

SINOPSIS DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL PERUANA

DOMINGO GARCIA BELAUNDE*

* Abogado peruano nacido en 1944. Conocido estudioso de la problemática jurídica, y en especial de la constitucional a la cual ha dedicado gran parte de sus trabajos. Fundador y actual directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, es autor de *El Constitucionalismo peruano y sus problemas* (1970); *El Habeas Corpus interpretado* (1971); *La justicia en los orígenes de la filosofía del derecho* (1975); *El Habeas Corpus en el Perú* (1979), *Constitución y política* (1981); *Conocimiento y Derecho* (1982); *Mar y Constitución* (1984) y *Una democracia en transición (las elecciones peruanas de 1985)*.

I. NOTA SOBRE EL ENCUADRE TEORICO

El presente texto pretende ser una sinopsis, necesariamente panorámica y superficial, de la normatividad electoral peruana, tal como aparece vigente en la actualidad, y que está contenida, en lo fundamental, en la Constitución Política de 1979, y en las leyes electorales dispersas sancionadas en los últimos años, especialmente desde 1962.

El objetivo perseguido se limita a lo expuesto, y no a formular enunciados sobre las bases teóricas de lo que en principio podría denominarse Derecho Electoral Peruano, si por tal entendemos un apartado autónomo, necesariamente enmarcado en el Derecho Constitucional, que desarrollando sus propios principios, se enmarca en la problemática general del Estado democrático moderno.

Esto es así, no sólo porque nuestro empeño se ubica dentro de un proyecto con esos lineamientos, sino porque adicionalmente se carece en la literatura peruana de una tradición jurídico-doctrinaria en materia electoral, ni existe en los actuales momentos un libro, compendio o folleto actualizado, que contenga las principales disposiciones normativas sobre el proceso electoral peruano ni menos aún enfoques teóricos sobre lo mismo. De ahí la dificultad de trazarse un objetivo modesto como el que proponemos y los límites que esto significa. Ello no impide por cierto, dejar anotada la importancia de cubrir esta carencia en un próximo futuro.

Sólo como referencia, y haciendo un breve recorrido de la literatura jurídica publicada en la República (esto es, desde 1821 a la fecha) hemos podido encontrar que las elecciones, y en general la problemática electoral, han estado fundamentalmente centradas en pocas tesis universitarias (generalmente no publicadas), en numerosos folletos y pocos, muy pocos, trabajos en forma de libro. Según su enfoque o tratamiento, tales publicaciones pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) compilaciones de orden legislativo,
- b) publicación de resultados electorales, sea por particulares, sea por organismos oficiales,
- c) crónicas sobre las elecciones, generalmente publicadas por políticos y abogados,
- d) historia de algunos procesos o de determinados períodos electorales, sea en forma monográfica o dentro de historias globales,
- e) análisis de geografía y sociología electorales (que son los que han empezado a multiplicarse desde 1978), y,
- f) análisis jurídico-doctrinarios propiamente dichos.

Pues bien, de toda esta gama, lo que realmente nos interesa es la última, o sea, estudios de carácter jurídico, que eventualmente pueden ser acompañados con el análisis de determinados procesos o leyes electorales. En nuestra búsqueda sólo hemos encontrado, en todo este período de más de 150 años, una sola publicación: el libro de José Félix Aramburú, intitulado **Derecho electoral** y publicado en Lima en 1915, que a su vez sirvió como tesis para optar el Doctorado en Jurisprudencia en la Universidad Nacional de San Marcos. A ella podría agregarse el sumario recuento hecho por Pedro Patrón Faura, **El sistema electoral en el Perú** en "Situación y derechos políticos del analfabeto en el Perú", Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica, Lima 1978, pp. 137-147, que es su intervención en un Seminario sobre el voto de los analfabetos realizado en 1978, cuando el tema era objeto de vivo debate en el seno de la Asamblea Constituyente, (para la bibliografía de todo el período republicano puede verse de Jorge Basadre **Introducción a las bases documentales para la historia de la República del Perú con algunas reflexiones**, Ediciones P.L.V., 2 tomos, Lima 1971, y Helen L. Clagett **A Guide to the Law and Legal Literature of Peru**, Library of Congress, Washington 1947; existe una versión actualizada por David M. Valderrama, publicada en 1976).

Estos antecedentes nos permiten comprobar que no obstante

que las elecciones han acompañado el proceso político desde los inicios de la República, poco se ha escrito sobre ellas, más allá de análisis coyunturales, enfoques históricos de carácter general o compilaciones legislativas o de resultados.

II. UNA BREVE OJEADA RETROSPECTIVA SOBRE LO QUE SUCEDIO ANTES Y LA REALIDAD ACTUAL

En un estudio que es clásico, el eminente constitucionalista Manuel Vicente Villarán, escribía lo siguiente:

*Cuando el Perú se hizo independiente, jamás había ensayado el sistema de elegir funcionarios por el voto del pueblo. Creada la República, nos iniciamos penosamente en el difícil arte del sufragio... el aprendizaje ha sido lento y los progresos alcanzados mediocres. Reinan todavía costumbres deplorables, vicios inveterados (Cf. **Costumbres electorales**, en "Mercurio Peruano", número 1, julio de 1918, página 11).*

En fecha más reciente, el eminente historiador Jorge Basadre, al hacer un balance de lo ocurrido hasta 1931 (época en que termina su análisis), hace la siguiente síntesis:

*Cabe, en general, afirmar que, a lo largo del siglo XIX y durante el siglo XX, la República peruana tuvo prácticas electorales malas, y que la opinión pública no se expresó en los comicios por cauces limpios, salvo en 1872 y cuando ratificó voluntariamente situaciones ya creadas de hecho" (Cf. **Historia de la República del Perú**, Séptima edición, Editorial Universitaria, Lima 1983, tomo X, página 152).*

Como veremos más adelante, en 1931 se constituyó en forma una nueva estructura electoral, consagrada constitucionalmente con la Carta sancionada dos años después en 1933, y que en lo sustancial perdura hasta ahora. Por eso la totalidad de los conocedores, analistas y estudiosos de nuestros procesos electorales, están de acuerdo en que la historia electoral peruana tiene su punto de partida en 1931, no solo porque a partir de esa época se cuenta con instrumentos, organismos y registros válidos y en gran parte confiables, sino porque la normatividad de esa época, no obstante sus posteriores refinamientos y ampliaciones, perdura hasta la actualidad, como en detalle veremos después.

No empee lo señalado anteriormente, conviene aclarar que no todas las elecciones realizadas desde 1931 han sido impecables. De acuerdo a una interpretación generalmente aceptada, las elecciones realizadas en ese año de 1931 son intachables, a pesar de la presencia de determinadas irregularidades que no empañan los resultados generales y que son propias de la época. Sin embargo, tras dicho evento, vino un largo período de impurezas electorales. Así, a las elecciones de 1931, sucedieron las de 1936, que fueron anuladas y las de 1939, que fueron dirigidas por el gobierno saliente. Las de 1945 tuvieron claros ribetes de legalidad, y son las primeras que se realizan en forma inobjetable desde 1931; pero el régimen surgido de esa coyuntura es derrocado tres años después, y continúa la larga lista de irregularidades. Así se suceden las elecciones de 1950, y las de 1956, que también tienen detractores, y posteriormente las de 1962, que dieron motivo a un golpe de Estado por una Junta Militar, que convocó a elecciones al año siguiente. Si bien del análisis que hemos efectuado en otro lugar, llegamos a la conclusión sobre la relativa validez de las justas electorales de 1956, y nuestro convencimiento que las de 1962 fueron impecables, sin embargo hay que anotar que sobre esta última, aunque las discusiones han cesado, fueron cuestionadas en su oportunidad, y dieron motivo nada menos que a un golpe de Estado, bajo el pretexto, precisamente, de fraude electoral. Por eso es que con nuestras discrepancias en cuanto a estas dos elecciones (sobre todo las de 1962, que consideramos válidas), es que haremos algunas reflexiones tan solo a partir de las elecciones de 1963, ya que nadie en ese momento ni tampoco después, cuestionó su legitimidad ni tampoco el proceso ni sus resultados. En consecuencia, podemos hacer el cuadro de los procesos electorales siguientes ocurridos desde 1963, inclusive:

- 1) elecciones de 1963
- 2) elecciones de 1963 (municipales)
- 3) elecciones de 1966 (municipales)
- 4) elecciones de 1978 (para Asamblea Constituyente)
- 5) elecciones de 1980
- 6) elecciones de 1980 (municipales)
- 7) elecciones de 1983 (municipales)
- 8) elecciones de 1985.

Todos estos procesos electorales (nacionales y locales) se han realizado desde 1963, en total de ocho, y en forma sucesiva, salvo la larga interrupción originada por el gobierno militar (1968-1980) que solo toleró una convocatoria pública para la integración de la Asamblea Constituyente. Y todos estos procesos, sin excepción alguna,

no han sido discutidos, impugnados o cuestionados en su totalidad o en sus detalles. Es cierto que, como en todo, ha habido algunas discrepancias individuales, focalizadas a nivel de tachas de candidatos o circunscripciones restringidas, pero nadie, ni menos aun los partidos políticos, la opinión pública o las entidades representativas calificadas (como pudieran ser las organizaciones sindicales, las fuerzas de la producción o los gremios profesionales) ha cuestionado o puesto en duda estos procesos ni sus resultados.

La conclusión que se desprende de los datos así expuestos, es concluyente: desde 1963 el país vive con una estructura y normatividad electoral que garantizan la libre expresión ciudadana, por lo que bien podemos afirmar que desde esa fecha, se vive dentro de una verdad electoral.

III. DEMOCRACIA Y SUFRAGIO. NORMACION CONSTITUCIONAL

Desde sus albores como país independiente, el Perú se mostró partidario de la democracia representativa (rechazó en sus inicios la idea, acariciada por el Libertador San Martín de crear una monarquía autónoma con el heredero de alguna casa real europea), y en consecuencia aceptó el sufragio como método para la formación de los órganos del Estado. Así lo fue en el primer texto sancionado en 1823, se repitió en el de 1826, de tan fugaz vigencia y que fue obra y designio del Libertador Bolívar, y se reiteró en las cartas políticas de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920 y 1933. La actual Carta, la undécima de nuestra agitada vida republicana, consagra los mismos principios, aun cuando a diferencia de las anteriores, es más precisa en algunos de sus puntos, y tiene una mayor vigencia que las anteriores, sobre todo las del siglo pasado, en donde la participación popular fue una quimera y la más de las veces un engaño.

Esta Constitución fue debatida y sancionada en el período 1978-1979, y puesto el cúmplase en 1980, cuando los militares dejaron el poder, y advino el régimen constitucional después de elecciones limpias. En su Preámbulo, que si bien no tiene ejecutividad jurídica puede ser orientador para una adecuada hermenéutica constitucional, se sostiene que (los constituyentes) Decididos asimismo a fundar un Estado democrático basado en la voluntad popular y en su libre y periódica consulta...

Veamos la forma como se han plasmado en el texto constitucional estas aspiraciones:

A. ESTADO DEMOCRATICO

El artículo 79 señala que el Perú es república democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado. Más adelante el artículo 81 expresa que el poder emana del pueblo, y que quienes lo ejercen lo hacen en su representación y con las limitaciones y responsabilidades señaladas por la Constitución y las leyes. Agrega que ninguna persona, organización, fuerza armada o fuerza policial o sector del pueblo, puede arrogarse su ejercicio. El artículo 82 puntualiza que nadie debe obediencia a un gobierno usurpador ni a quienes asuman funciones o empleos públicos en violación de los procedimientos que la Constitución y las leyes establecen, garantizando a continuación el derecho de insurgir en defensa del orden constitucional, siendo nulos los actos de toda autoridad usurpada. En su parte final (artículo 307), dispone sanciones severísimas para todos aquellos que quebranten el orden constitucional, y en diversas partes del texto existen alusiones, directas o más o menos sutiles, encaminadas a socavar la presencia y legitimidad de los gobiernos no constitucionales.

De este somero recuento, es claro que viviendo en pleno gobierno de facto, de por sí autoritario y arbitrario (no empee que hicieron algunas saludables reformas estructurales, cuyos frutos parecen estar todavía a plazo muy lejano) todas las fuerzas presentes en la Asamblea Constituyente, desde los grupos más moderados o conservadores, pasando por las diversas gamas del centro, hasta la izquierda marxista en sus versiones más delirantes, aprobaron por unanimidad, sin excepción alguna, todos estos enunciados que consagraban la democracia representativa, y fulminaron, por lo menos normativamente, la presencia de gobiernos de facto así como de sus efectos. Es importante destacar este hecho político sin precedentes, toda vez que dicha Asamblea no solo constituyó una conjunción plural de fuerzas que daban una imagen bastante representativa de la realidad política del país, sino porque en otros puntos (sobre todo en lo relacionado al régimen económico) hubo serias y radicales discrepancias, como puede apreciarse de las actas publicadas hasta la fecha. Conviene recalcar que esta unanimidad expresada en el período constituyente podría parecer resquebrajada por la acción terrorista del grupo denominado "Sendero Luminoso", que empezó a actuar precisamente en 1980, cuando la Asamblea Constituyente había clausurado sus sesiones, pero ello no desdice lo anterior, sino al contrario lo refuerza, no solo porque el terrorismo niega todo el sistema, sino porque además se sabe, y es opinión pacífica entre los entendidos, que el terrorismo siempre actúa en pequeños grupos que han sobresalido tan solo

por el escándalo provocado por golpes de manos audaces, inflados por la prensa en forma irresponsable.

B. DERECHO DE SUFRAGIO

Al igual que muchas constituciones modernas, la nuestra usa más el término "voto" que el de "sufragio", cuando en el fondo son sinónimos, si nos atenemos a las definiciones lexicográficas más autorizadas. Existe por otra parte la idea de que el sufragio es el derecho que una persona puede ejercer, mientras que el voto sería el acto mismo de expresar tal derecho en un ánfora, con el cual el segundo sería una especie del primero. Mencionamos este distingo, que no compartimos, únicamente porque ha sido objeto de cierta discusión en la doctrina peruana.

Otro punto que conviene dejar precisado, es sobre la problemática secular de si el sufragio es derecho o es función. Dice Cadart que aquellos que defienden la soberanía nacional, defienden la tesis del sufragio como función, toda vez que el ciudadano, esto es, el elector, tiene como función o deber contribuir a la conformación de los poderes del Estado, que rigen la comunidad en la cual vive. De esta suerte, así como ser padre conlleva ciertas funciones y deberes, ser habitante de un Estado lleva otras, una de las cuales es la del sufragio. Por otro, según el mismo Cadart, quienes defienden la soberanía popular se inclinan por la tesis de que el sufragio es un derecho, o sea, una facultad que tiene la persona de participar en la integración del Estado-aparato. Sin embargo, la doctrina moderna considera ya superado el debate, estimando que el sufragio es ambas cosas a la vez, **función** en cuanto que se **concorre** a la formación de la voluntad estatal, y **derecho** en cuanto no puede ser negada la facultad que tiene el ciudadano de participar en la misma. Claro está, que cuando se habla de función o deber hay que entenderlo en su sentido político, y cuando se habla de derecho, también hay que hacer ciertas matizaciones. En efecto, el sufragio como derecho no es un derecho que pueda calificarse como tal *stricto sensu* como los demás derechos de la persona, como derecho público subjetivo. Esto es así porque en cuanto derecho no puede disponerse libremente de él y además hay determinadas personas que no lo ejercen (por ejemplo, los menores de edad o los **extranjeros**). En consecuencia, si aceptamos que es derecho, debemos hacerlo como un derecho en sentido amplio, de carácter *sui generis*.

Por otro lado, el sufragio es considerado como obligatorio, lo que podría dar a entender a primera vista que la Constitución se incli-

na por la tesis del “sufragio como deber”, lo que es más aparente que real, pues dentro del contexto global puede desprenderse una interpretación conjunta, como la que hemos expresado anteriormente.

Los textos expresamente relacionados con el sufragio y sus características son:

- a) Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos, en comicios periódicos (Art. 64).
- b) Son ciudadanos:
 - Los peruanos mayores de 18 años, que tienen capacidad civil (se incluye así a las mujeres y a los analfabetos que fueron excluidos por la anterior Constitución de 1933).
 - No pueden votar:
 - Los que tengan resolución judicial de interdicción,
 - los inculpados con sentencia que imponga pena privativa de la libertad (o sea, los detenidos legalmente),
 - los condenados con sentencia que lleve consigo la inhabilitación de los derechos políticos (Art. 66),
 - los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, mientras estén en servicio activo (Art. 67), texto que ha sido muy discutido.
- c) El voto es obligatorio hasta los setenta años de edad (Art. 65) incluso para los residentes en el extranjero (Ley 23722).
- d) El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio (como ya se ha indicado). Después de los setenta años, el voto es facultativo.

Para votar hay que estar inscrito en el Registro Electoral. Este es permanente (Decreto Ley 142007) y depende del Jurado Nacional de Elecciones. No existen condicionamientos para la inscripción en este Registro, que otorga la Libreta Electoral, documento de identidad y requisito para el sufragio.

IV. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Hemos señalado que la historia electoral peruana empieza en realidad en 1931. En esta época se dio una transformación con respecto a todo lo anterior, estructurándose un sistema electoral, que en sustancia ha persistido hasta la fecha, aun cuando con algunos intervalos en los que la práctica electoral no se ciñó a los objetivos de la legislación vigente.

Siguiendo el esquema dado por el historiador Jorge Basadre (cf. **Elecciones y centralismo en el Perú**, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima 1980), haremos una reseña sucinta de la forma cómo se plasmó la legislación electoral en 1931.

En 1930 cayó el régimen de Leguía, que había estado en el poder durante once años, reeligiéndose sucesivamente desde 1919. A su caída, como era de esperarse, se pensó en hacer grandes cambios, entre ellos lo concerniente al aparato electoral, que había demostrado ser una práctica viciosa durante esos años.

Así, el gobierno provisional de la época, una Junta de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo, firmó una resolución mediante la cual designó una Comisión *ad honorem*, para que formulase un proyecto de ley sobre las siguientes bases: a) poder electoral autónomo, b) representación de las minorías, c) voto secreto y obligatorio, y, d) organización científica de los registros electorales. Miembros de esa comisión fueron intelectuales jóvenes, que más tarde habrían de tener destacada actuación en diversos campos de la política y de la cultura: Luis E. Valcarcel, José Antonio Encinas, Luis Alberto Sánchez, Jorge Basadre, César Antonio Ugarte, Alberto Arca Parro, Federico More, Carlos Manuel Cox y Carlos Enrique Telaya, éste último en calidad de Secretario de dicha Comisión. Fruto de las labores de esa Comisión fue un proyecto que con algunas variantes, pasó a ser decreto ley promulgado poco tiempo después.

Un paso muy importante, fue la tecnificación del Registro Electoral, del que se carecía de antecedentes. Tuvo a su cargo esa tarea Alberto Arce Parra, quien trabajó con máquinas tabuladoras muy avanzadas para la época, y que contribuyó a poner en marcha un Registro Electoral verdaderamente técnico.

Importante reforma fue la creación del Jurado Nacional de Elecciones, como órgano máximo electoral, presidido por el fiscal más antiguo de la Corte Suprema de la República, integrado por un delegado de cada una de las cuatro universidades nacionales y cuatro delegados de los jurados departamentales escogidos por sorteo. Tal Jurado tuvo amplias facultades, y resultó innovador, pues a diferencia de lo ocurrido en épocas anteriores, no existió participación alguna de los poderes del Estado; es decir, carecieron de intervención los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el Poder Judicial sólo lo hizo a través de su fiscal más antiguo.

En cuanto al voto, éste se estableció como obligatorio y secreto a partir de los 21 años. No prosperó la idea, defendida por algunos sectores en el Congreso Constituyente de 1931, de otorgar el voto a los menores de 18 años y a las mujeres. Se prohibió también, contrariando una antigua tradición republicana, el voto del clero.

Una última reforma importante fue la representación de las minorías, que quedó consagrada desde entonces.

V. DE LOS ORGANOS ELECTORALES

Los lineamientos expuestos con anterioridad y sancionados en 1931, fueron recogidos, en términos generales, por la Constitución de 1933, y reiteradas en la vigente Carta Política de 1979. Veamos cuáles son sus características básicas:

—**Jurado Nacional de Elecciones:** El artículo 286 de la Constitución vigente, señala que éste Jurado tiene a su cargo los procesos electorales, y que le compete conocer las materias relativas al ejercicio del sufragio, la validez o nulidad de las elecciones, la proclamación de los elegidos, la expedición de las credenciales, los procedimientos electorales y los demás que señale la ley.

—El artículo 287 indica que el Jurado Nacional de Elecciones tiene su sede en la ciudad de Lima, capital de la República, y está constituido por siete (7) miembros que son:

—uno elegido por la Corte Suprema de Justicia, entre sus magistrados jubilados o suplentes, quien preside el Jurado,

—uno elegido por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú,

—uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima (el colegio profesional más antiguo y el que agrupa a la mayor parte de los profesionales del derecho del país),

—uno elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades nacionales, y

—tres elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los Jurados Regionales del Norte, del Centro y Sur de la República, de acuerdo a la ley (estos jurados sólo operan para este fin específico).

La norma agrega que al momento de designarse a los miembros titulares, se procede a nominar a los suplentes de cada uno de ellos. Podrá apreciarse como, de un total de siete miembros, es abogado obligatoriamente tan solo el presidente, aún cuando la práctica ha hecho que el designado por la Federación Nacional de Colegios de Abogados, por el Colegio de Abogados y por los Decanos de las Facultades de Derecho, sean abogados y designados de entre sus miembros, lo cual da una representación marcada a los profesionales del derecho, y se permite además la integración del Jurado con ciudadanos de cualquier otra profesión, arte u oficio. El único requisito es tener un mínimo de 35 años (el mismo que para ser senador, Art. 288), y tienen las mismas preminencias que los magistrados de la

Corte Suprema. El cargo, adicionalmente, es incompatible con cualquier otra función pública, no prohibiéndose en consecuencia cualquier actividad en el mundo profesional o mercantil. Adicionalmente (Art. 288, *in fine*) se agrega que no pueden ser miembros del Jurado Nacional de Elecciones, los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñen puestos directivos en los partidos políticos, alianzas o coaliciones o que los han desempeñado con carácter de dirigentes nacionales, en los seis años anteriores a la fecha de la elección (el plazo está puesto con esa precisión, pues se quiere independizar la vida política activa del cargo de miembro del Jurado, y teniendo en cuenta que el período presidencial y legislativo, es de cinco años).

El artículo 289 consagra la verdadera naturaleza jurídica del Jurado Nacional de Elecciones, al señalar que éste es autónomo, y que aprecia los hechos con criterio de conciencia y resuelve conforme a derecho.

El Decreto Ley 14250, y más recientemente la Ley 24069 han precisado con mayor rigor, que frente a las resoluciones finales del Jurado Nacional de Elecciones, no cabe ninguna acción judicial. Si bien esto último podría ser discutible (sobre todo si con ello se enerva la eventual interpretación de una acción de amparo) lo cierto es que así lo han confirmado la jurisprudencia de los últimos años, y esto lo refuerza como **órgano constitucional**, al mismo nivel que los poderes clásicos del Estado, como son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con la presencia del Jurado Nacional de Elecciones (que la anterior Constitución denominó acertadamente Poder Electoral) se demuestra no solo la insuficiencia del esquema triádico, (que ha estallado en mil pedazos frente a la presencia de nuevos órganos constitucionales) sino que estamos ante un órgano que no depende de nadie sino de sí mismo, y que tiene la misma prestancia, jerarquía y prerrogativas que los demás poderes, dentro del ámbito del Estado.

El artículo 290 precisa que el Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad del proceso electoral en los siguientes casos:

- Cuando los sufragios emitidos, en sus dos terceras partes, son nulos o en blanco;
- cuando se anulan los procesos electorales de una o más circunscripciones que en conjunto representan el tercio de la votación nacional válida.

No hace falta extendernos sobre los alcances de esta norma, que por sí sola se explica. Las mismas o similares prescripciones existen en ordenamientos anteriores, pero nunca se han llevado a la práctica.

Cabe advertir, que norma similar se encuentra consagrada en el artículo 292, pero sólo en cuanto facultad del Jurado Nacional de Elecciones de declarar la nulidad de las elecciones en una determinada circunscripción electoral, lo que ha sucedido con relativa frecuencia en los últimos años, y que como puede apreciarse, no afecta los resultados ni el proceso electoral general.

El Decreto Ley 14250, que sigue vigente con diversas enmiendas, establece en su artículo 9, cuáles son los órganos electorales:

- un Jurado Nacional de Elecciones, con sede en la capital de la República;
- un Jurado Departamental de Elecciones en la capital de cada departamento y en la Provincia Constitucional del Callao (25 en total, que representan la división política del país); y,
- mesas de sufragio, en cada capital de distrito.

El artículo 12 señala que los Jurados Electorales (se refiere a todos ellos), deliberarán en secreto, pero emitirán sus votos públicamente. A sus deliberaciones podrán concurrir sus miembros... Las decisiones que tomen los jurados se harán por mayoría de votos, teniendo el Presidente doble voto en caso de empate.

El Jurado Nacional de Elecciones (Art. 13) es la autoridad suprema en materia electoral, y contra sus decisiones no procede recurso alguno. No podrá el mismo Jurado reconsiderar, revisar o modificar sus fallos. Sus resoluciones serán cumplidas por las autoridades a quienes se dirija, bajo responsabilidad de éstas.

En cuanto a su duración, señala el artículo 14 que sus miembros, con excepción de su Presidente, cesarán en sus funciones al instalarse el Congreso en Legislatura Ordinaria, salvo el caso de que inmediatamente después estén programadas elecciones complementarias.

El artículo 20 (Decreto Ley 14250) indica que son atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones:

- i) ejercer la supervigilancia sobre el Registro Electoral del Perú y sobre todos los órganos electorales,
- ii) resolver las reclamaciones que se presenten sobre la constitución y funcionamiento de los Jurados Departamentales de Elecciones;
- iii) pronunciarse sobre la inscripción de los partidos políticos, Agrupaciones Independientes, de las Alianzas y de los candidatos a la Presidencia, a las Vice-Presidencias y Senadurías (la de los Diputados depende de los respectivos Jurados Departamentales),

- iv) recibir y admitir las credenciales de los personeros de los partidos políticos, alianzas, y de los candidatos acreditados ante el propio Jurado Nacional de Elecciones,
- v) redactar los formularios que requiera el acto de la elección y acordar la adquisición del material electoral que se empleará en las Mesas de Sufragios,
- vi) resolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las Resoluciones de los Jurados Departamentales de Elecciones en lo que sea procedente,
- vii) conocer de la elección para Presidente, para Vice-Presidentes y Senadores de la República, realizando el cómputo nacional, proclamar a los elegidos y otorgarles sus respectivas credenciales,
- viii) resolver los recursos de nulidad de las elecciones, en los casos contemplados por la ley,
- ix) resolver las tachas que se formulen respecto de sus propios miembros,
- x) absolver las consultas que los Jurados Departamentales de Elecciones y la Dirección General del Registro Electoral, le formulen sobre la aplicación de las leyes electorales y dictar las disposiciones necesarias para su mejor ejecución,
- xi) formular y aprobar su presupuesto y el de todos los organismos electorales para su inclusión en el Presupuesto General de la República, y administrar los fondos que se le asignen,
- xii) dictar los reglamentos necesarios para su funcionamiento y y el de las oficinas de su Secretaría General,
- xiii) nombrar al Secretario General del Jurado, y a propuesta de éste, a su personal de funcionarios y empleados, y removerlos de la misma forma,
- xiv) solicitar al Poder Ejecutivo la adopción de las medidas que juzgue necesarias para la mejor aplicación de las leyes electorales,
- xv) denunciar ante las autoridades competentes los delitos que las autoridades políticas o los funcionarios electorales cometiesen por infracción de las leyes electorales,
- xvi) revisar, aprobar, o desaprobar y controlar los gastos que efectúen los Jurados Departamentales de Elecciones, de acuerdo a sus respectivos presupuestos,
- xvii) formular los modelos de cédula única para el sufragio y ordenar su impresión y distribución,
- xviii) divulgar por todos los medios de publicidad que juzgue

- necesarios, los fines, procedimientos y formas del acto de la elección, y
- xix) ejercer las atribuciones establecidas por la legislación electoral y acordar lo conveniente para la mejor aplicación de sus disposiciones.

Los Jurados Departamentales de Elecciones tienen a su cargo la ejecución y control del proceso electoral en sus respectivos departamentos, y están constituidos por cinco miembros:

- i) Uno elegido en Sala Plena, por la Corte Superior del respectivo Distrito Judicial, entre los magistrados jubilados o suplentes de la misma Corte, quien presidirá el Jurado.
- ii) Cuatro designados por sorteo, por el Jurado Nacional de Elecciones, de acuerdo con el siguiente procedimiento:
 - en la primera quincena del mes de diciembre del año anterior al que se realicen las elecciones, cada Corte Superior de Justicia, en sesión de Sala Plena, formulará una lista de 15 ciudadanos que residan en la capital del Departamento, no menores de 25 años y hábiles para votar;
 - Esta lista será publicada, a fin de que pueda eventualmente ser tachada, si es que alguno de los elegidos incurre en los impedimentos de ley (por ejemplo, ser personal de un Partido, etc.);
 - con posterioridad, la Corte Superior trasladará dichos nombres al Jurado Nacional de Elecciones, en donde por sorteo serán elegidos los 4 miembros titulares y los 4 suplentes.

Dicho Jurado Departamental durará en funciones tan sólo hasta que se efectúe la proclamación de representantes al Congreso y se les expidan sus credenciales (Art. 28).

Los Jurados Departamentales están concebidos para cubrir todo el territorio del país, y tienen funciones equivalentes, en sus respectivas jurisdicciones, al Jurado Nacional de Elecciones, aún cuando algunas le son privativas, como es el caso de la proclamación de Diputados, que siendo representantes de las provincias, su votación, escrutinio, cómputo y proclamación se realiza en los organismos departamentales, a diferencia de los Senadores, que como son elegidos por la totalidad del país, dependen del Jurado Nacional de Elecciones.

Como materia igualmente específica, los jurados departamentales deben ocuparse de todo lo que signifique instalación y puesta en

marcha de las Mesas de Sufragio en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, y de manera especial realizar el cómputo departamental con base en las actas de las mesas de sufragio, asignar a cada lista de candidatos a diputados el número de representaciones que le corresponda por aplicación de la cifra repartidora siguiéndose el orden de cada lista y observándose los votos preferenciales, proclamar a los Diputados elegidos y otorgarles sus credenciales (inciso 9, artículo 32). Igualmente deben formular el acta del cómputo departamental para remitirla al Jurado Nacional de Elecciones.

El último órgano electoral es la mesa de sufragio, que existirá en cada distrito político de la República, y que constituye la unidad política más pequeña de la organización del Estado. Así, por regla general, toda población pertenece a un distrito, y estos son varios cuando se trata de ciudades medianamente pobladas (en Lima, existen 41 distritos actualmente).

Las mesas de sufragio representan a los inscritos en el libro de inscripción electoral, y cada mesa tiene la numeración del libro de inscripción respectivo. Quienes votan en cada mesa no pasan de 200 electores, y cada una está compuesta por tres miembros titulares sorteados por el jurado departamental en acto público entre los 25 electores de mayor instrucción que contenga la lista correspondiente a la mesa de sufragios (Art. 35).

Como es de advertirse, existe una participación que se acentúa, de abajo hacia arriba, conforme descendemos en la organización electoral. Las mesas de sufragio, que es donde se vota y en donde se realiza el escrutinio en mesa, son en la actualidad, más de 40.000 en todo el país, compuestas por ciudadanos escogidos al azar entre los electores inscritos en los respectivos libros.

Es bueno señalar, por último, que la estructura descrita es la existente para las elecciones nacionales, o sea, para renovar la totalidad de los poderes públicos, que difiere en algo cuando se trata de elecciones municipales, en donde se contempla, por los alcances mismos de la elección edil, la existencia de jurados provinciales.

VI. INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

La Constitución trata sobre esta materia en su título IV dedicado a la estructura del Estado. El artículo 164 señala que el Congreso (así se denomina al Legislativo) se compone de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados, precisándose que durante el receso de las mismas funciona la Comisión Permanente, integrada por

parlamentarios, que cuenta con algunas atribuciones de mero trámite y legislativas de urgencia en materia presupuestal. El artículo 165 señala que el Senado es elegido por las regiones, de conformidad con la ley. Este enunciado todavía permanece incumplido, pues si bien está en estudio el proceso de regionalización y se han dictado diversas normas legales, no existen todavía, formalmente, regiones en el país. Por eso es que la Cuarta Disposición General y Transitoria establece que mientras se constituyan todas las regiones, el Senado se elige en distrito nacional único.

En cuanto a su duración, el artículo 166 precisa que el Senado se elige por un período de cinco años (anteriormente los períodos gubernamentales eran de seis años), y su número es de 60. Además, existen los senadores vitalicios, que son los ex-presidentes constitucionales de la República. Los candidatos a la presidencia y vicepresidencias pueden integrar las listas de candidatos a Senadores o Diputados.

En cuanto a la Cámara de Diputados, ella también es elegida por un período de cinco años. En esta parte, el articulado precisa que se renueva a los cinco años (lo que es una conclusión lógica de las premisas sentadas con anterioridad), o en caso de ser disuelta conforme a la Constitución. Esto es así, porque la Constitución vigente ha dispuesto que tan sólo la Cámara de Diputados puede interpelar y censurar a los Ministros de Estado, y que cuando sucedan abusos en estos controles parlamentarios, y solo en el caso de censura a tres gabinetes ministeriales consecutivos, el Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados, pero con la obligación de convocar inmediatamente a elecciones, entendiéndose que los así elegidos no lo son por cinco años, sino por el término que falta para completar el mandato de la Cámara fenecida y a la cual se reemplaza, ya que la idea de la Constitución es que el período de cinco años sea inexorable y que exista renovación total (lo que no impide la reelección inmediata, salvo el caso del Presidente de la República, que está prohibida).

El artículo 167 agrega que el número de diputados es 180, y que la ley fija su distribución tomando en cuenta principalmente la densidad electoral, agregando que toda circunscripción tiene por lo menos un diputado (se entiende, toda provincia). Este número así fijado de 180 ha sido establecido a nivel constitucional, para superar las prácticas viciosas de otras épocas, en las cuales el número de los miembros de la Cámara era cambiado antes de cada elección, para satisfacer los intereses en juego.

Para ser Senador o Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido por lo menos

los 35 años en el primer caso y 25 en el segundo.

No pueden ser elegidos ni diputados ni senadores, si no han dejado el cargo seis meses antes de la elección (Ley 23932):

- los Ministros de Estado, el Contralor General, los Prefectos, Sub-prefectos y Gobernadores,
- los miembros del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal de Garantías Constitucionales y del Consejo Nacional de la Magistratura,
- los presidentes de los órganos descentralizados de gobierno, y,
- los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales en servicio activo.

El artículo 175 señala que las vacantes que se producen en las Cámaras se llenan con los candidatos suplentes en el orden que aparecen en las listas respectivas. Esta norma general se ha establecido para evitar lo que sucedía anteriormente, en donde las vacantes se llenaban con una elección complementaria que rara vez era convocada por el Gobierno, sobre todo si la misma se producía al final de su mandato y había posibilidades de triunfo de una lista opositora.

El capítulo sobre el Poder Ejecutivo consagra que el Presidente de la República es el Jefe de Estado y que personifica a la Nación. No existe en nuestro ordenamiento la figura del Jefe de Gobierno, y ese papel no ha sido nunca cubierto por el Presidente del Consejo de Ministros. El Perú, al igual que la gran mayoría de las naciones latinoamericanas, se afilia a un presidencialismo, aún cuando encuadrado dentro de los moldes del Estado de Derecho, como se aprecia claramente en la Constitución vigente.

El artículo 202 señala que para ser elegido Presidente y Vice-Presidentes de la República, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho del sufragio y tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación. Su período dura cinco años y no hay reelección inmediata.

En cuanto a la elección del Ejecutivo y sólo para éste, se ha introducido la modalidad del *ballotage* o segunda vuelta, mediante la cual si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a segunda elección dentro de los treinta días siguientes, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Este sistema entró en vigor recién en 1985, ya que la propia Constitución sancionada en 1979, estableció un sistema transitorio para las elecciones generales de 1980, en las cuales (Tercera Disposición General y Transitoria) se estableció que serían proclamados Presidente y Vice-Presidentes los candidatos que alcanzaron la votación

más alta, siempre y cuando ésta no sea inferior al 36% del total de votos válidos. Si esto no sucedía, la segunda vuelta, por así decirlo, se daba en el Congreso, quien elegía Presidente y Vice-Presidentes por votación pública y nominal de más de la mitad del número legal de cada Cámara, en sesión permanente y continua. Este supuesto no llegó a darse, pues la lista de "Acción Popular" encabezada por el arquitecto Fernando Belaunde Terry, alcanzó el 46% de los votos válidos, superando así largamente los márgenes mínimos previstos transitoriamente por el constituyente.

Pero el sistema de segunda vuelta o segunda elección, entró en vigencia, como ya hemos mencionado, por vez primera en los comicios generales de 1985. Para ello hubo un problema que fue zanjado por ley expresa; esto es, como se interpretaba el artículo 203 que especifica que el Presidente de la República es elegido por sufragio directo de más de la mitad de los "votos válidamente emitidos". Este enunciado era nuevo en nuestra tradición electoral, sin precedente alguno y que además no fue repetido en todo el texto constitucional. No existe en los debates, sea en el pleno o en las comisiones especiales, una precisión sobre su sentido. Ante tal situación, el parlamento mediante Ley 23903 interpretó tal enunciado entendiéndolo que involucraba no sólo los votos emitidos y expresados por determinado candidato, sino adicionalmente los nulos y los en blanco. Esta interpretación de la Constitución, tan válida como cualquier otra, ya que significó dar un sentido a una unidad lingüística vacía de contenido, ocasionó sin embargo arduas polémicas, toda vez que sus consecuencias políticas eran muy graves, según el ángulo en que se ponía el observador en cuestión. Esto motivó que un grupo de parlamentarios interpusiese una Acción de Inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, que con excesiva lenidad, omitió pronunciarse, al no reunirse quórum suficiente para alcanzar sentencia (lo que hizo que tal criterio interpretativo se mantuviese vigente en el proceso electoral de 1985; Cf. Javier Valle Riestra. **El Tribunal de Garantías Constitucionales: el caso de los Votos nulos y blancos**, Ed. Labrusa, Lima 1986 y Domingo García Belaunde **Una democracia en transición (las elecciones peruanas de 1985)**, Cuadernos CAPEL, San José 1986).

Al final, como hemos recordado en otra oportunidad, la segunda vuelta no se llevó a cabo, toda vez que el candidato que seguía en segundo lugar, Alfonso Barrantes Lingán (Izquierda Unida), renunció a postularse en una segunda elección, y esto permitió que el Jurado Nacional de Elecciones proclamase como Presidente a Alan García Pérez, del APRA.

Sin embargo, el sentido dado a la frase "votos válidamente emi-

tidos", si bien con historia azarosa durante la campaña anterior, está contenido en una ley que todavía sigue vigente. En lo personal, no creo que tal ley sea inconstitucional, por los motivos que he desarrollado en mi trabajo antes citado, pero sí me parece inconveniente en un medio como el nuestro. Pienso, por ello, que tal interpretación tiene que derogarse, y admitir la que existió en nuestra tradición anterior, y en la misma Francia, madre del *ballotage*; es decir, considerar para el cómputo tan solo los votos emitidos o expresados.

Existen diversas limitaciones para postular a la Presidencia y a las Vice-Presidencias de la República (Ley 23932) como son los cargos públicos importantes, los lazos de afinidad o consaguinidad cercanos, y curiosamente, el ciudadano que por cualquier título ejerce la Presidencia de la República al tiempo de la elección o la ha ejercido dentro de los dos años precedentes (artículo que pretende impedir, constitucionalmente, la participación en una justa electoral no solo del Presidente constitucional, sino de cualquier otro que pudiera estar en su lugar, como es el caso de un gobernante de facto).

VII. PARTIDOS POLITICOS

A diferencia de constituciones anteriores que guardaban silencio sobre los partidos políticos, o en todo caso los trataban tangencialmente y de soslayo, aún cuando solo fuera para condenarlos (como lo fue el artículo 53 de la Constitución de 1933), la vigente ha dedicado un breve pero orgánico apartado a los partidos políticos, acorde con el movimiento que a su favor se inició apenas terminada la Segunda Guerra Mundial

Así el artículo 68 constitucional, acota que los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía, su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Agrega que todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho a asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos.

El artículo 69 sostiene que corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular, agregando que para ello, las agrupaciones no partidistas deben cumplir con los requisitos de ley.

De acuerdo a estos enunciados, el Estado peruano da pleno respaldo constitucional a los partidos políticos así como a las alianzas políticas, pues reconoce que ellos son precisamente los canales de la

expresión popular. Se afirma también la libre participación de los ciudadanos de manera democrática, lo cual implicaría un cierto control del Estado sobre los partidos, que hasta la fecha no ha sucedido. Aún más, no existe, salvo disposiciones aisladas de carácter meramente electoral, una legislación articulada sobre los partidos políticos, como la hay en otros países latinoamericanos.

La parte final del apartado constitucional son los artículos 70 y 71, referidos a la utilización gratuita de espacios en los medios de comunicación masiva de propiedad del Estado. Así, el artículo 70 indica que el Estado no da trato preferente a partido político alguno, proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad, con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores. El artículo 71 agrega que durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado.

Estos dos numerales, tan sencillos aparentemente, han creado más de una dificultad. Así, en un primer momento, se entendió que el primer artículo era el género y el segundo la especie. En consecuencia, si todos los partidos tenían acceso gratuito a los medios en forma proporcional a los resultados obtenidos últimamente, se desprendería lógicamente que durante las campañas, o sea, durante el proceso que lleva a una determinada elección, se debía seguir idéntico criterio. Esto fue interpretado en esa forma por el Poder Ejecutivo en 1983. Pero recientemente, el Jurado Nacional de Elecciones mediante Acuerdo No. 1345-86/JNE de fecha 23 de setiembre de 1986 ha sostenido una interpretación exactamente opuesta. Esto es, que el artículo 70 es la norma general que debe respetarse, pero el segundo es una excepción, que está referida únicamente a las campañas, en donde debe primar la igualdad entre todos los partidos concurrentes, olvidándose cuál haya sido su porcentaje en las elecciones anteriores. Este criterio nos parece discutible, toda vez que de esta suerte se pone a todos los candidatos en igualdad de condiciones, cuando la realidad es que los partidos siempre ocupan un determinado espacio político en el espectro electoral, que no puede ser ignorado.

En lo referente al funcionamiento de los partidos, ellos se constituyen como personas jurídicas de derecho privado, se inscriben en el Registro de Partidos Políticos de los Registros Públicos, y se rigen por las normas del Código Civil establecidas al respecto. Pero para su actuación electoral, necesitan inscribirse en el Jurado Nacional respectivo, que para tales efectos lleva un "Registro de Partidos Políticos", con indicación de nombre del partido, domicilio legal, nómina de su órgano representativo nacional y de su personero ante el Ju-

rado Nacional de Elecciones. Para inscribirse necesitan tener no menos de 100.000 adherentes con firmas debidamente acreditadas que lo respalden, presentar sus Estatutos y su Ideario o Programa, y acreditar el funcionamiento de Comités Departamentales en, por lo menos, la mitad del número de Departamentos de la República. Además, deberá solicitar su inscripción cuando menos 180 días antes de la fecha señalada para las elecciones (Art. 60, Decreto Ley 14250 y Art. 19 de la Ley 23903). En cuanto a las agrupaciones independientes, podrán solicitar también su inscripción, con más o menos los mismos requisitos, pero con la diferencia que tal inscripción sólo es válida para un determinado proceso electoral, caducando la inscripción tan pronto este finalice. En cuanto a las alianzas, esto es, a uniones de dos o más partidos para fines concretos, ellas pueden igualmente inscribirse, sin mayores formalidades, pero con duración para un proceso determinado, debiendo renovarla en caso de que deseen participar en eventos electorales posteriores.

El Jurado antes de otorgar la inscripción, verificará si se ha cumplido los requisitos exigidos por la Ley, en especial que cuente con el número suficiente de adherentes, lo que verificará con el Registro Electoral. La inscripción de los partidos políticos no fenece al terminar el proceso, pero debe renovarse tan pronto se inicie un nuevo proceso nacional (o sea, cada cinco años, como término promedio) salvo que sus candidatos a la presidencia y vice-presidencia hayan alcanzado no menos del 5% de los votos válidamente emitidos (Art. 7, Ley 23903).

Inscritos los partidos, alianzas o agrupaciones independientes, el Jurado Nacional publicará una síntesis del asiento de inscripción, para eventuales tachas que pudiera formular la ciudadanía.

VIII. SISTEMA ELECTORAL

La Constitución vigente, así como la anterior, no consagra sistema electoral alguno. Se limita, en su artículo 65, a señalar que *en las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley*. Como quiera que existen diversidad de sistemas de representación proporcional, ello está librado a la Ley desde 1963, que ha consagrado el sistema D'Hondt, llamado en nuestra legislación como "cifra repartidora". Así, el artículo 56 del Decreto Ley 14250, señala que la elección de senadores y diputados se hará por el sistema proporcional aplicándose el método de la cifra repartidora, siguiéndose el orden de cada lista, en la siguiente forma:

- i) el total de votos válidos obtenidos por cada lista, se dividirá sucesivamente por uno, dos, tres, cuatro, etc., según sea el número de representaciones que corresponda elegir;
- ii) los cocientes obtenidos se colocarán en orden normal y decreciente hasta tener un número de ellos igual al de representaciones por elegir, y el cociente que ocupe el último lugar constituirá la “cifra repartidora”;
- iii) el total de votos válidos de cada lista, se dividirá por la “cifra repartidora”, para determinar cuántas representaciones corresponden a cada lista;
- iv) los candidatos serán proclamados siguiendo el mismo orden en que están colocados en cada lista (Art. 56, D.L. 14250).

El artículo 57 señala que si como consecuencia de la aplicación del sistema de la “cifra repartidora”, a una lista corresponde igual número de representaciones que el de candidatos que figuran en ella, serán elegidos todos los integrantes de la lista.

Si el número de candidatos que figuran en una lista es inferior al de representaciones que haya correspondido a la lista, todos ellos serán elegidos, y las vacantes que queden se repartirán entre las demás listas, como si se tratara de una nueva elección en la que se aplicará el mismo sistema de la “cifra repartidora”. Si el número de candidatos integrantes de la lista es mayor que el de las representaciones, que corresponden a dicha lista, ellas se adjudicarán de acuerdo al orden en que los candidatos estén colocados en la lista inscrita.

Si una representación corresponde con igual derecho a varias listas, se asignará a la lista que obtuvo mayor número de votos, y si ésta está integrada por dos o más candidatos, se procederá al sorteo entre ellos para determinar al elegido.

El artículo 58 establece que en la elección de un solo diputado, será elegido el candidato que haya obtenido la más alta votación.

Sobre el sistema así expuesto, se ha introducido últimamente el llamado “voto preferencial”, esto es, un sistema mediante el cual el elector, reordena con su voto preferente, la lista que previamente hizo y presentó el partido. El argumento esgrimido para sostener la existencia y necesidad del voto preferencial es que de esta suerte se quiebra el poder de las cúpulas partidarias, en el entendido de que en las listas confeccionadas por los partidos, generalmente los que están ubicados a la zaga, estaban destinados a no salir elegidos, pero con el voto preferencial cada candidato tiene un número, y el elector puede apuntar ese número en un casillero en la cédula de sufragio, con lo cual reordena la lista contrariando el orden preestablecido por el respectivo partido político. Esta modalidad fue introducida en las elec-

ciones celebradas en 1978 para la integración de la Asamblea Constituyente, fue luego expresamente negada para las elecciones generales de 1980 y reintroducida en las elecciones generales de 1985, con la modalidad de dos preferencias, en lugar de una sola, como en 1978.

De acuerdo a la información que se tiene hasta la fecha, el elector no ha hecho un mayor uso de los votos preferenciales en las elecciones de 1985, estimándose que sólo un 30% como promedio utiliza el voto preferencial, y el resto, es decir, un 70% admite el orden preestablecido por los partidos.

Aspecto importante es el que consagra el artículo 291 de la Constitución, que opera desde 1963; esto es, que el escrutinio de los votos, en toda clase de elecciones, se realiza en acto público e ininterrumpido en la mesa de sufragio. Es irrevisable, salvo los casos de error material e impugnación que se resuelven conforme a ley. Y como quiera que en estas mesas el escrutinio es hecho por sus miembros, elegidos por sorteo, con la presencia de personeros de los partidos políticos, y esto simultáneamente en más de 40.000 mesas de sufragio a lo largo de todo el país, se comprende perfectamente cómo un fraude en estas condiciones es prácticamente imposible, por lo menos, en dimensiones mayores. Lo que explica por qué desde que se instaló este procedimiento, en 1963, no ha habido una sola impugnación global sobre los procesos electorales realizados desde entonces.

Dos aspectos finales debemos resaltar: a) desde 1963 se introduce la cédula única, esto es, un documento único de sufragio en donde estaban consignados todos los candidatos, preparado y distribuido a nivel nacional por el órgano electoral, con lo que se garantiza que ningún candidato quede sin llegar a manos de los electores al momento del sufragio, y b) desde 1978 se ha introducido la modalidad de distinguir a los candidatos (partidos, alianzas, etc.), con números o símbolos, empleados estos últimos sobre todo a partir de las elecciones de 1980, en la cual participaron los analfabetos.

IX. JORNADA ELECTORAL

La jornada electoral se realiza en un solo día, generalmente entre las 8 y las 15 horas, a través de las mesas de sufragio que están instaladas a lo largo de todo el país y son simultáneas para la elección del ejecutivo y el legislativo. De dichas mesas debe salir el resultado, con carácter irrevisable (salvo algunas impugnaciones, que siempre son menores), y elevados sus resultados al respectivo Jurado Departamental, para finalmente este lo haga llegar al Jurado Nacional de Elecciones, quien en su momento reúne y publica los resultados oficiales generales.

El artículo 112 del Decreto Ley 14250, señala que dentro de los 30 días anteriores a la fecha de las elecciones, los Jurados Departamentales enviarán a las mesas de sufragio (a través de sus respectivos presidentes) dos ejemplares de la Lista de Electores, el ánfora y los paquetes que contienen las cédulas de sufragio, así como los formularios, carteles y útiles que se emplearán en la votación. El día de la elección se levantará el Acta de Instalación, que será firmada por los miembros de la mesa y los personeros de los partidos, agrupaciones y alianzas presentes y que deseen hacerlo. Acto seguido, se preparará la cámara secreta, de manera tal que el elector proceda a votar sin interferencias y con plena independencia. Luego, el presidente votará, introducirá su voto en el ánfora, firmará la Lista de Electores, estampará su huella digital e introducirá el dedo mayor de la mano derecha en el recipiente de tinta indeleble que deberá hallarse en todas las mesas de sufragio. A continuación, harán lo mismo los demás miembros de la mesa, y los electores inscritos en la correspondiente lista, conforme vayan llegando al lugar donde está instalada el ánfora, previa identificación de cada uno de ellos (Art. 118 y 119). Cada elector, luego de votar y depositar su voto en el ánfora, firma la lista de electores, estampará su huella digital e introducirá el dedo correspondiente en el recipiente de tinta indeleble, y se le sellará finalmente su respectiva Libreta Electoral, como constancia de haber sufragado. La votación terminará necesariamente el mismo día (Art. 132). En la lista (o padrón) de electores, al término de la jornada, se pondrá la frase "no votó" al lado del nombre de los electores que no se hayan hecho presentes, firmando luego el acta correspondiente el presidente y miembros de la mesa, así como los personeros que lo deseen.

Firmada el acta de sufragio, la mesa procederá al escrutinio, en el mismo local en que se efectuó la votación, en un solo acto público e ininterrumpido. Para esto, el presidente lee, una por una, cada cédula de votación, anotándose los resultados, con la conformidad de los demás miembros de la mesa, y en presencia de los personeros. En términos generales, todos los problemas que se presenten, tanto durante la votación, como durante el escrutinio, serán resueltos por la mesa en ese mismo acto, y en determinados casos, podrán suspender un voto que sea impugnado, pero sin paralizar la votación ni el escrutinio (Art. 140). Las cédulas contienen tres votos, i) para presidente y vice-presidentes, ii) para senadores, y iii) para diputados. Cada voto será analizado y computado separadamente, e igualmente se hará con los resultados finales.

El acta del escrutinio contendrá (Art. 146) i) el número de votos obtenidos por cada fórmula de candidatos para la presidencia y

las vice-presidencias, ii) el número de votos obtenidos por los candidatos a diputados, iv) el número de votos declarados nulos y en blanco, v) los votos preferenciales, vi) la constancia de las horas en que comenzó y finalizó el escrutinio, vii) el nombre de los candidatos y personeros presentes en el acto del escrutinio, viii) la relación de las reclamaciones u observaciones formuladas, ix) las firmas de los miembros de la mesa, y de los candidatos y personeros que deseen suscribirla.

Terminado el escrutinio, se fijarán en el mismo local carteles con los resultados de cada mesa, comunicándolo al Jurado Departamental en la forma más rápida. El escrutinio realizado en las mesas de sufragio es irrevisable (Art. 140). Del Acta del Escrutinio, se enviará dos copias al Jurado Departamental, uno dentro del ánfora y otro en sobre aparte; el tercer ejemplar se enviará directamente al Jurado Nacional de Elecciones, y el cuarto será entregado por la mesa al miembro de la Fuerza Armada encargado de supervigilar el orden del local del sufragio.

X. DEL COMPUTO Y DE LA PROCLAMACION

Hay que dividirlo en dos partes: a) el cómputo departamental y la proclamación de diputados, que se hace a través de los diversos Jurados Departamentales del país, y b) el cómputo nacional, que se hace en forma centralizada en el Jurado Nacional de Elecciones, en la ciudad de Lima, y tan solo para presidente, vice-presidentes y senadores.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152, los Jurados Departamentales de Elecciones se reunirán diariamente desde el día siguiente de las elecciones, en sesión pública, a la que deben ser citados los candidatos y sus personeros para iniciar el cómputo de los sufragios emitidos en su jurisdicción y resolver las reclamaciones que se hayan formulado contra las decisiones adoptadas por las mesas de sufragio. Para tal efecto i) comprobarán el número de mesas de sufragio que han funcionado en cada provincia de su jurisdicción, ii) comprobarán si han llegado a su poder las ánforas y sobres que les han remitido las respectivas mesas, iii) adoptarán las demás providencias necesarias para el mejor funcionamiento del Jurado.

El Jurado iniciará el cómputo tomando como base las "Actas Electorales" de las mesas, sobre la base de las actas recibidas, y en su defecto, las que les proporcionará la Fuerza Armada, debiendo antes resolver las apelaciones que existieran.

Luego se iniciará el cómputo, procediendo a sumar todos los

votos vertidos a favor de los diversos candidatos, tal como se desprendan del acta firmada por la mesa de sufragio. Este cómputo, podrá durar varios días, pero cada vez que finalice una jornada se asentará y firmará un acta con los resultados parciales.

Finalizada la votación, se procederá a establecer cuál es la "cifra repartidora", para asignar a cada lista el número de diputados que le corresponde, y luego procederá a proclamar a los diputados elegidos, observando los votos preferenciales emitidos. Acto seguido (Art. 162) comunicará telegráficamente, o por cualquier otro medio al Jurado Nacional de Elecciones, los resultados obtenidos en su circunscripción para cada una de las fórmulas para presidente y vice-presidentes así como para senadores. Al día siguiente de la proclamación, el Jurado Departamental levantará un acta del cómputo del respectivo Distrito Electoral, copia de la cual será remitida al Jurado Nacional de Elecciones, y será publicada en el diario de mayor circulación de la capital del Departamento, o en su defecto por carteles. Los diputados proclamados recibirán la credencial del respectivo Jurado Departamental, y luego don dicha credencial se presentarán al Jurado Nacional de Elecciones, quien encontrándola conforme, lo comunicará oficialmente a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, para los efectos administrativos de la incorporación del nuevo parlamentario (Art. 166).

En cuanto al cómputo nacional que lleva a cabo el Jurado Nacional de Elecciones, lo hace de manera similar, en sesiones públicas, a contar los resultados de los Jurados Departamentales, a resolver los recursos de nulidad interpuestos y a realizar el cómputo entre los candidatos a presidente, vicepresidentes y senadores.

Luego proclamará presidente y vice-presidentes a los que entre los candidatos hubiesen obtenido la más alta votación, salvo que no hubiesen obtenido el mínimo porcentaje de ley, en cuyo caso se procederá a la segunda elección, como ya se ha indicado.

El Jurado Nacional de Elecciones extenderá credenciales a quienes resulten proclamados senadores, presidente y vice-presidentes de la República.

XI. COMENTARIOS FINALES

La normatividad electoral reseñada demuestra en sus lineamientos generales, que ella contiene las garantías suficientes para permitir la libre expresión del voto ciudadano y, que tiene además dos características: a) por un lado, el cuidado del proceso electoral está confiado en sus bases a las mesas de sufragio, que están formadas por

ciudadanos comunes y corrientes, que hacen además un escrutinio en mesa que es irrevisable, b) el cuidado del proceso está confiado en segunda instancia a los Jurados Departamentales, formados también por sorteo, con presencia de candidatos y personeros, y c) la organización general del proceso está confiada a un organismo como el Jurado Nacional de Elecciones, de naturaleza administrativa y además jurisdiccional, que goza de un amplio reconocimiento a nivel ciudadano, y que ha conducido procesos electorales intachables desde 1963.

Hay que mencionar finalmente que nuestra exposición ha querido detenerse tan sólo en los lineamientos generales, y no en todos los detalles que en forma pormenorizada contempla la legislación electoral, tanto la contenida en la Ley principal que hemos utilizado preferentemente, como en la multitud de legislación complementaria de todo orden (como es el caso de decretos y resoluciones dictados en los últimos años). Es importante también destacar que no ha sido objeto de nuestra atención el caso de las elecciones municipales, que si bien tienen otra estructura en cuanto a los órganos intermedios, cumplen en lo esencial con las características contempladas para las elecciones generales.

Un comentario final puede desprenderse, y es que el hecho que exista pureza electoral desde hace tantos años, y una legislación tan prolija sobre la materia, es producto no sólo del esquema creado en 1931, sino también en el hecho que durante todo el siglo XIX, y varios lustros del actual, existieron procesos electorales viciosos y fraudulentos, que motivaron que los dirigentes políticos, los intelectuales y en general el profesional y el ciudadano interesado en la marcha del Estado, se preocupase de consagrar a nivel normativo pautas claras y precisas que garanticen la libre expresión del voto popular.¹

Lima, octubre de 1986

1. Aún cuando no está dentro del objetivo de este trabajo, no está demás dejar constancia que la participación en elecciones periódicas es la única de las formas de participación popular que ha introducido la Constitución de 1979 vigente, tan meritoria por lo demás en otros aspectos.

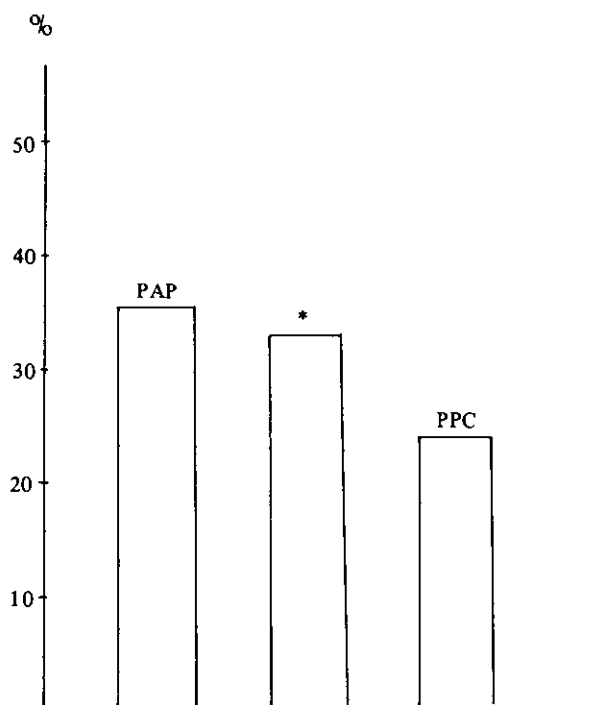
APENDICE I

Ultimos resultados electorales (1978-1985)

Cuadro 1. Elecciones Asamblea Constituyente 1978.

Ante la ausencia de AP el PPC logra niveles que no han repetido o superado en los procesos posteriores. Mientras que la Izquierda y el Apra aparecen con un tercio del electorado que recién consolidarán en las municipalidades del 83.

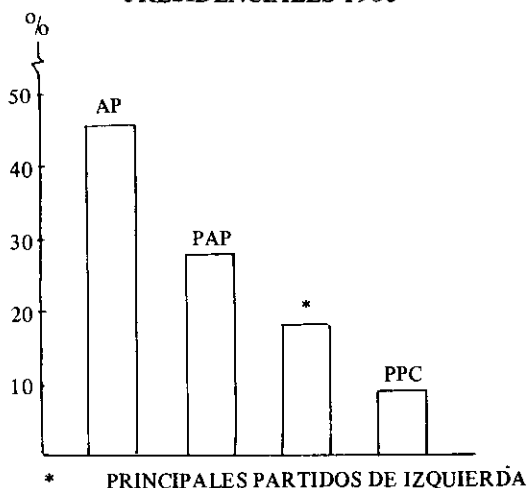
ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978



* PCP, FRENATRACA, UDP, PSR
FOCEP

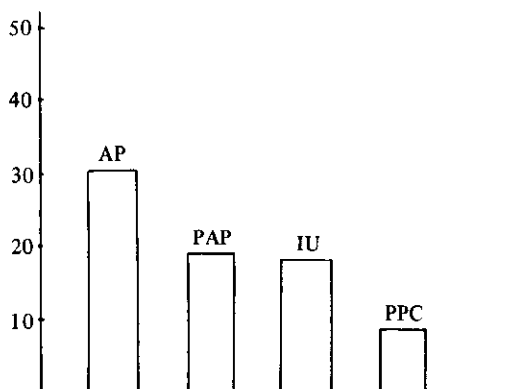
(Fuente: Sonia Goldenberg, editor **Decidamos nuestro futuro**, Universidad del Pacífico, Fundación Ebert, Lima 1985 y *El Peruano*, junio de 1985).

PRESIDENCIALES 1980



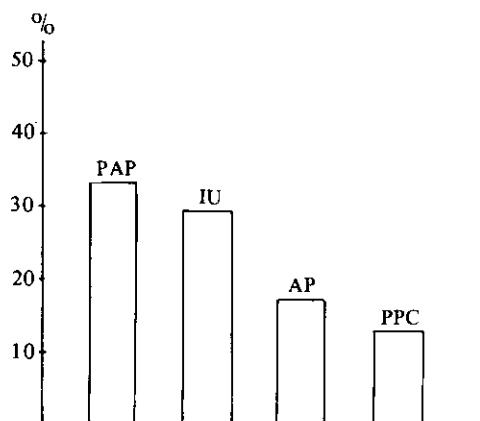
Cuadro 2. **Elecciones Presidenciales 1980**
 Diversos factores, como el carisma y la identificación de Fernando Belaunde con el retorno a la democracia, así como el aparente voto anti-aprista, determinaron la avalancha electoral en favor de AP.

MUNICIPALES 1980



Cuadro 3. **Elecciones Municipales 1980**
 Todavía existen rasgos de las tendencias mostradas en las elecciones presidenciales. El Apra sigue sin recuperar su tercio histórico y la derrota de mayo está aún cerca. AP mantiene las preferencias pese a descender en relación al porcentaje obtenido por Belaunde; IU empieza a perfilarse como fuerza importante y el PPC conserva los mismos resultados obtenidos en las presidenciales.

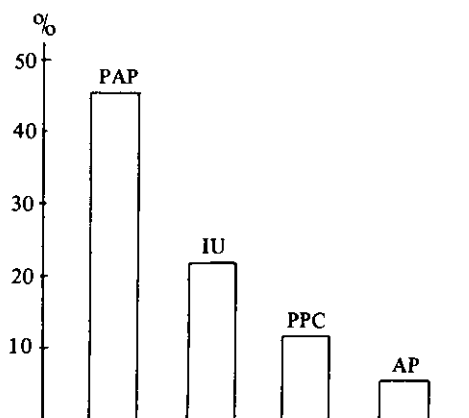
DOMINGO GARCIA BELAUNDE
MUNICIPALES 1983



Cuadro 4. Elecciones Municipales 1983.

El desgaste del gobierno se manifestó en estas elecciones que tuvieron un carácter casi plebiscitario. Los resultados obtenidos por el APRA y la IU son el reflejo de un electorado ansioso de cambios.

PRESIDENCIALES 1985



Cuadro 5. El deterioro del régimen de AP, con su aliado de 4 años el PPC, refleja los resultados, que favorecen al Apra (PAP), por su cohesión, campaña articulada, nuevo mensaje y nuevo líder.

APENDICE II

POBLACION ELECTORAL (1985)

Departamentos	Número de Electores	Distribución Porcentual
Amazonas	94.146	1.14
Ancash	351.350	4.24
Apurímac	113.914	1.37
Arequipa	372.377	4.49
Ayacucho	182.019	2.20
Cajamarca	358.333	4.32
Cusco	352.217	4.25
Huancavelica	140.865	1.70
Huánuco	215.710	2.60
Ica	236.477	2.85
Junín	423.093	5.10
La Libertad	475.760	5.74
Lambayeque	327.233	3.95
Lima	2.877.940	34.71
Loreto	173.021	2.09
Madre de Dios	18.404	0.22
Moquegua	50.255	0.61
Pasco	84.048	1.01
Piura	431.429	5.20
Puno	384.995	4.64
San Martín	152.296	1.84
Tacna	72.115	0.87
Tumbes	43.891	0.53
Ucayali	89.783	1.08
Callao	269.170	3.25
TOTAL	8.290.841	100.00

Fuente: J.N.E.

APENDICE III**Ley 23903****(Reformas sustanciales a la legislación electoral)**

El Congreso de la República del Perú;
Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1o.—El Presidente de la República convoca a elecciones generales con anticipación no menor de ocho meses a la fecha en que deben efectuarse. Las elecciones serán simultáneas para Presidente y Vicepresidentes de la República y para Senadores y Diputados.

En el Decreto Supremo de convocatoria se señalará la fecha de la segunda elección de Presidente y Vicepresidentes de la República en el caso y dentro del plazo referidos en el artículo 203o. de la Constitución y la Ley 23628.

Si el Poder Ejecutivo no hiciere la convocatoria a que se contrae este artículo, la hará el Presidente del Congreso, dentro de los diez días siguientes.

Artículo 2o.—Las elecciones generales para Presidente y Vicepresidentes de la República y para Senadores y Diputados se realizarán el segundo domingo del mes de abril del año en que deban renovarse los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Artículo 3o.—La solicitud de inscripción de los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República y de Senadores y Diputados no está sujeta a la consignación de suma alguna de dinero.

Artículo 4o.—El plazo para la inscripción de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República es el mismo que corresponde a la de los Partidos Políticos.

Artículo 5o.—La norma del artículo 80o. del D.L. 14250 es aplicable a los casos de inhabilitación sobreviniente.

Artículo 6o.—Para los efectos del artículo 203o. de la Constitución, se entiende por votos válidamente emitidos, la totalidad de los sufragios computados, incluyendo los que resultaren nulos y en blanco.

Para el caso de segunda elección será proclamado Presidente de la República el candidato que obtuviere la mayor votación.

Artículo 7o.—Las inscripciones de los Partidos Políticos ante el Jurado Nacional de Elecciones, continúan vigentes en caso de que sus

candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República hayan alcanzado no menos del cinco por ciento de los votos válidamente emitidos en las elecciones políticas generales anteriores.

Artículo 8o.—Las figuras o símbolos registrados por los Partidos Políticos en las elecciones precedentes sólo pueden ser usados, con las mismas características, por los mismos Partidos. La sustitución de sus figuras o símbolos debe ser comunicada al Jurado Nacional de Elecciones por los personeros respectivos con la anticipación legal que corresponda.

Si dos o más Partidos constituyen una Alianza, en la cédula sólo se imprimirá el símbolo de ésta; excluyéndose los de los Partidos que la conforman.

Artículo 9o.—Los ciudadanos inscritos en un Partido Político pueden postular a cualquier cargo en Partido distinto o como Independientes si han renunciado en forma escrita ante su Partido, dando cuenta al Jurado Nacional de Elecciones, hasta 30 días antes del cierre de la inscripción de las candidaturas correspondientes.

Artículo 10o.—Hay representación proporcional en la elección pluripersonal de Senadores y Diputados, mediante el método de "cifra repartidora".

La elección de Senadores y Diputados, se hace con voto preferencial opcional.

Artículo 11o.—El acta de escrutinio contiene el número de votos emitidos, el número de votos obtenidos por cada lista, así como los votos preferenciales obtenidos por cada candidato a Senador o a Diputado.

Artículo 12o.—Los cálculos se hacen sobre el número total de votos emitidos, sobre el número total de votos obtenidos por cada lista de candidatos y sobre el número de votos preferenciales obtenidos por cada candidato a Senador o a Diputado.

Los resultados del cómputo de votos preferenciales se agrupan de mayor a menor.

En el caso que dos o más candidatos a Senador o Diputado obtuvieren el mismo número de votos preferenciales el orden se decide por sorteo.

Los candidatos sin votos preferenciales se ubican después del que tenga la menor votación preferencial, siguiendo el orden de la inscripción.

El orden así establecido rige para la proclamación, con arreglo al procedimiento a que se refieren los artículos 56o. y 57o. del Decreto Ley 14250, modificado por los artículos 21o. y 22o., respectivamente, del Decreto Ley 22652.

Artículo 13o.—Si como consecuencia de la aplicación de la "ci-

fra repartidora” corresponden a una sola lista de candidatos la totalidad de los cargos y se produce la vacancia de uno o más de los respectivos Senadores o Diputados se convocará a elecciones complementarias, salvo si la vacancia es en el último año del período correspondiente.

Artículo 14o.—El Jurado Nacional de Elecciones sólo puede declarar la nulidad total o parcial de las elecciones en los casos previstos en los artículos 290o. y 292o. de la Constitución Política.

Artículo 15o.—Son aplicables a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones las disposiciones de los artículos 183o. y 184o. de la Constitución Política del Perú.

Artículo 16o.—El Jurado Nacional de Elecciones queda autorizado para dictar las disposiciones relativas al sufragio de los ciudadanos peruanos que se hallen en el extranjero.

Artículo 17o.—Autorízase al Jurado Nacional de Elecciones para inscribir en el Registro Electoral del Perú a todos los ciudadanos, para cuyo efecto queda derogado el Decreto Ley 22379, que crea el Registro de los ciudadanos que no sepan leer ni escribir.

Artículo 18o.—Adiciónase al primer párrafo del artículo 35o. del Decreto Ley 14250, modificado por la ley 16152, lo siguiente:

“Este mismo personal, sin necesidad de nuevo sorteo, actuará en caso de convocatoria a una segunda elección para Presidente y Vicepresidentes de la República”.

Artículo 19o.—Sustitúyase el artículo 60o. de la Ley 14250, modificado por el artículo 26o. del Decreto Ley 22652, por el siguiente texto:

“El Jurado Nacional inscribirá a los Partidos Políticos que reúnan los siguientes requisitos:

1. Presentar una solicitud de inscripción en el Registro de Partidos Políticos con indicación del nombre del Partido, su domicilio legal, la nómina del personal que constituye su órgano representativo nacional y el nombre de su personero legal.
2. Presentar relación de sus adherentes en número no menor de cien mil, con la firma autógrafa de cada uno de éstos y la indicación del número de su Libreta Electoral.
3. Presentar, por duplicado, sus Estatutos y su Ideario o Programa de Partido.
4. Acreditar la instalación y funcionamiento de Comités Departamentales en, por lo menos, la mitad del número de Departamentos de la República; y,
5. Solicitar su inscripción, por lo menos, hasta ciento ochenta días antes de la fecha señalada para las elecciones.

Artículo 20o.—Adiciónase al artículo 106o. del Decreto Ley 14250, modificado por el artículo 62o. del Decreto Ley 22652 el párrafo siguiente:

“En las secciones de la cédula de sufragio correspondientes a Senadores y Diputados figurará, además, dos cuadriláteros en los cuales el elector anotará los números que corresponda en la lista respectiva a los candidatos a Senadores o Diputados de su preferencia.

El voto de preferencia es opcional y el elector puede votar por uno o por dos de los candidatos. La no emisión del voto preferencial, o el error que se cometa al marcarlo no anula el voto, pero sí la preferencia”.

Artículo 21o.—En cuanto no hayan sido modificadas por esta ley, mantienen su vigencia las disposiciones de la Ley 14250, sus modificatorias y ampliatorias.

El Jurado Nacional de Elecciones publicará una edición concordada de dicha Ley con las disposiciones de la presente.

Artículo 22o.—La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza, sobre los resultados de las elecciones, a través de los medios de comunicación, sólo podrá efectuarse hasta 15 días antes de la elección.

Disposiciones Transitorias

Artículo 23o.—De conformidad con la Cuarta Disposición Transitoria de la Constitución Política del Perú, el Senado se elige en distrito único, en el proceso electoral de 1985.

Artículo 24o.—El Jurado Nacional de Elecciones, con su actual integración, tendrá a su cargo el proceso electoral 1984-1985.

Artículo 25o.—Mantienen vigente su inscripción para las elecciones generales de 1984-1985 los Partidos inscritos para las elecciones políticas de 1980 ante el Jurado Nacional de Elecciones, siempre que hayan alcanzado representación parlamentaria.

Disposición Final

Artículo 26o.—La presente ley regirá al día siguiente de su publicación.

Comuníquese al Presidente de la República para su promulgación.

Casa del Congreso en Lima, a los veinticuatro días del mes de Agosto de mil novecientos ochenticuatro.

MANUEL ULLOA ELIAS

Presidente del Senado

ELIAS MENDOZA HABERSPERGER

Presidente de la Cámara de Diputados

CARLOS MANCHEGO BRAVO

Senador Secretario

ERNESTO OCAMPO MELENDEZ

Diputado Secretario

**AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA
POR TANTO:**

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno en Lima, 24 de agosto de 1984.

FERNANDO BELAUNDE TERRY, Presidente Constitucional
de la República.

LUIS PERCOVICH ROCA, Ministro del Interior.