jefe también es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura y que, conforme al artículo 183 de la Constitución, tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil, manteniendo actualizado el padrón electoral, lo que le confiere gran importancia, además de mantener informado permanentemente tanto al Jurado Nacional de Elecciones como a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y llevar el Registro de identificación a los ciudadanos. Cabe destacar que el funcionamiento de esta Oficina, aún no puesto en práctica, modifica sustancialmente el sistema, pues tales actos son realizados actualmente por los concejos municipales, sean provinciales o distritales.

Finalmente, en lo que se refiere al propio texto constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un proceso electoral cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos, estableciéndose que el escrutinio de los votos se realiza en acto público sobre la misma mesa de sufragio y que sólo es revisable en los casos de error material o de impugnación, los cuales se resuelven conforme a ley, norma reproducida por el artículo 134 de la ley 26337.

El artículo 174 de esta última ley señala los casos en que los jurados departamentales pueden declarar la nulidad de las elecciones, siendo el Jurado Nacional de Elecciones la última instancia (y como se ha visto, definitiva), con respecto a los fallos de los jurados departamentales, tal como aparece del inciso 6 del artículo 20 de la ley 26337 y de sus artículos 178 y siguientes.

Desde el punto de vista penal, el título XI de la ley 26337 es dedicado a los “delitos, penas y procedimiento judicial”, incluyendo normas relativas al acto mismo del sufragio con sus respectivas sanciones e incorporando a su tex-

to el capítulo único, “Delitos contra el derecho de sufragio”, del título XVII, “Delitos contra la voluntad popular” del Código Penal Vigente, comprendiendo diversos supuestos de carácter penal, también con las sanciones que les corresponde. El texto íntegro de estas disposiciones se adjunta al presente informe.

III. COMENTARIOS

Tanto la Constitución, Ley de Leyes, como la Ley Orgánica Electoral 26337, son novísimas (la primera de 1993 y la segunda, de 1994). Constituyen un conjunto de disposiciones que norman los procesos electorales que han de producirse en el Perú, y en los cuales ha de manifestarse la voluntad del pueblo libremente expresada. La fuente de la verdadera democracia es precisamente ella: la voluntad del ciudadano. El voto iguala a los hombres e inspira en ellos la convicción de la necesidad de su participación en los asuntos públicos. Así como la igualdad ante la ley, que proclaman las Constituciones, es más teórica que real, tal igualdad puede materializarse de modos más concretos; otro es el relativo a los procesos judiciales, en los cuales, al sentenciar el juez, está igualando a las partes, al equilibrar lo que estaba desequilibrado y no sólo eso, sino que durante el proceso es su deber mantener la igualdad procesal, tal como lo prescriben los ordenamientos procesales actuales, entre ellos, expresamente el artículo 4 de los Principios Generales del Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica. De lo que se trata, pues, es de que la norma se aplique debidamente, respetándose al ciudadano, con un sustento incontrovertible de honestidad, de limpieza y de moral. A tal propósito debemos dedicar nuestros mejores esfuerzos.