



HACIA LA REFORMA ELECTORAL

*Javier Alva Orlandini**

ANTECEDENTES

Cuando no existía aún ninguna Constitución del Perú, sino el Estatuto Provisional de 8 de octubre de 1821, el Congreso Constituyente, bajo la presidencia de Javier de Luna Pizarro, acordó, en sesión de 21 de septiembre de 1822, designar de su seno a una Junta Gubernativa para que se encargara del Poder Ejecutivo; y, con ese propósito, eligió a La Mar, Alvarado y al Conde de Vista Florida. "Los elegidos quedan separados del Congreso, luego que presten el juramento respectivo".

Es digno de mencionar ese acto republicano por dos razones: la primera, porque estableció en el Perú, breve y acaso inadvertidamente, el sistema parlamentario; y, la segunda, porque reconoció, como principio básico de la naciente democracia, la separación de poderes, incumplido en muchos estadios de nuestra historia e incluso escarnecido durante el régimen transitorio que sustituyó a la dictadura corrupta del oncenio fujimontesinista.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

No es difícil comprobar que en las dos últimas centurias las naciones que se han dictado más Constituciones son, precisamente, las que tienen menor estabilidad política e incipiente desarrollo económico y social.

* Abogado. Ex Senador y Diputado de la República en varios periodos legislativos. Ha desempeñado la Vice-Presidencia de la República (1980-1985). Presidente del Senado (1981-1982). Ha presidido numerosas Comisiones Reformas y Redactoras de códigos y leyes nacionales, como el Código Civil (1984), Ley de Política Nacional de Población (1985), Código Penal (1991), Código Procesal Penal (1991), Código de Ejecución Penal (1991) y el Código Procesal Civil (1992).

El Perú no es excepción a esa regla. En efecto, sin considerar estatutos provisionales y revolucionarios, estamos ad portas –quiera o no el Congreso– de una décimotercera Constitución.

Es, además, pertinente señalar, para los efectos de este breve análisis, que la teoría del derecho constitucional diferencia la normalidad constitucional y la normatividad constitucional. Dentro de tal teoría, la Constitución Histórica nos permite afirmar que es el régimen presidencial el que ha prevalecido en el Perú, con exageraciones en la Constitución Vitalicia de 1826 y algunas limitaciones en las Cartas de 1933 y 1979.

El sustento de todo régimen democrático de gobierno es, sin duda, la voluntad del pueblo. Esa voluntad, empero, puede –con más o menos fidelidad– expresarse de diversas formas, según el sistema electoral que se aplique.

MARGINACION DE MUJERES Y ANALFABETOS

A las mujeres no se les reconoció derechos políticos hasta que, en 1955, por ley N° 12391, se reformó la Constitución de 1933. A los analfabetos se les reconoció el derecho al sufragio en la Constitución de 1856, pero, al reformarse la Carta de 1860, volvieron a la marginación política en 1895. La Constitución de 1979 confirió la calidad de ciudadanos-electores a los analfabetos.

El universo electoral se incrementó sustancialmente al reducirse a 18 años la edad para adquirir la ciudadanía.

ELECCION INDIRECTA

En los primeros 30 años de la República, las elecciones presidenciales y parlamentarias se hicieron a través de los colegios electorales de parroquia y de provincia, vale decir en forma indirecta.

ELECCION DIRECTA

Es con la Constitución de 1856 que se estableció la elección directa, para Presidente y Vicepresidente y Senadores y Diputados. Se eliminó así la intermediación de los colegios electorales de parroquia y de provincia, que se prestaron a manipulaciones.

BICAMERALIDAD

El Parlamento en el Perú ha tenido dos Cámaras, salvo en la Constitución de 1826 en que existieron las Cámaras de Tribunos, Senadores y Censores; y en la de 1867 en

que el Congreso tuvo una sola Cámara. Por su propia finalidad, fueron unicamerales los Congresos Constituyentes, Convenciones Constituyentes y Asambleas Constituyentes.

La experiencia vivida a partir del 5 de abril de 1992 convence que el Congreso debe ser bicameral. El debate de las leyes en una y otra Cámara evita las sorpresas y permite que, en el interregno, la opinión pública participe directamente o usando los medios de comunicación social.

El Congreso unicameral, poco numeroso, no es representativo. Los regímenes autoritarios buscan siempre disminuir la representación popular. Las leyes cuando se discuten ampliamente resultan más concordantes con el interés nacional.

Con Cámara única, la fiscalización deviene ineficaz y el control político limitado o inoperante.

NUMERO DE SENADORES Y DIPUTADOS Y DISTRITOS ELECTORALES

La Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, creada por el Decreto Supremo N° 018-2001-JUS, dictado por el Gobierno Transitorio, ha propuesto que el Senado esté integrado por 50 representantes, elegidos en distrito único; y la Cámara de Diputados por 150 miembros, elegidos en distritos múltiples, sobre la base de los departamentos. Se conjugarían así los aspectos de apreciación nacional de las materias legislativas y la fiscalización y promoción de los asuntos vinculados a cada circunscripción. Sin embargo, debe tenerse siempre presente que corresponde a los gobiernos locales y departamentales (o regionales) planear y ejecutar las obras y los servicios que son de sus competencias.

Las primeras Constituciones del Perú fijaron el número de Diputados en proporción a la población de las provincias: uno por cada 20 000 o fracción que pase de 10 000 (1828); uno por cada 24 000 o fracción que pase de 12 000 (1834); uno por cada 30 mil o fracción que pase de 15 000 (1839); uno por cada 25 000 o fracción que pase de 15 000 (1856 y 1867); uno por cada 30 000 o fracción que pase de 15 000 (1860). Los Senadores tuvieron representación territorial: 4 ó 5 por departamento.

El número de Diputados y Senadores varió en las diversas etapas de la República. El primer Congreso se instaló en 1829 con 70 Diputados y 20 Senadores. En 1855 los Diputados fueron 78 y los Senadores 24. En 1858, 94 y 50. En 1862, 112 y 39. En 1872, 137 y 43. En 1892, 176 y 50. En 1901, 162 y 48. En 1913, 156 y 47. En 1907, 146 y 50. En 1913, 156 y 47. En 1919, 112 y 32. En 1920, 110 y 35. En 1939, 124 y 45. En 1945, 147 y 45. En 1950, 152 y 45. En 1956, 182 y 53. En 1963, 145 y 45. Y entre 1980 y 1990, 180 y 60, respectivamente.

El censo de 1876 determinó que la población del Perú era, aproximadamente, de 2 650 000. Por lo tanto, en la parte final del siglo XIX se puede estimar –con variantes– que por cada 25 000 habitantes había un Diputado y por cada 55 000 habitantes un Senador.

Para la elección de 1963, como ya se indicó, el número de Diputados fue de 145 y el de Senadores de 45, de acuerdo al Decreto-Ley N° 14250. El Perú tenía alrededor de 13 millones de habitantes. Por lo tanto, fue elegido, aproximadamente, un Diputado por cada 90 000 habitantes y un Senador por cada 300 000 habitantes.

La Constitución de 1979 dispuso que los Diputados serían 180 y los Senadores 60. La norma constitucional consideró, poco más o menos, la representación de 100 000 habitantes por cada Diputado y de 300 000 habitantes por cada Senador. En el año 2002, la población estimada es de 28 000 000 de habitantes y, por ende, la representación sería de 150 000 habitantes por Diputado y 450 000 por Senador, si se mantuviera el criterio de la referida Carta.

La Constitución de 1993 fija en 120 el número de Congresistas. Proporcionalmente es la representación más pequeña del mundo: 225 000 habitantes por Congresista. Necesariamente, debe ser modificada.

La propuesta de la Comisión, en cuanto al número de Senadores y Diputados, es conservadora: un Congreso con sólo 200 miembros, o sea 135 000 habitantes por Parlamentario.

SISTEMA DE ELECCION

En lo que atañe al Congreso (y por extensión, en lo pertinente, a los Concejos Municipales), hay dos sistemas básicos para elegir a sus integrantes: el empírico y el racional.

En el sistema empírico se determina por ley el número de representantes que corresponde elegir por mayoría a cada circunscripción electoral. Si a ésta le corresponde, por ejemplo, 5 representantes, serán electos los integrantes de la lista con mayor votación. Dependiendo del número de listas y de la votación de cada una, es probable que la más votada pueda tener alrededor del 30%. Los integrantes de las otras listas, con menor votación, no obtendrían ninguna representación. Vale decir que el 70% de los electores quedan sin representación. También es empírico el sistema por el cual la ley determine que, en el mismo ejemplo de 5 representantes, 4 correspondan a la mayoría y 1 a la minoría. Si el resultado es del 30% para la lista más votada, le corresponderían 4 representantes, y a la lista que ocupe el segundo lugar un solo representante. Aunque se mitiga algo la desproporción, siempre quedan sin representación la mayoría de los electores. Ambos ejemplos han tenido vigencia en el Perú, hasta 1962.

Hay teóricos que propugnan que en el Perú, en vez de elección pluripersonal, se establezca la uninominal, creándose tantos distritos electorales como representantes deban ser elegidos. Sin embargo, el problema de la representación no se resuelve. Si el candidato más votado tiene el 30 % de los sufragios, el 70 % de los ciudadanos no estarían, tampoco, representados. Para evitar esta situación de falta de representatividad algunos propugnan establecer la segunda vuelta, en la que participarían sólo los dos candidatos más votados. A mi modo de ver, la solución no es adecuada. En efecto, lo probable es que uno de los candidatos gane por un margen pequeño de votos y que los electores del perdedor queden sin representación. Si esta situación se repite en todos, o casi todos, los distritos uninominales, el Congreso no tendría la representación de todo el universo electoral, sino de una parte.

Este es un debate que lleva alrededor de dos centurias. Es posible que se encuentre formas o fórmulas más convenientes, en tanto se amplía el ejercicio directo de la democracia, a través de consultas populares más frecuentes. Mientras tanto, lo más adecuado a la representación de los electores y a la esencia de la democracia representativa es recurrir al sistema racional de la representación proporcional, sea a través de la cifra repartidora o del cociente electoral. Es verdad que este sistema es proclive a la dispersión y multiplicación de listas de candidatos y dificulta crear mayorías estables en el Congreso. Sin embargo, cuando no hay sectarismos, hace viable, también, las concertaciones políticas, que son distintas a las prácticas del transfuguismo.

Haciendo historia, la elección pluripersonal de Senadores y Diputados se introdujo en el Perú a partir de 1963, mediante el Decreto-Ley 14250; y permite, en lo posible, que el Congreso sea, a manera de espejo, reflejo de los diversos sectores de la opinión pública.

No obstante la experiencia inicial del período 1963-68, en que los partidos perdedores formaron una coalición en el Congreso, agresiva e intolerante, considero que debe mantenerse el sistema de representación proporcional, tanto para elegir Senadores como Diputados y, en lo que atañe a los gobiernos locales, aplicar la fórmula de la Ley N° 23671, de la que fui autor, que permite a quien es electo alcalde tener mayoría de regidores, a fin de que la gestión municipal, eminentemente ejecutiva, no devenga en estéril, cuando las pasiones se imponen a las razones.

DURACION DEL MANDATO Y RENOVACION PARCIAL DE DIPUTADOS

La Comisión antes aludida considera que el mandato de los Senadores y Diputados sería de cinco años; pero éstos -los Diputados- se renovarían por mitad cada 30 meses. La renovación parcial de las Cámaras rigió durante casi cien años, hasta 1915. Fue suprimida por la Carta de 1920. Es conveniente reincorporarla por cuanto es una válvula para renovar la expresión de la voluntad popular. Hace innecesaria la

revocatoria del mandato parlamentario y la disolución del Congreso. La revocatoria es incompatible con el sistema de representación proporcional y la disolución constituye una suerte de "espada de Damocles" que limita el control político y la fiscalización.

Es necesario precisar (porque hay, con frecuencia, opiniones equivocadas) que la renovación parcial significaría que la mitad de los Diputados, en la primera elección, tendría un período de 30 meses. A partir de entonces, cada período sería de cinco años.

REQUISITOS E IMPEDIMENTOS PARA POSTULAR A SENADORES Y DIPUTADOS

Básicamente son los mismos de la Carta del 79: ser peruanos de nacimiento, estar en ejercicio de los derechos políticos, y tener por lo menos 25 y 35 años de edad para ser Diputado o Senador, respectivamente.

Para postular a Presidente, Senador o Diputado deben dejar sus cargos, cuando menos un año antes del día de las elecciones, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, el Defensor del Pueblo y los Alcaldes.

REELECCION DE SENADORES Y DIPUTADOS

Los Senadores y Diputados no manejan los recursos del Estado. En el Perú y en casi todos los países del mundo, los miembros del Congreso pueden postular la reelección. La realidad acredita que nunca fueron reelectos más del 15 ó 20 %. La experiencia y la renovación son necesarias para el adecuado funcionamiento del Congreso.

MANDATO RENUNCIABLE

La Constitución de 1933 permitió renunciar al mandato legislativo sólo en caso de reelección. La Comisión ha considerado unánimemente que no hay razón alguna para prohibir que cualquier Senador o Diputado pueda renunciar. La renuncia produce la vacancia del cargo. No hay necesidad de convocar a nuevas elecciones, pues la vacante sería ocupada por el accesitario, salvo en los departamentos que elijan un solo Diputado.

INMUNIDADES

Las inmunidades sólo deben proteger a los Senadores y Diputados, durante el período que ejercen sus cargos. Nada justifica que se extienda la inmunidad por más tiempo. El artículo 99º de la Carta de 1993 extiende la inmunidad hasta cinco años después de que hayan cesado en favor de los funcionarios aforados.

ANTEJUICIO

El antejuicio sólo debe alcanzar al Presidente de la República, a los Vocales de la Corte Suprema, a los Fiscales Supremos, a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, a los miembros del Tribunal Constitucional, a los miembros del Tribunal Supremo Electoral, al Defensor del Pueblo, al Contralor General y al Superintendente de la Banca y Seguros.

La Comisión ha considerado que, sin perjuicio del fuero que les corresponde, los Senadores y Diputados no deben tener el privilegio del antejuicio.

LEGISLATURAS

Las Legislaturas Ordinarias tienen dos períodos anuales: uno de 4 meses y medio y otro de tres meses. Se instalan, respectivamente, el 27 de julio y el 1 de abril. Se reproduce la norma de la Constitución de 1979.

Las Legislaturas Extraordinarias, para tratar asuntos específicos, pueden ser convocadas por el Presidente de la República o, mediando acuerdo de la Comisión Permanente, por los Presidentes de las Cámaras.

El Congreso puede reunirse por autoconvocatoria, estando presentes la mitad más uno del número legal de Senadores y Diputados. Esta es una innovación importante para evitar la interrupción de la constitucionalidad.

En el interregno funciona la Comisión Permanente, con facultades semejantes a las que indicó la Carta del 79.

ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS

La aprobación de los proyectos de ley debe iniciarse en la Cámara de Diputados, siendo el Senado la Cámara revisora. La iniciativa legislativa corresponderá a Senadores y Diputados y al Presidente de la República y, en los asuntos de su competencia, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo Nacional de la Magistratura, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo Electoral, al Defensor del Pueblo, a los órganos constitucionales autónomos, a los colegios profesionales y a los ciudadanos en el número que fije la ley.

Al Congreso le correspondería: aprobar el Presupuesto y la Cuenta General de la República; aprobar los tratados; la elección de los miembros del Tribunal Constitucional y la del Defensor del Pueblo, requiriéndose el voto de dos tercios del número legal de Senadores y Diputados e igual número para la remoción.

Al Senado le correspondería: aprobar o no los estados de excepción que decreta el Presidente de la República, así como sus prórrogas; ratificar el nombramiento de Embajadores en el exterior; ratificar asimismo los ascensos en los altos mandos militares y policiales; ratificar también el nombramiento del Presidente del BCR, del Contralor General y del Superintendente de la Banca y Seguros; y designar a tres miembros del directorio del BCR. Sería Cámara revisora en las iniciativas legislativas.

A la Cámara de Diputados le correspondería: iniciar la aprobación de las leyes; acusar ante el Senado a los funcionarios aforados, vale decir a los que tienen derecho al antejuicio; el control político, mediante la interpelación y la censura a los ministros; la fiscalización de la administración del Estado, a través de comisiones investigadoras. Estas comisiones se formarían con el voto de un tercio de los Diputados y dispondrían la actuación de medios probatorios con el voto, también, de un tercio de sus integrantes.

Las discrepancias en cuanto al contenido de los proyectos de ley serían resueltas con intervención de una comisión bicameral de conferencia.

LEYES ORGANICAS

El funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos se regula mediante leyes orgánicas. Estas requieren aprobación con mayoría absoluta del número legal de Diputados y Senadores. No puede haber delegación de facultades legislativas respecto a leyes orgánicas.

DELEGACION DE FACULTADES LEGISLATIVAS

La dinámica de la administración del Estado moderno requiere que el Congreso, por plazo determinado y sobre materia específica, delegue funciones legislativas en el Presidente de la República. El uso de la delegación debe agotar la atribución legislativa. Puede adoptarse el criterio que inspira, entre otras, a la Constitución de España de 1978, que dispone que el Congreso indique las normas básicas de la delegación. Los decretos legislativos deben darse cuenta al Congreso, para que éste, como ocurre con cualquier ley, pueda modificarlos o derogarlos.

Los decretos legislativos pueden contener materias tributarias.

PROMULGACION DE LAS LEYES

Las leyes pueden ser promulgadas u observadas por el Presidente de la República. No puede haber promulgación parcial de las leyes.

DEFINICION DE PRESIDENTE

La Comisión consideró que, siendo principio básico del sistema democrático la separación de poderes, el Presidente de la República representa a la Nación y es Jefe del Poder Ejecutivo. Se elimina la frase "personifica a la Nación".

REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE

Para postular a la Presidencia de la República se requiere ser peruano de nacimiento, mayor de 35 años y ciudadano en ejercicio. Pero, además, haber renunciado a otra nacionalidad, si se la tuviera. Hay que evitar hechos traumáticos como los que afronta el Perú en la actualidad.

Una alternativa -recogiendo la experiencia ecuatoriana- sería exigir que para postular a Presidente se sea, además, hijo de peruanos de nacimiento.

ELECCION DE PRESIDENTE

Para ser elegido Presidente de la República se requiere obtener la mayoría absoluta de los votos válidos. Se excluyen los votos nulos y los votos en blanco.

Si ninguno de los candidatos obtiene esa mayoría absoluta, pero uno de ellos supera el 40% de los votos válidos y existe más de 10 puntos porcentuales respecto del segundo, es proclamado Presidente.

DURACION DEL CARGO

Se mantiene el mandato por cinco años. La historia demuestra que seis años son muchos y la realidad convence que cuatro años son pocos para desarrollar un programa de gobierno.

NO REELECCION

Los nefastos antecedentes de los oncenios de Leguía y Fujimori convencen de que la reelección inmediata conduce inevitablemente al fraude electoral y a la corrupción en el gobierno. Se debatió, en la referida Comisión, la fórmula de la reelección mediata, tras uno o dos períodos, pero se optó por proscribir la reelección mediata e inmediata.

Respecto a la no reelección conviene destacar la exposición de motivos del proyecto de Constitución, elaborado por la Comisión Villarán.

SENADORES VITALICIOS

La experiencia acumulada en el ejercicio de la Presidencia de la República no debe ser desaprovechada por la Nación. Es esa la razón por la cual se propone retornar a la fórmula contenida en la Constitución de 1979, a efecto de que los ex Presidentes elegidos por el pueblo sean Senadores Vitalicios supernumerarios. De manera que cuando el pueblo elige al Presidente, elige también al Senador Vitalicio.

Se excluye de esta calidad de Senador Vitalicio a los que hayan atentado contra el orden constitucional, renegado de la ciudadanía peruana o sido destituidos de la Presidencia.

VICEPRESIDENCIA

Se retornaría así a las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1839 y 1856 en cuanto a tener un solo Vicepresidente. En caso de que vacen los cargos de Presidente y Vicepresidente, asume el cargo, para convocar a elecciones, el Presidente del Senado.

VACANCIA

Las causales de vacancia, en la propuesta, tienen algunas modificaciones respecto de la Carta de 1979. Además del caso de muerte, se consideran la renuncia y el abandono del cargo y la sentencia condenatoria firme, que sólo requieren el voto de la mayoría simple de Senadores y Diputados; y la incapacidad permanente, física o mental, con certificación médica, y la conducta incompatible con la dignidad del cargo, que necesitan el voto de los dos tercios.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE

En esencia, se mantienen las atribuciones fijadas en la Carta del 79, pero ampliándose la obligación presidencial de cumplir las resoluciones de todos los órganos jurisdiccionales; y, en cuanto a los decretos de urgencia, en materia económica y financiera, éstos caducarían a los 30 días, salvo ratificación expresa del Senado, que puede prorrogarlos por 60 días más.

Los indultos sólo podrán ser concedidos si no están prohibidos por la ley o los tratados.

La facultad de reglamentar las leyes sería compartida con otros órganos autónomos.

La convocatoria a todo tipo de elecciones y de consultas populares sería competencia del TSE.

CONSEJO DE MINISTROS - PRESIDENTE DEL CONSEJO

El Presidente del Consejo de Ministros no tendrá cartera alguna. Sus atribuciones serán las relativas a los planes nacionales de desarrollo, a coordinar las funciones del Poder Ejecutivo con el Congreso y los gobiernos departamentales y locales y a dictar medidas relativas al orden interno y a la seguridad exterior.

El Consejo de Ministros mantendrá las atribuciones que le asigna la Carta del 79 y, además, las de aprobar los planes nacionales de desarrollo, conferir condecoraciones a nombre de la Nación y autorizar a los peruanos para servir en ejército extranjero, que dicha Carta atribuyó al Presidente de la República.

CONCURRENCIA A LA CAMARA DE DIPUTADOS

El nuevo Consejo de Ministros concurrirá a la Cámara de Diputados, dentro de los 30 días de su juramentación, para debatir la política general del gobierno. La exposición no genera voto alguno.

RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS

Los Ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrenden. La responsabilidad política no alcanza al Presidente de la República.

UNIDAD EN EL REGIMEN ELECTORAL

En casi todas nuestras Constituciones, los procesos electorales estuvieron regidos por el Poder Electoral. Empero, ese pomposo nombre no impidió que fuera instrumento de los gobiernos autoritarios o de facto. En la Constitución de 1993, el Capítulo XIV se denominó simplemente "Del Jurado Nacional de Elecciones", dentro del Título IV concerniente a la Estructura del Estado. La carta de 1993 destina el Capítulo XIII "Del Sistema Electoral" (siempre en el Título IV De la Estructura del Estado) a tratar de esta materia. La denominación no es acertada por cuanto sistema electoral refleja más bien el mecanismo de acuerdo al cual se hace la elección. Se considera más apropiado que el Capítulo, por su contenido, sea denominado "régimen electoral".

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Cuando en las decisiones prima el criterio de conciencia y no la aplicación del derecho el nombre apropiado es el de Jurado; pero cuando, a la inversa, debe ser aplicado el derecho, o sea la Constitución y la ley y, adicionalmente, los principios generales del derecho, el nombre tiene que ser distinto. Y, entre los alternativos de

Corte Electoral o Tribunal de Elecciones, parece ser más adecuado el de Tribunal Supremo Electoral, del cual dependerán los Tribunales Electorales Especiales, según la clase de elecciones (políticas, regionales o municipales). La composición del Tribunal puede ser la misma que actualmente tiene el Jurado Nacional de Elecciones.

En los procesos electorales de 2000 y 2001 operaron, junto al Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Todos sabemos lo que ocurrió. Desde el golpe del 5 de abril de 1992 se pervirtió el Estado de Derecho, que el doctor Bustamante y Rivero llamaría la "juridicidad". Sin menoscabo de la acción del grupo mafioso civil-militar, para adulterar las consultas populares, la creación del llamado Sistema Electoral no es conveniente. En mi concepto, debe haber un solo órgano supremo electoral, con el cual colabore, en tareas de elaborar los padrones de electores, las cédulas de sufragio y demás material electoral por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, bajo tal nombre u otro distinto, y cuyo jefe corresponderá designar al Tribunal Supremo Electoral.

Los insumos necesarios para cumplir sus fines serían proporcionados por el Registro de Identificación del Perú, que debe ser un órgano separado en atención a que su finalidad es más vasta que la meramente electoral, pues empieza con el nacimiento de las personas y concluye con la muerte de éstas. El Jefe del Registro podría ser nombrado, también, por el Tribunal Supremo Electoral.

El Tribunal Supremo Electoral tendría por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad popular manifestada en las urnas por votación directa.

El Tribunal Supremo Electoral sería, pues, el órgano autónomo de mayor jerarquía del régimen electoral. Resuelve con arreglo a Ley y a los principios generales de derecho. Sus decisiones jurisdiccionales son definitivas, no revisables, ni revocables; y se adoptan por mayoría simple de votos. Tendría iniciativa en la formación de las Leyes.

Correspondería al Tribunal Supremo Electoral:

- 1.- Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, en sus diversas modalidades, así como la aprobación de los padrones electorales.
- 2.- Llevar el registro de partidos políticos y de las alianzas respectivas y cumplir y hacer cumplir las normas pertinentes.
- 3.- Administrar la justicia electoral.

- 4.- Proclamar a los candidatos elegidos y otorgar las credenciales correspondientes.
- 5.- Proclamar los resultados de las consultas populares.
- 6.- Declarar, en su caso, la nulidad de los procesos electorales.
- 7.- Designar al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, por un período de cuatro años.
- 8.- Designar al Jefe del Registro Nacional de Identificación, por un período de cuatro años.
- 9.- Dictar las resoluciones para suplir vacíos o defectos de la legislación electoral.
- 10.- Ejercer las demás atribuciones que determina la Constitución o la Ley.

No serían revisables en sede judicial las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral en materia electoral.

El Tribunal Supremo Electoral estaría integrado por cinco miembros:

- 1.- Uno, elegido en votación secreta por la Corte Suprema, entre abogados de reconocida conducta democrática.
- 2.- Uno, elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales, entre abogados de reconocida conducta democrática.
- 3.- Uno, elegido en votación secreta entre los miembros del Colegio de Abogados de Lima.
- 4.- Uno, elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades nacionales, entre sus ex-Decanos. Y
- 5.- Uno, elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex-Decanos.

Presidiría el Tribunal Supremo Electoral quien fuera elegido, en votación secreta, entre sus integrantes.

Los miembros del Tribunal Supremo Electoral deberían reunir los mismos requisitos para ser Vocal de la Corte Suprema. Tendrían las mismas incompatibilidades, impedimentos y obligaciones. Gozarían también de los mismos privilegios. Su período sería de siete años, sin reelección.

No podrían integrar el Tribunal Supremo Electoral los candidatos a cargos electivos, ni quienes son o hayan sido, en los últimos cinco años, dirigentes nacionales en los partidos políticos, miembros del Congreso o Ministros de Estado.

LOS PARTIDOS POLITICOS

Se mantendrían, en esencia, preceptos que declaran que los partidos políticos expresan el pluralismo democrático y concurren a la formación y manifestación de la

voluntad popular. Asimismo que son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad serían libres, dentro del respeto a la Constitución y la Ley.

Todos los ciudadanos con capacidad de voto tendrían derecho a asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos, con excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo (los cuales tendrían derecho a voto).

Correspondería a los partidos políticos o alianzas de partidos inscritos postular candidatos en cualquier elección popular y fiscalizar los procesos de referéndum y revocación de mandato y demás consultas a la ciudadanía.

El Tribunal Supremo Electoral inscribiría a los partidos políticos que presenten relación de adherentes en número no inferior al uno por ciento de los ciudadanos que votaron en el proceso electoral nacional precedente y siempre que reúnan los otros requisitos que indica la Ley. La inscripción concede personalidad jurídica.

Los partidos políticos renovarían su inscripción si no obtienen para sus candidatos, en la elección nacional, votación mayor al tres por ciento de los votos válidos.

Asimismo, inscribiría a las alianzas de partidos que cumplan las disposiciones de la Ley.

La inscripción de las alianzas de partidos queda sin efecto al concluir el proceso electoral respectivo.

El Tribunal Supremo Electoral inscribiría, también, a los partidos políticos departamentales que presenten relación de adherentes en número no inferior al dos por ciento de los ciudadanos que votaron en la circunscripción respectiva en el proceso electoral precedente. Tales partidos intervendrían sólo en los procesos electorales que determine la ley. Renovarían su inscripción si no obtienen para sus candidatos votación no menor al cinco por ciento.

Los partidos políticos pueden adquirir bienes muebles o inmuebles. Para la inscripción de los mismos se abre un libro especial en el registro de asociaciones de los Registros Públicos, con copia auténtica del asiento de inscripción en el registro del Tribunal Supremo Electoral. La Ley establecería la forma de disponer de dichos bienes, en caso de disolución. Se aplicaría, en lo pertinente, las normas sobre asociaciones del Código Civil.

La Ley, asimismo, norma el funcionamiento democrático de los partidos y la legitimidad de los recursos que usan en sus actividades.

ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL

El Estado no debe dar trato preferente a ningún partido. Proporciona a todos los partidos políticos inscritos acceso a los medios de comunicación social de su propiedad, con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores. La misma obligación tienen los medios de comunicación que, por concesión del Estado, usan el espectro electromagnético.

Durante las campañas electorales, los partidos políticos tienen acceso gratuito e igual a los medios de comunicación social de propiedad del Estado, así como a los que adquiera el Tribunal Supremo Electoral en los de propiedad privada. Los partidos políticos tienen, también, acceso gratuito e igual a los medios de comunicación concesionados a particulares.

IMPARCIALIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Los funcionarios públicos impedidos de postular a Presidente de la República y a Senadores o Diputados y, en general, los que administran recursos del Estado están prohibidos de intervenir durante las campañas electorales para favorecer o perjudicar a cualquier partido o candidato.

USO DE LA CEDULA UNICA Y DE MEDIOS ELECTRONICOS

En los procesos electorales los ciudadanos votan en ambientes que aseguren el secreto de sus votos y en cédulas únicas, distribuidas oficialmente y diseñadas en forma adecuada para que aparezcan identificados en iguales condiciones todos los candidatos o las opciones materia de la consulta.

El Tribunal Supremo Electoral podrá disponer el uso de medios electrónicos o similares que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio del derecho de sufragio.

El escrutinio de los votos en toda clase de elecciones se realiza en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio. Sólo es revisable en los casos de error material o de impugnación, los cuales se resuelven conforme a Ley.

DE LA NULIDAD DE LAS ELECCIONES

Considerando que se propugna que el voto sea voluntario –y no obligatorio– se propone que el Tribunal Supremo Electoral declare la nulidad de un proceso electoral, cualquiera que sea su finalidad, sólo en los casos siguientes:

- 1.- Cuando dejan de concurrir a votar más de los dos tercios de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

- 2.- Cuando los votos nulos o blancos, sumados o separadamente, superan la mitad de los emitidos. Y
- 3.- Cuando hay graves irregularidades que sean suficientes para modificar los resultados.

DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Correspondería a la Oficina Nacional de Procesos Electorales organizar todos los procesos electorales y consultas populares, así como la elaboración, el diseño y la distribución de la cédula de sufragio; la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados; brindar permanente información sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio; elaborar su proyecto de presupuesto; y ejercer las demás atribuciones que la ley le señale.

El Jefe de la ONPE, además de ser nombrado por el Tribunal Supremo Electoral, sería removible por éste, si hay causa justificada.

DEL VOTO Y DEL ESCRUTINIO

En los procesos electorales, los ciudadanos votan en ambientes que aseguren el secreto de sus votos y en cédulas únicas, distribuidas oficialmente y diseñadas en forma adecuada para que aparezcan identificados en iguales condiciones todos los candidatos o las opciones materia de la consulta.

El Tribunal Supremo Electoral podrá disponer el uso de medios electrónicos o similares que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio del derecho de sufragio.

El escrutinio de los votos en toda clase de elecciones debe realizarse en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio. Sólo es revisable en los casos de error material o de impugnación, los cuales se resuelven conforme a Ley.

LO QUE NO SE HIZO Y LO QUE SE PUEDE HACER

Una de las decisiones iniciales del gobierno transitorio debió ser la elaboración del proyecto de reformas constitucionales, a efecto de poner en vigencia desde el 1º de enero de 2001 una nueva Carta Política, sobre la base de la Constitución de 1979 y con la incorporación de algunas normas sobre participación directa de los ciudadanos. Tardíamente, el 7 de junio de 2001, se instaló la Comisión de Estudios de las Bases de la Reforma Constitucional, creada por el Decreto Supremo N° 018-2001-JUS, la cual culminó su labor el 15 de julio.

De haberse planteado la reforma constitucional al Congreso que feneció el 26 de julio último habría sido posible que éste modificara su Reglamento a efecto de desdoblar

su última legislatura ordinaria y aprobar la reforma directamente o la sometiera a consulta popular. Las condiciones políticas se habían dado.

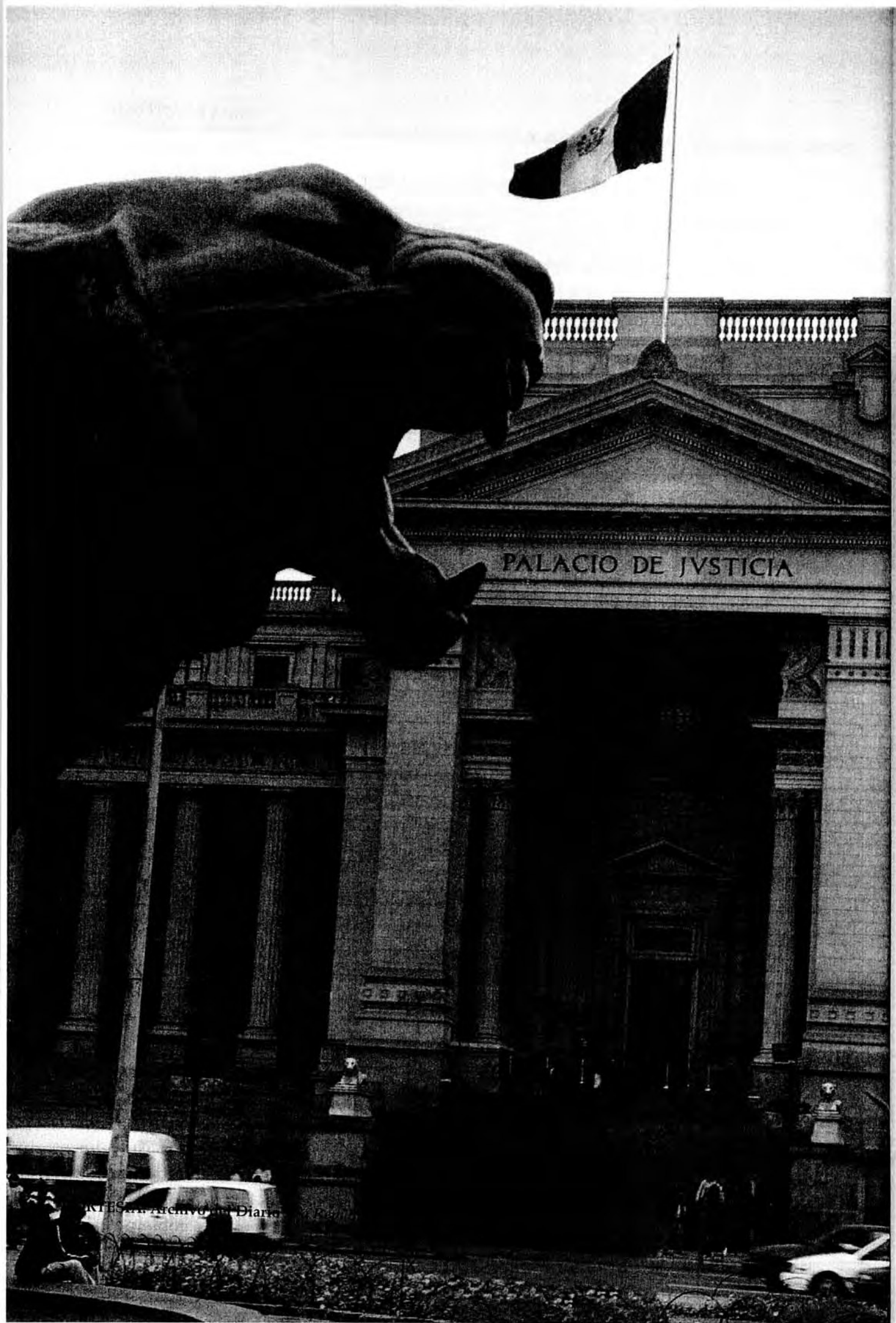
Es distinta, en cambio, la situación del gobierno instalado el 28 de julio de 2001: no tiene apremio alguno para sustituir la ominosa Carta de 1993, fruto del denominado Congreso Constituyente Democrático y de un fraudulento referéndum de 31 de octubre de 1993, por cuanto concentra el poder en el Presidente de la República y, en lo que le atañe, en el Congreso unicameral cuya representatividad está reducida enormemente, no obstante haber emergido ambos Poderes de comicios excepcionalmente transparentes.

Es indispensable examinar cuidadosamente la materia relativa al régimen electoral, pues este tema está vinculado al ejercicio del derecho de sufragio. En la temática de los derechos políticos -de acuerdo a la propuesta de la Comisión de Estudios de las Bases de la Reforma Constitucional- se propone dos reformas fundamentales: una, para que el voto sea facultativo y no obligatorio; y otra, para que ejerzan el derecho de votar tanto los militares como los policías en actividad. Tales reformas no son sino el corolario de otras introducidas mucho tiempo antes: en 1856 y 1860 las Constituciones reconocieron el voto a los analfabetos, hasta la reforma de 1895, y luego a partir de 1979; y en 1954, cuando se reforma la Carta de 1933, para incorporar a las mujeres al universo electoral.

Para que pueda funcionar la democracia (definida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo) se requiere que tanto la Constitución como la legislación electoral posibiliten a los ciudadanos que su opinión, libremente expresada, alcance dos objetivos fundamentales: 1) el ejercicio directo de determinados actos políticos; y 2) los comicios periódicos y auténticos para elegir sus representantes.

La participación directa es la referida al referéndum cuya finalidad es el ejercicio de los derechos de revocar o remover determinadas autoridades y de iniciativa o decisión legislativa o constitucional. Nuestra experiencia respecto de esta institución no es, precisamente, positiva. Conviene recordar que los "plebiscitos" de 1919, 1939 y 1993 fueron verdaderas burlas a la ciudadanía. La participación indirecta, o sea mediante representantes, abarca las instancias de los gobiernos central, regional (o departamental) y local.

Cuando el Congreso clausura su Primera Legislatura Ordinaria de 2001 sin haber debatido, ni siquiera en comisiones, los problemas relacionados con la descentralización, la regionalización o departamentalización; y cuando el Poder Ejecutivo, por su parte, nombra y renombra a los funcionarios de los llamados Consejos Transitorios de Administración Regional, a pesar de las manifestaciones de protesta de los ciudadanos; es fácil colegir que no hay voluntad de restituir al pueblo el derecho a elegir (por regiones o departamentos) sus propios gobiernos. El centralismo atávico supervive. Es una fuerza centrípeta aparentemente invulnerable.



PALACIO DE JUSTICIA