
REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y CONSTITUCIÓN HISTÓRICA¹

Valentín Paniagua Corazao

Ex presidente constitucional de la República y del Congreso del Perú. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Actualmente es jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala.

No hay en la América Latina tesis política cuya verdad esté sustentada con más abundante caudal de pruebas experimentales que la tesis que condena la reelección del Presidente. Nuestro propio ejemplo ha confirmado con abrumadora evidencia la magnitud de los daños que, sin remedio, produce en estas repúblicas...

(Manuel V. Villarín. Anteproyecto de Constitución de 1931. *Exposición de Motivos y Texto*, p. 45)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Reelección: Institución ajena a la Constitución histórica

La Constitución de 1828, cuyas virtudes son reconocidas por todos, derogó la prohibición que contenía la Carta de 1823 y permitió la reelección presidencial inmediata. La enmienda —que respondía al proyecto político de Luna Pizarro y

¹ Versión revisada y ampliada del artículo "Reelección presidencial y legislación electoral", en OTÁROLA, Alberto (coord.) *Reelección presidencial y derecho de sufragio*. Lima: Foro Democrático/Institución Hans Siedel, 1997, pp. 119-143.

de sus más conspicuos partidarios— pretendía asegurar la continuidad constitucional; vale decir, lograr que la Constitución y el respeto a la ley se consoliden en el corazón de los peruanos, de modo que la generación venidera se acostumbre al orden constitucional y "se forme republicana"². Aun cuando la Constitución vitalicia despertaba justificados recelos por el continuismo presidencial que consagraba, la reforma de 1828, sustentada "en la bondad frágil, y precaria de un hombre" (La Mar) y no "en la firme voluntad de las instituciones"³, tenía un propósito plausible: arraigar la estabilidad, el orden⁴. La realidad, lamentablemente, frustró esa ilusión. El triunvirato de Gamara-Gutiérrez de la Fuente-Santa Cruz, que depuso a La Mar y consolidó en el poder a Gamara, provocó en los liberales un profundo desengaño que los indujo a abominar de su Constitución. Como era de esperar, la Convención Nacional de 1833, convocada precisamente para rectificar los errores de la Carta de 1828, repudió, de manera expresa, la reelección inmediata. Restableció la norma de la Carta de 1823 (artículo 74) y prohibió la reelección: "La duración del cargo de Presidente de la República es la de cuatro años; y ningún ciudadano puede ser reelegido, sino después de un período igual" (artículo 77). Así lo hicieron también, invariablemente, todas las constituyentes subsiguientes hasta 1979, incluyendo, por cierto, la Asamblea Nacional de

1919. La Constitución de 1993 quebró esa tradición más que centenaria. Era y es perfectamente explicable. Difiere, obviamente, de todas las demás por su origen y fines.

Nuestras constituciones, en general, respondieron a grandes corrientes de opinión nacional que liquidaron las autocracias que las precedieron y dieron nacimiento a nuevos regímenes constitucionales. No aconteció lo mismo con la Carta de 1993. Nació por imposición de la comunidad internacional y coonestó y garantizó, más bien, la permanencia (y no la salida) de un régimen de facto que se había autodenominado "gobierno de emergencia y reconstrucción nacional". Este sancionó unas "bases" (decreto ley 25418) que creaban un "régimen transitorio de emergencia", de duración indefinida, y que, además de concentrar las atribuciones del Ejecutivo y del Legislativo en el presidente, dejaban "en suspenso los artículos de la Constitución política y las normas legales" que se opusieran a dichas bases y, desde luego, a las normas que expidiera el autócrata (artículos 8 y 4).

El "régimen transitorio de emergencia" pretendía perpetuarse y gobernar con prescindencia de toda limitación constitucional, tal como lo hicieron las Fuerzas Armadas entre 1968 y 1980. La enérgica presión internacional impidió la consumación de ese designio. Merced a ella, Fujimori tuvo que comprometerse a convocar a una constituyente en la reunión extraordinaria de cancilleres de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Bahamas el 18 de mayo de 1992. Repugnaban a la OEA no tanto la quiebra del orden constitucional cuanto la prescindencia de la democracia representativa y la pretensión de dictar una Constitución mediante un plebiscito. Fujimori y la cúpula castrense fueron obli-

2 "Vilata a la justicia". *El Telégrafo de Lima*, 16 de diciembre de 1828, p. 3.

3 "Reflexiones sobre el sistema de gobierno que más conviene al Perú". *El Eco de la Opinión del Perú*, 26 de agosto de 1827, p. 1.

4 Sobre la presidencia vitalicia, como garantía de estabilidad y orden en las repúblicas, véase PANDO, José María de: "Legislación constitucional". *El Peruano*, 10, 15 y 17 de enero de 1827.

gados a aceptar una Constitución y, naturalmente, la alternabilidad en el ejercicio del poder, lo que, obviamente, contrariaba sus propósitos autocráticos y continuistas. Por ello, dictada la Constitución, se inició de inmediato un proceso de "desconstitucionalización" que la convirtió en el estatuto a que aspiraba. Así se explica que intentara nada menos que dos reelecciones sucesivas, burlando la reelección presidencial inmediata, por una vez, que había previsto la Carta de 1993.

1.2 Reelección y continuismo: una necesaria distinción

Reelección no es continuismo. Reelección hubo y hay en Estados Unidos⁵; en el Perú solo hubo continuismo: con Fujimori, como antes con Leguía. Entre uno y otra hay abismales diferencias jurídicas, políticas y éticas. La reelección presupone siempre un funcionario inequívocamente elegible conforme a la Constitución; el continuismo, por el contrario, uno inelegible, ya por virtud de una prohibición o de una inhabilitación constitucionales.

El continuismo es la perpetuación de alguien, elegido bajo expresa o implícita prohibición de reelección, y que, *ex post*

facto, impone o logra la imposición de formas legales que cohonestan la conservación del poder más allá de los límites improrrogables fijados al momento de su elección. Más exactamente, es el intento de legitimación de alguien que ha accedido o pretende mantenerse en el poder, violando claras limitaciones ya constitucionales, ya políticas. Mientras la reelección es una institución que persigue la estabilidad del sistema constitucional, el continuismo lo altera impidiendo una sana renovación democrática. En aquella, cuenta el interés institucional; en el continuismo, solo el interés personal en cuyo obsequio y por cuya causa se alteran los cauces y las normas constitucionales. Es en ese sentido que debe entenderse la reelección presidencial inmediata en el presente análisis.

1.3 Continuismo: institución de origen autocrático

La reelección presidencial inmediata es, en el Perú, una institución de tradición y origen autocráticos. Lo prueban los dos regímenes que la adoptaron y que se han beneficiado con ella: Leguía en 1924 y 1927. Fue entonces el fruto maduro del servilismo que había creado la autocracia impuesta por Leguía en 1919, so pretexto de la "patria nueva". En 1993, la reelección inmediata, en cambio, era la coartada perfecta para encubrir el propósito continuista que animaba al "régimen transitorio de emergencia" forzado a constitucionalizarse. Ese régimen aspiraba a ser la "tercera fase" (pinochetista o liberal) del gobierno castrense nacido en 1968 y que algunos sectores castrenses pretendieron y no lograron instaurar en 1980, por oposición del general Francisco Morales Bermúdez. La institución, en ambas oportunidades, consolidó en el poder a quienes venían ejerci-

5 Alexis de Tocqueville no participaba de la reelección presidencial. Así exponía sus argumentos: "La intriga y la corrupción son vicios naturales de los gobiernos electivos. Pero, cuando el jefe del Estado puede ser reelegido, esos vicios se aumentan indefinidamente y comprometen la existencia misma del país. Cuando un simple ciudadano quiere suceder por medio de la intriga, sus maniobras no pueden hacerse sino sobre un espacio circunscrito. Cuando, al contrario, el jefe del Estado mismo se lanza a la lista, usurpa para su propio uso la fuerza del gobierno. En el primer caso, se trata sólo de un fraude con sus débiles medios; en el segundo, es el fraude mismo, con sus enormes recursos, el que intriga y corrompe". *La Democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 136.

tándolo de facto. Sirvió para consumir propósitos inequívocamente autocráticos. Tal vicio de origen pone distancia abismal con la reelección norteamericana que nació con George Washington, no para alterar o interrumpir, sino para prolongar y asegurar la continuidad del orden constitucional.

La reelección inmediata es una institución perniciosa, incluso en Estados Unidos. Abundan los testimonios históricos y sobran las evidencias que demuestran su inconveniencia. Fraude, corrupción, servilismo, abuso del poder y reelección presidencial son términos inseparables. Las reflexiones que siguen pretenden demostrarlo a la luz de la Constitución y de la razón, de la legislación y también de la experiencia electoral. Quieren destacar la justificación preventiva con que nuestros más distinguidos constitucionalistas vieron siempre la institución y subrayar el acierto de la aversión instintiva con que la opinión pública del país la rechazó en toda época.

2. REELECCIÓN: CONSTITUCIÓN Y RAZÓN

2.1 *La reelección en la doctrina y en los textos constitucionales peruanos del siglo XIX*

La Constitución de 1823 —como se ha dicho ya— prohibió la reelección inmediata a pesar de que en ella el presidente era elegible por el Congreso. Una persona que ejerciera el poder por un período prolongado resucitaba, a ojos de los constituyentes, la imagen del monarca que se identificaba con la tiranía y el despotismo. Una presidencia de corta duración se convirtió

así en una suerte de atributo esencial del Poder Ejecutivo. Sánchez Carrión, redactor principal del proyecto de Constitución y de su exposición de motivos⁶, fue muy expresivo al respecto: "Señor, la libertad es mi ídolo, y lo es del pueblo; sin ella no quiero nada: la presencia de uno solo en el mando me ofrece la imagen de rey, de esa palabra que significa *berencia* de la tiranía"⁷.

La Constitución de 1828 —que se inspiró muy de cerca en la institucionalidad norteamericana⁸, y adoptó el texto del la Constitución colombiana de 1821⁹— consagró, sin mayor debate, la reelección inmediata. El único orador que se opuso al proyecto fue Manuel Pérez de Tudela, en la sesión del 18 de enero de 1828. A pesar de ello, fue aprobado por 50 votos contra 20 (actas del Congreso Constituyente 1827-

6 "Carta a José Larrea y Lozano, 24 de mayo de 1823", en *Colección Documental de la Independencia del Perú. Los Ideólogos*. Tomo I. Vol. 9. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1974, pp. 297-298.

7 *Diario de las discusiones y actas del Congreso Constituyente del Perú*. Tomo I. Lima: Imprentas de D. Manuel del Río y Compañía, 1822, p. 51 (sesión del 21 de septiembre de 1822).

8 "Cinco presidentes han tenido los Estados Unidos del Norte, uno en pos de otro, todos admirables, ornamento de su patria, gloria del linaje humano (...) el Perú, esta nación que recién apareció en el orbe político, (¿cómo) tenga la ventura de numerar algún día cinco presidentes, que se asemejen a Washington, Adams, Jefferson, Madison y Monroe (...) cinco presidentes (...) sucesivos, importarán, según nuestro pacto social, veinte años de gobierno legal, y de aprendizaje en la escuela de la ley, sin los que no hay República, no hay libertad, si anarquía o despotismo, licencia u opresión, desorden de estas u aquellas pasiones, crímenes a torrentes, como se vé en la triste laceración de tantos y tantos pueblos". "Tributo a la justicia". *El Interoceano de Lima*, 16 de diciembre de 1828, p. 3.

9 El artículo 107 de la Constitución de Cúcuta señalaba que: "La duración del Presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión".

1828). Previamente, Luna Pizarro había liquidado la oposición de Manuel Lorenzo de Vidaurre. Este, desde el inicio de la constituyente, rivalizó con el sacerdote. Cuando se presentó el proyecto de Constitución sostuvo que se "preparaba la monarquía". Por ello comenzó "a batir los artículos, o echarlos en tierra, triunfando los derechos del hombre y del ciudadano". Decía que:

Se fue tomando en el proyecto de todas las constituciones lo más análogo al fin que me parece se proponían los señores de la comisión. Así es que agradó mucho al poder ser reelegida una misma persona: este es el artículo 83. ¿Ocho años un presidente con un congreso en que las mayorías solo habían de ascender a 36 personas? ¿Dejaría voluntariamente el puesto a los ocho años? ¿No tomaría todos los medios porque la presidencia se hiciese vitalicia? No sucede esto en los Estados Unidos.

Vidaurre estuvo presente en el Congreso hasta la discusión del artículo 21 del proyecto. Allí concluyó su carrera política. Él afirmaba: "Se puede decir que después que me separaron, el proyecto apenas fue discutido. Se quería que fuese un sagrado donde no debía tocarse"¹⁰.

Luna Pizarro, que era un vehemente constitucionalista, anhelaba dar al sistema político peruano estabilidad, desde luego, longevidad, pero, por encima de ello,

seguridad contra las acechanzas del caudillismo militarista que amenazaba ya la vida constitucional y democrática del Perú. Estaba convencido de que los medios más eficaces para lograr ese fin eran una Carta moderada, como la de 1828, y un presidente como La Mar, al que se imaginaba respetuoso de la ley y de las instituciones. Los constituyentes descubrieron prontamente su desacierto. Apenas un año después de la dación de la Carta, Gamara, a la sazón presidente provisorio, usó de todo el poder del Estado para lograr su elección por los colegios electorales. Demostró lo que podría hacer él mismo u otro si se empeñaba en reelegirse. Ese evento, la prepotencia militar y el tenso ambiente generado por una procaz y licenciosa prensa, hicieron aborrecible a los ojos de la opinión pública la institución presidencial. Un vocero liberal, revelando explícitamente el desengaño de los liberales daba cuenta de su determinación a futuro diciendo: "Los legisladores conocían el republicanismo, moderación y virtud del general La Mar, por eso dieron tantas facultades al ejecutivo, facultades que se quitarán en gran parte, si se reforma la Constitución"¹¹. La convención de 1833 no dudó: derogó la institución.

A partir de entonces, la reelección fue tópico inevitable en el debate académico, y solo muy esporádicamente, materia de controversia política. Castilla intentó la reelección, infructuosamente, en 1851, y luego en 1860. En 1851, como lo recuerda Dulanto Pinillos, Castilla aspira a quedarse en el poder.

Para lograrlo, embauca y engaña al General Pedro Bermúdez, y le ofrece su apoyo.

10 VIDAURRE, Manuel Lorenzo de. "Manifiesto primero que presenta al pueblo el ciudadano Manuel de Vidaurre del ayuntamiento contra la seguridad personal, habiéndolo sacado de su casa preso con soldado, el martes 25 de diciembre primero de pascua, a la una y media del día, por orden del Presidente de la República, expedida por el ministro de la guerra don Juan Salazar", en *Efectos de las facciones en los gobiernos nacionales. En este libro se recopilan los principios fundamentales del gobierno democrático constitucional representativo*. Boston: W. W. Clapp, 1828, pp. 40-44.

11 "Contestación al impreso A los Pothos". *Yalegría de Lima*, 10 de agosto de 1833, p. 3.

A Vivanco y a Echenique les ofrece cargos diplomáticos. Hace publicar artículos laudatorios y hasta serviles defendiendo la reelección. Se vale de amigos e incondicionales y establece "El Club Progresista", que lanza la candidatura de Domingo Elías. Un diario "El Progreso", sale a defender la última combinación del astuto Presidente (...). Atiza a Echenique contra Vivanco; a Bermúdez contra Elías, mientras obliga a José Manuel Tirado a publicar artículos a favor de la reelección. Es un gran manejador de hombres; titiritero insigne de intereses y pasiones. Así, las elecciones se hacen bajo la triple influencia de la corrupción, de la fuerza y de Castilla¹².

Las memorias de José Rufino Echenique confirman la versión de Dulanto Pinillos. Castilla intentó perpetuarse en el poder. Su táctica fue, en efecto, desprestigiar las candidaturas de Vivanco y Echenique. Respecto a este último, puso en tela de juicio su nacionalidad peruana. En definitiva,

... su plan era, que verificada la elección, ni Vivanco ni yo [Echenique] obtuviéramos mayoría y que, inutilizado yo por la falta de nacionalidad, no tuviera el Congreso los dos individuos entre los que debiera hacer la elección y, no pudiendo yo tomar el mando como presidente del Consejo por aquella causa, continuar el Castillal gobernando, mientras se practicaba una nueva elección¹³.

Los partidarios de Castilla, en el Congreso Constituyente de 1860, intentaron su reelección proponiendo una fórmula ambigua. El proyecto establecía que:

El Presidente durará en su cargo cuatro años y no podrá ser reelecto presidente ni vicepresidente, *mientras ejerza el mando supremo*. No podrá haber segunda reelección, sino después que hubiese pasado cuando menos un período de cuatro años (artículo 80). (Resaltado del autor)

La intención era clara. Bajo la excusa de no permitir la reelección del presidente "mientras ejerza el cargo" se introducía su propia reelección. Así lo hicieron saber varios constituyentes, entre ellos José Antonio Lavalle, quien se opuso a la medida afirmando que el gran defecto de nuestras constituciones radicaba en que son fórmulas no para el país "sino para determinadas personas"¹⁴. Por cierto, había defensores de la reelección presidencial que la consideraban como la conquista de un principio liberal. Sostenían que oponerse a la reelección solo porque el presidente "pueda coactar el sufragio popular para hacerse elegir, era inadmisibles en el caso de que se hallara fuera del poder". Por eso se había propuesto la adición que supeditaba la reelección al hecho de que el presidente "no debe estar, al practicarse la reelección en actual ejercicio del poder". Sin duda un argumento falaz.

Jacinto Ibarra, congresista elegido por Jauja, fue más enfático y directo. Desbarató los argumentos de la reelección presidencial y desnudó las verdaderas intenciones del proyecto. Luego de rechazar, por razones de principio, la reelección en abstracto, examinó el caso en concreto. Consideraba que establecida la posibilidad de la reelección el candidato-presidente se empeñaría en buscar su reelección, por qué

12 DULANTO PINILLOS, Jorge. *Camilla*. 3a. edición. Lima: Compañía de Impresiones y Publicidad, 1952, pp. 154-155.

13 ECHENIQUE, José Rufino. *Memorias para la historia del Perú (1858-1878)*. Tomo I. Lima: Editorial Huascarán, 1952, p. 161.

14 *Diario de Debates del Congreso reunido en 1860, que ha reformado la Constitución dada por la Convención*. Lima: Tipografía de El Comercio por José María Monterola, 1860, p. 459.

habría de dejarlo escapar de sus manos pudiendo conservarlo legalmente?, decía. Su punto de vista era claro y sincero. Para él la alternabilidad en el poder era propia del sistema democrático. Así exigía la sinceridad de los demás ponentes. Determinar que el período presidencial es de cuatro años, y, al mismo tiempo, admitir la posibilidad de la reelección,

... es establecer que el que gobierna una vez, gobernará durante dos periodos; es asentar que el elegido de los pueblos será, por voluntad de ellos, Presidente durante un periodo, y, por su propia voluntad durante otro (...). Se quiere la reelección de nuestro actual Presidente el Gran Mariscal Castilla. A esto se reducen, según mi modo de entender, la adición en debate y el calor con que se la apoya. Todo lo demás es absolutamente secundario. Ahora bien ¿debe ser reelecto este alto funcionario? ¿Es conveniente que lo sea? Señores: yo digo que no, con la franqueza propia de los hombres independientes: No debe serlo: porque ha gobernado ya catorce años y no ha nacido el Perú para ser mandado por un solo hombre; porque, si bien ha sido bastante feliz y poderoso para conquistar la paz como acaba de decirlo el H. Señor Lavalle, no lo ha sido para haber labrado la felicidad del país a la sombra de esa paz¹⁵.

Los debates en torno de este tema fueron vibrantes y extensos. Finalmente, la reelección presidencial fue desechada por 53 votos contra 52. El escaso margen de un solo voto pudo haber cambiado el destino histórico del país. Sin embargo, presumiblemente el voto de Juan Mariano Goyeneche —a quien no se le permitió votar por estar ausente al momento de la discusión— no habría hecho más que consolidar el triunfo de la no reelección, pues, como es

sabido, este diputado fue elegido por Arequipa, ciudad que era hostil al Mariscal Ramón Castilla. La reelección presidencial así no halló eco ni en la opinión pública ni en el Congreso. Había lúcida conciencia sobre los vicios que podía fomentar. La doctrina constitucional imperante en el país no era ajena a ese sentimiento.

En 1856, José Silva Santisteban, y Luis Felipe Villarán en 1899, expresaban, de distinta manera, los mismos temores y recelos: para ambos, la reelección quebraba la igualdad electoral y corrompía inevitablemente la compulsión electoral. En todos los países donde es permitida —decía el primero— "consigue la victoria el actual mandatario y no empleando, por cierto, los medios racionales y decentes de la teoría, sino los recursos del poder". Creía —con todo acierto— que las mismas razones que apoyan la primera reelección, deberían, en buena lógica, hacerse valer en favor de la segunda, y, por decirlo de una vez, de la reelección indefinida. Por ello mismo, creía indispensable, en el caso del Perú, "prohibir la reelección hasta después de un período y verificado el juicio de residencia"¹⁶.

Villarán, a su turno, prevenía con toda lucidez:

Un candidato que tiene en sus manos los grandes recursos del poder, se encuentra en muy diversa condición del simple ciudadano que aspira a la presidencia (...). El partido que apoya la reelección cuenta con la cooperación eficaz y decisiva de todos los agentes y empleados de la administración que anhelan conservar sus puestos. El triunfo del candidato presidente es evidente. La reelección será en muchos casos el resultado de la coacción y el fraude y la revolución su consecuencia inevitable.

15. *Diario de Debates del Congreso reunido en 1860*, p. 462.

16. SILVA SANTISTEBAN, José. *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Impreso por Manuel Igarín, 1896, pp. 90-92.

Adviértase que el Perú no había vivido ninguna experiencia reeleccionista. Villarín se hacía eco de lo que habían sufrido otros países. Y es que entonces –como decía el mismo Villarín– el rechazo a la reelección era “casi unánime en las Constituciones extranjeras” así como en la opinión del “mayor número de los publicistas y los hombres de estado”¹⁷.

La reelección presidencial en el Perú estaba reñida con la más elemental racionalidad. Sin necesidad de ella, todos los esfuerzos por preservar la libertad y la verdad electorales habían naufragado inevitablemente frente a la casi incoercible tendencia de los gobernantes de imponer a sus sucesores. ¿Con cuánta mayor razón no las comprometerían para sucederse a sí mismos?

3. REELECCIÓN Y LEGISLACIÓN ELECTORAL

3.1 *La legislación destinada a asegurar la reelección presidencial*

La reelección inmediata dejó de ser un tema de especulación doctrinaria para convertirse en una ominosa realidad en la década de los años veinte. Antes, en 1912, Leguía había intentado la prórroga de su mandato. Fue rechazado. Impuesto por la fuerza en 1919 y quebrado el orden constitucional, convocó a una Asamblea Constituyente, previa la celebración de una consulta plebiscitaria. Desde luego que la reelección no fue materia de consulta. La

reelección no suscitó discusión alguna en la Asamblea Nacional. La Comisión de Constitución –presidida por Javier Prado Ugarteche– propuso la reelección mediata después de dos períodos gubernativos. Sin ruido ni pasión, la asamblea prefirió atenerse a la tradición. Prohibió la reelección inmediata y permitió la reelección mediata. Cuatro años más tarde, instaurada ya la dictadura leguista, y sin mediar prácticamente debate alguno, en 1922 y 1923, el Congreso aprobó los respectivos proyectos de reforma de la Constitución, en sendas legislaturas ordinarias y, casi sin que nadie lo advirtiera, Leguía estaba expedito para reelegirse, de modo inmediato, por una sola vez.

3.1.1 *La reelección inmediata de Leguía. La ley 4687*

El 16 de septiembre de 1923, se promulgó la ley 4687 que sustituyó los numerales 113 y 119 de la Constitución que consagraban la reelección mediata, por los siguientes: “El Presidente durará en su cargo cinco años y podrá, por una sola vez, ser reelegido” (artículo 113). “Todo ciudadano que ejerza la presidencia podrá ser reelegido, por una sola vez, para el período inmediato” (artículo 119). El proyecto fue propuesto por los senadores Juan Manuel García y Enrique C. Basadre. El diputado Luis F. Luna, presidente de la Comisión de Constitución, en la sesión del 19 de agosto de 1923, sostenía que la opinión pública se había pronunciado “de modo unánime, inflexible e imperativo por el principio reelectivo del Presidente” (...) “ora por actos y comicios populares, ora por acuerdos solemnes de sus ayuntamientos...”, desde luego designados por el propio presidente Leguía. Se trataba, como es sabido, de juntas de notables, ya que la

17 VILLARÍN, Luis Felipe. *La Constitución peruana comentada*. Lima: E. Morero Editor, 1899, pp. 274-275.

Asamblea Nacional eliminó, so pretexto de una postergación *sine die*, las elecciones municipales que no volvieron a celebrarse entre 1919 y 1963, en que fueron, finalmente, restablecidas por el presidente Belaunde.

A su juicio, el dilema era:

... o la reelección o el caos político; o la permanencia en el gobierno de nuestro patriota mandatario con su programa notable de administración (...) o el fantasma aterrador de la anarquía que postró (sic) al Perú a las plantas del bárbaro araucano...

Después de recordar a Castilla, Cáceres y Piérola apostrofaba:

Entonces los dictados de un patriotismo sano imponen no desprendernos del único campeón que nos queda, el esclarecido estadista, don Augusto B. Leguía, que vive en el corazón del Perú, que piensa y quiere como quiere y piensa el pueblo peruano para formar un gobierno fuerte por la justicia que redime, por el trabajo que ennoblece, por la instrucción que regenera y por el patriotismo que todo lo salva¹⁸.

La justificación no podía estar más alejada de la mínima *sindéresis* jurídica y política que requería el tratamiento del tema.

La modificación se llevó a cabo, prácticamente, sin oposición. Algunos (v. gr. José Antonio Encinas), sumaron su voz al coro de la adulación a Leguía aunque expresaron algunos puntos de vista en contra de la reelección. Aprobada la ley, muy rápidamente, Manuel Vicente Villarán, a la sazón rector de San Marcos, intentó disuadir a Leguía para que no se reeligiera. Publicó, con este objeto, sendos artículos periodísticos, entre julio y agosto de

1924. En ellos desnudó el carácter autocrático del régimen y denunció su oscura intención de perpetuarse en el poder. Su pronunciamiento constituye la más severa denuncia contra la inmoralidad y corrupción imperantes en los cinco primeros años del oncenio leguista. Tenía razón cuando afirmó que su voz tenía el carácter de un "amargo reproche y de queja solemne, que es la voz clamorosa del país entero". Por la elevación de sus propósitos, por el coraje con que afrontó las amenazas de la autocracia leguista y por el indudable patriotismo y devoción democráticos que lo animaron, corresponde al emplazamiento de Villarán la misma jerarquía que tuvo, en su hora, el frustrado intento de acusación constitucional de Francisco de Paula González Vigil.

En el primero de sus artículos ("El momento político y la opinión pública"¹⁹) señalaba que la reelección de Leguía no era "una necesidad pública", que no respondía "a las aspiraciones del país" y constituía "un grave error político" que traería muchas desgracias. Hacía luego un severo diagnóstico de la realidad. La autocracia se había consolidado por la crisis de los "partidos civil y liberal y la debilidad de la resistencia de otros sectores". Propugnaba "una renovación que garantice la vuelta al reino de la ley, el restablecimiento de la paz y la concordia perturbadas". Y preguntaba: "¿Cómo puede saber el leguismo que los pueblos consienten la prolongación, por un quinquenio, del régimen imperante, si hace cinco años que el régimen coacta las manifestaciones habituales de la opinión en el parlamento, en la prensa, en las instituciones particulares y en los cen-

18 *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 1925 (Congreso Ordinario). Lima, Talleres Tipográficos de la Prensa, pp. 206 y ss.

19 Reproducido en *Páginas escogidas*, Lima: PL, Villanueva, 1962, pp. 291-297.

tros obreros? Desnudando los intereses subalternos que inspiraban la elección recordaba que se había "extirpado hasta sus raíces, uno a uno, todos los elementos de oposición y crítica, en un Congreso unánime, verdadero prodigio de una inverosímil burocracia" fruto de haberse suprimido, en la nueva Constitución, la renovación de las cámaras por terceras partes. "Y para lograr reelegirse, *in totum*, el Congreso brindó al presidente de la República, su propia reelección personal. Así aparece la desdichada idea reeleccionista".

Frente a la indiferencia con que se toleraba la reelección, advertía:

... el grave error de dar a la reelección el carácter de una vulgar cuestión de personas o de partidos cuando se trataba de saber qué forma de gobierno tendríamos: [o] "presidencias temporales y alternativas, moderadas por la Constitución y el poder judicial controladas por los partidos de oposición, desde el parlamento, al amparo de las inmunidades, y desde la prensa y las instituciones, al amparo de las libertades públicas y de las garantías individuales", [o] "caudillos semidictatoriales y semivitalicios, con parlamentos burocráticos, con prensa muda, sin partidos de oposición, incontrolados y omnímodos".

Una de las causas de la crisis era el agotamiento y la decadencia de los partidos históricos. Era necesaria su renovación. Había que repartir la educación en el pueblo "a manos llenas" y no omitir "las obras de asistencia y de justicia social que den al pobre la posibilidad de un vivir realmente humano". Propugnaba un partido "que se preocupe más sinceramente y mucho más que hasta ahora, del bienestar y de la libertad de las clases menos favorecidas" para evitar que opten "por las huelgas, los paros y la lucha directa y encendida de clases".

[Si queremos] que el pueblo se valga del sufragio y no de la acción directa (...) comencemos por tener nosotros la fe y el respeto por el sufragio que no hemos tenido, hasta ahora. Acabemos, por fin, con los falsos votos, los falsos escrutinios y las falsas calificaciones; que el Congreso represente, de verdad, a la nación, y el pueblo aceptará servirse del Congreso.

Se requería además, el pronunciamiento de todos:

... hablar, trabajar para que el mal se detuviese (...) Al aparente marasmo, que es solo un falso síntoma, tal vez suceda una corriente vigorosa de pareceres y de sentimientos capaz de hallar soluciones inesperadas.

Era el único medio de evitar la prolongación del mal:

Amoradada la prensa, proscrito el uso de los derechos cívicos ¿cómo pensar en reconstituir los partidos y crear uno nuevo? Y, sin embargo, en esa obra necesaria, aunque lejana, está el remedio permanente de la dolorosa enfermedad que nos aqueja.

No fue así. Su voz clamó lamentablemente, en el desierto.

La Prensa, ya confiscada a sus legítimos propietarios y editada por válidos e incondicionales del gobierno, acusó a Villarín de conspirar y de utilizar la universidad con fines políticos. Aquel replicó en un segundo artículo (intitulado "Insistimos") del 17 de julio de 1924²⁰. En él se esforzó por probar que no era conspirador y que no abusaba de su condición de rector de San Marcos —posición a la que había renunciado. El gobierno —decía— no conoce la diferencia entre oposición y conspiración.

20 En *Algunas escogidas*, pp. 297-299.

Si la conociera no sería un gobierno de tipo dictatorial, porque los opositores podrían hablar, escribir reunirse públicamente, asociarse, sin ser perseguidos ni castigados; no habría periódicos confiscados ni imprentas destruidas, ni redactores deportados o amenazados. Los diputados y senadores de la oposición no habrían sido expulsados de su Cámara y del país. Dos Presidentes de la Federación de Estudiantes no habrían sido arrojados fuera del territorio. Los locales obreros no serían a cada paso clausurados. Hombres prominentes de todos los partidos no estarían en el ostracismo (...).

[No se habría asistido] a este espectáculo nunca presenciado en el Perú, de un Presidente de la República en ejercicio, candidato único de una elección realizada después de cinco años de estar el país prácticamente en estado de sitio.

Producida ya la reelección, en agosto de 1924 Villarín volvió a la carga con un nuevo artículo ("La reelección"²¹). Prohibido de acceder a los periódicos fue publicado en "humildes hojas volantes que muchas manos espontáneas se encargaron de distribuir". Describía, para comenzar, cómo la reelección había necesitado destruir la democracia y coactar la libertad en el Perú. Esta vez, denunció, con toda crudeza, los excesos y arbitrariedades de la autocracia leguista. Esto es, el mutismo a que se había reducido a toda la prensa del país mediante el destierro y encarcelamiento de los hombres que podían dirigirla y organizarla; la violencia bárbara con que se combatía toda manifestación pública; el sometimiento de las cámaras al arbitrio presidencial; la corrupción generalizada y desembozada. ("La honradez administrativa había llegado en el Perú a un nivel envidiable. Hoy se contemplan, aquí y allá, manchas oscuras de concusiones y pecula-

dos cuyos provechos se exhiben sin recato", decía).

La requisitoria desnudó la política del régimen: su corrupción y el fraude electoral. Al respecto, decía: "Primero se ha obligado al país a callarse y a levantar las manos. Después, en familia y paz envidiable, los burócratas han confeccionado la elección". Para facilitar el procedimiento se dio una ley electoral de circunstancias "que es la peor, en todos sentidos de cuantas hemos tenido en el país". A ella se añadió la supresión de la renovación parlamentaria por tercios. Se esperaba así que:

... los Presidentes no violentaran a los pueblos para hacer elegir a sus amigos y favoritos. El Presidente que concluye no tiene, en efecto, ningún interés en coactar el voto para hacer un Congreso a su imagen.

Pero, pasado un tiempo, "se dio el segundo paso de una bien calculada maniobra y se aprobó la reelección presidencial".

El Presidente reelegible conserva, por serlo, la totalidad su poder y tiene interés vivísimo, desde que se propone seguir gobernando, en asegurarse Cámaras adictas. Necesita un Congreso enteramente suyo que apruebe su elección, que lo proclame, y que, luego, no discuta no objete sus métodos dictatoriales y su absoluto imperio personal. Por eso, contemplamos adivinos el magno escándalo de un Congreso salido íntegramente de Palacio. Ahí se ha trasladado la fuente de la soberanía popular. Allí son llamados, escogidos, ubicados e impuestos los amigos incondicionales y probados que llenarán las Cámaras. Ellos, una vez en funciones, pagarán con creces, el beneficio que reciben...

Así ocurrió en efecto en 1927.

21 En *Páginas escogidas*, pp. 299-304.

3.1.2 La reelección presidencial indefinida: ley 5857

Casi en vísperas de vencerse el segundo mandato de Leguía, el Congreso modificó, una vez más, la Carta de 1920. Esta vez, para permitir la reelección indefinida. La ley 5470 derogó el artículo 119 y modificó el artículo 113 con el siguiente texto: "El Presidente durará en su cargo cinco años y podrá ser reelecto". Los defensores del proyecto de ley no se esforzaron mucho en aportar argumentos para justificar la enmienda. El senador Salomón intentó explicar la absurda enmienda con el argumento, más absurdo y además falso, según el cual nuestras constituciones –inspiradas en el presidencialismo americano y en el parlamentarismo francés– no habían adoptado "un precepto común a ambas Constituciones: el de la reelección indefinida del Presidente". Por cierto, repetía las falacias esgrimidas en 1923 y 1927 diciendo: "si se hiciera un plebiscito nacional, unánimemente se votaría por la reelección del señor Augusto B. Leguía". El senador Miguel González, a su turno, sostenía que la alternabilidad no era "principio fundamental de la Constitución sino cuestión secundaria..." y que, desde 1918, los partidarios de Leguía habían pensado que "era un cerebro privilegiado que vendría a poner las bases de una nueva organización [del país]". El senador Fernández, representante del Partido Demócrata "partido de orden, partido de principios" consideraba que Leguía había logrado imponer el orden por lo que se justificaba la reelección. El senador La Torre se lamentaba de que la reforma se limitara a consagrar la reelección indefinida. Es anhelo nacional –decía– "que el ciudadano Leguía, sea Presidente permanente durante su vida". El senador García recordó que, en 1923, su proyecto postulaba la reelección indefinida

y que había sido "obstaculizado"²². Era verdad. Lo revela el debate en la Cámara de Diputados.

La comisión de Constitución, en su dictamen, sostenía que la reelección indefinida era principio "preconizado por los tratadistas más eminentes de Derecho Público de América y Europa", que por cierto no citaba, "y estatuido también en la Carta política de los países más avanzados como Francia, Estados Unidos de Norteamérica, la República de Alemania, etc.". La organización republicana, a su juicio, se fundaba en dos "cánones sustantivos: el principio electivo o democrático y la representación o el mando". En cambio, "la alternabilidad y la responsabilidad son condiciones puramente adjetivas de toda buena organización republicana...". Es imposible "con imposibilidad física" que "una administración democrática, patriótica y progresista, pueda desarrollar y concluir en cinco años de gobierno, su vasto programa de regeneración nacional...". Se preguntaba: "¿Qué habría sido de Estados Unidos si su Constitución no le hubiera permitido reelegir a Lincoln en medio de la guerra de secesión? (...) ¿Y cuál no hubiera sido la suerte del Perú si su Constitución le hubiera permitido también reelegir inmediatamente, como Presidente de la República a los notables estadistas Ramón Castilla y Nicolás de Piérola?"²³.

El debate de la reelección, tanto en 1923 como en 1927, evidencia la inocultable degradación a que había llegado el Congreso, en sus dos cámaras. En el fondo, fue una simple competencia de hala-

²² *Diario de los Debates del Senado* (Congreso Ordinario de 1927). Lima: Imprenta C. Ruiz, 1927, pp. 174-181.

²³ *Diario de los Debates* (Congreso Ordinario de 1923). Cámara de Diputados. Lima: Talleres Tipográficos de La Prensa, pp. 206 y ss.

gos y sahumeros en el afán de ganar el favor del autócrata para perpetuarse, ellos mismos, en sus sinecuras parlamentarias. Al fin y al cabo, Leguía "ubicaba" en el Congreso a sus incondicionales y sus amigos probados y a algunos aparentes adversarios dispuestos a hablar —cuanto más, mejor— sin desafiar, realmente, las bases de su poder. El *Diario de los Debates del Congreso*, afortunadamente, testimonia, con abundancia y fidelidad, las más deprimentes expresiones del servilismo parlamentario de la historia peruana. Entre ellos, está sin ninguna duda, el debate para la aprobación de la ley 6279 que otorgaba a Leguía el título de "Prócer de la República" y mandaba erigirle un monumento en el local del Congreso, a guisa de los que se habían levantado en calles, plazas o ministerios. En resumen: la perpetuación en el poder y la impunidad fueron la causa de la creciente arbitrariedad del régimen, del servilismo generalizado y de la corrupción que socavó las bases morales de la sociedad peruana. El rechazo que tal experiencia causó en el país se refleja, sin duda, en el durísimo trato que se dispensó al presidente Leguía no obstante su muy deplorable estado de salud, naturalmente después de haber sido depuesto.

3.2 *El anteproyecto de la comisión Villarán*

En la exposición de motivos del anteproyecto de Constitución que formuló la comisión Villarán decía:

La reelección del Presidente de la República es repudiada en el proyecto. No puede ser elegido Presidente el ciudadano que por cualquier título ejerce la presidencia al tiempo de la elección o que la haya ejercido dentro de los ocho años precedentes (artículo 67, inciso 1).

No hay en América Latina tesis política cuya verdad esté sustentada con más abundante caudal de pruebas experimentales que la tesis que condena la reelección del presidente. Nuestro propio ejemplo ha confirmado con abrumadora evidencia la magnitud de los daños que, sin remedio, produce en estas repúblicas.

No es suficiente que esté prohibida la reelección "hasta después de un período igual", como disponía la Constitución del sesenta. En todos los países de nuestro continente esa fórmula originó el mismo vicio. Los presidentes reelegibles después de un período, creaban un sucesor que les guardara el sitio. El intervalo de dos períodos pone obstáculos más seguros a la autoreelección por interpuesta persona. Y en lugar de decir, "hasta después de dos períodos", más claro y definitivo es decir "hasta después de ocho años"²⁴.

3.3 *La reelección bajo la Constitución de 1933*

La Constitución de 1933, no solo prohibió la reelección inmediata. Hacia inelegible al ciudadano que, por cualquier título, ejerza la presidencia al tiempo de la elección (artículo 137, inciso 2). Más aún, prohibió la reelección presidencial inmediata y estableció que tal prohibición no podía ser reformada o derogada.

Los autores de la iniciativa reformativa o derogatoria y los que la apoyen directa o indirectamente, cesarán de hecho, en el desempeño de sus respectivos cargos y

24 VILLARÁN, Manuel Vicente. *Anteproyecto de Constitución de 1933. Exposición de motivos y Anzi (por la Comisión que él preside)*. Lima: Talleres Gráficos P. L. Velazco S.A. 1962, p. 45.

quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública (artículo 142).

La Comisión de Constitución decía:

Pero no basta la reelección presidencial. Es necesario hacer imposible la derogación o la modificación del texto constitucional. La Comisión considera, interpretando el pensamiento del Congreso Constituyente, que el sólo intento de derogar o modificar el precepto prohibitivo de la reelección presidencial revela punible conspiración contra la República y traduce un inconfesable propósito de tiranía que todo ciudadano debe rechazar y que la propia Constitución, y no una simple ley, debe castigar. A este efecto, vuestra Comisión propone que la Constitución declare que la disposición que prohíbe la reelección presidencial no puede ser ni derogada ni reformada y que el autor o autores de la proposición derogatoria o reformatoria, y los que la apoyen, directa o indirectamente, cesarán, de hecho, en el ejercicio de sus cargos y quedarán perpetuamente inhabilitados para el desempeño de toda función pública. Ningún Diputado, ningún Senador, ningún funcionario, ningún empleado podrá, pues, so pena de cesar, de hecho, en sus funciones, y de quedar perpetuamente inhabilitado para el desempeño de todo cargo público, ni proponer ni apoyar la proposición que tienda a modificar el texto constitucional que prohíbe la reelección presidencial. El proyecto elimina así, la posibilidad de que pueda algún funcionario, por alta que sea su jerarquía política o administrativa, proponer la derogación o modificación de la Carta Política con el antidemocrático empeño de hacer viable la inmediata reelección presidencial²⁵.

La norma fue eficaz. Nadie se atrevió a plantear una iniciativa en favor de la reelección. Hubo, desde luego, intentos indirectos. Algunos, en 1939, creyeron que podrían burlarla mediante la prórroga o extensión del mandato presidencial. La violenta reacción que el intento provocó fue suficiente para disuadir a sus desopinados propiciadores. En la legislatura ordinaria de 1944 (20 de setiembre) los diputados pradistas idearon la prórroga del mandato presidencial. En ese entonces, se puso al orden del día el proyecto del diputado por Celendín Clodomiro Chávez, proponiendo la prórroga presidencial. Lo sustenta "exponiendo las cualidades de gobernante del Dr. Prado, y las obras que realiza en beneficio del país". Aspiraba que el gobierno de Prado debía durar hasta 1950. "Con sutileza, el pradismo intenta tomar el pulso a la opinión pública". El proyecto, finalmente, no prosperó, no llegó a ser votado; en realidad constituyó un "globo de ensayo"²⁶.

Seis años más tarde, Manuel A. Odría —que había dado un golpe de Estado en 1948— intentaría quedarse en el poder. Pese a no haber sido elegido democráticamente, la Constitución de 1933 le impedía postular ya que había una cláusula muy concreta al respecto: "El ciudadano que, por cualquier título, ejerce la Presidencia de la República al tiempo de la elección" era inelegible Presidente de la República (artículo 137, inciso 2). ¿Cómo resolver el escollo? Muy simple. Para David Aguilar Cornejo —asesor de Odría— el inciso 2 del artículo 137 de la Constitución ("al tiempo de la elección") había que interpretarlo como "al momento de la elección". En

25 "Dictamen de la Comisión de Constitución, en mayoría, sobre el Poder Ejecutivo: Presidente de la República", en GUTIERREZ CÁCERES, Elías (comp.), *Historia de la Constitución del Perú. 1931-1968*. Lima: s/e, 1978, pp. 561-562.

26 BELAÜNDE RUIZ DE SOMOCUICIO, Javier. *Político por vocación. (Testimonios y memorias)*. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante De la Fuente, 1996, p. 186 y ss.

efecto, el problema se resolvía, desde el enfoque continuista, con que Odría dejara el poder *antes* de la elección presidencial. Así lo hizo saber el mismo dictador:

... La Constitución consigna el dispositivo contenido en el inciso 2do del artículo 137 que ya he consignado (sic) y que sólo exige para la validez de la elección, recaída en el ciudadano que por cualquier título está desempeñando la Presidencia de la República, que no ejerza tal cargo 'al tiempo de la elección'. (...) '*al tiempo de la elección*' que se interpreta como el día de la elección. Ya que si hubiera tenido más tiempo habría aplazado 'al tiempo del proceso electoral'. Como el legislador no la ha empleado, nadie tiene el derecho de suponerlo. (...) Incurren pues en falta quienes pretenden arrogarse la facultad de interpretar la Constitución, contra su tenor literal y hacer esa interpretación con el solo objeto de servir sus propios propósitos (...) yo estaré en el llano el 1 de junio²⁷.

Definitivamente era una interpretación antojadiza del texto constitucional. De esa manera, Odría lograría la presidencia de la República —como candidato único—, pues antes había apresado a su contendor el general Montagne.

3.4 La reelección bajo la Constitución de 1979

Los constituyentes de 1979 imaginaron que bastaba extender y perfeccionar las causales de inelegibilidad del presidente. Y así cometieron el grave desatino de eliminar la cláusula de seguridad y la sanción

previstas en la Carta de 1933 (artículo 142). Los efectos se advirtieron casi de inmediato; en realidad, durante el régimen de Alan García. En 1987, el diputado por el Callao, Héctor Marisca, propuso modificar la Constitución para permitir la reelección presidencial inmediata. La iniciativa suscitó una inmediata y vivísima reacción de la opinión pública. En el curso del debate quedó probado que era inviable la reelección inmediata por una simple modificación de la Constitución. Era obvio. La Constitución de 1979 prohibió, en primer lugar, la reelección presidencial inmediata (artículo 205), y, en segundo lugar, *inhabilitó* para postular a la presidencia o la vicepresidencia a quien ejerciere la presidencia *al tiempo de la elección* o que la *hubiere ejercido dentro de los dos años precedentes*. Tales instituciones hacían inelegible, precisamente, a Fujimori en 1995. Veamos.

3.4.1 La prohibición de la reelección

El ciudadano elegido presidente —decía el artículo 204— solo puede reelegirse "transcurrido un período presidencial". ¿Desde qué momento y hasta cuándo regía la prohibición? No hay duda posible. Desde la elección hasta que transcurra "un período presidencial", es decir, cinco años. La prohibición nacía el día mismo de la elección. Esta era la causa eficiente y material de la prohibición que era su efecto. En otras palabras, producida la elección, nacía, automática e irrevocablemente, la prohibición. En tales condiciones ¿bastaba derogar la norma que contenía la prohibición para enervar sus efectos? Es obvio que no. La derogación de la norma no abroga los efectos ya producidos. En este caso, la prohibición nacida u originada con la elección. La norma en ese sentido tenía ultractividad. La prohibición continuaría

27 *La Prensa*, 16 de mayo de 1990, pp. 2 y 4. Citado por PLANAS, Pedro. *Democracia y transición constitucional en el Perú. Materiales para una historia del Derecho constitucional en el Perú*. Lima: Editorial San Marcos, 1998, p. 329.

surtiendo sus efectos para quien hubiere sido elegido bajo su imperio hasta que se cumpliera el ciclo de la prohibición (un período adicional al presidencial).

Del mismo modo que la elección hace inmodificable la duración del mandato, ese mismo hecho impide liberar al elegido de las prohibiciones o limitaciones inherentes o derivadas de esa misma elección. Se produce una suerte de preclusión que impone un límite a la autonomía del legislador e incluso del constituyente. Para enervar tales efectos, ya producidos, en todo caso, habría sido necesario dar a la norma fuerza y efecto sobre ellos y además carácter retroactivo lo que, razonablemente, no cabe y, desde luego, no se hizo ni en 1924 ni en 1995. De este modo, Fujimori y Leguía eran inelegibles para un período inmediato por haber sido elegidos bajo condición o limitación expresas por cuya virtud, precisamente, no eran reelegibles.

Hay quienes sostienen que, al sustituirse íntegramente una Constitución por otra, la prohibición sencillamente desapareció y, con ella, sus efectos. No es verdad. La eliminación de la causa no implica, necesariamente, la extinción de sus efectos. En todo caso, no se produce automáticamente si la derogación se ha producido a posteriori, es decir, después de haber producido sus efectos. De modo particular, si se somete a interdicción formal la retroactividad de las normas, excepto en materia penal, como lo hace la Carta de 1993.

3.4.2 La inhabilitación para la reelección

El artículo 204, inciso 1 de la Constitución de 1979, por su parte, inhabilitaba para "postular a la Presidencia o Vicepresidencias" al que "por cualquier título ejerce la Presidencia de la República al tiempo de la elección o la ha ejercido dentro de los

dos años antes de la elección". Adviértase que el precepto no solo inhabilita al presidente sino a cualquiera que ejerce la Presidencia dentro de ese lapso.

La norma—como la Carta de 1979—rigió hasta el 31 de diciembre de 1993. Hasta ese momento, surtió plenamente sus efectos. Hizo inelegible, hasta *diciembre de 1995*, a cualquiera que hubiera ejercido la presidencia en los dos años anteriores. Era indiferente, desde luego, que la norma se hallara o no vigente al momento de la elección. El precepto ya había alcanzado su objeto que era evitar el continuismo, inhabilitando, previamente, al que hubiera ejercido el cargo en ese lapso. Quien hubiera ejercido la presidencia entre marzo y abril de 1993, no era elegible presidente entre marzo y abril de 1995. Fujimori, así, quedó inhabilitado para ser elegido presidente. La derogación de la norma, como en el caso anterior, tampoco abroga de manera automática la inhabilitación previamente producida. No eran esos los criterios que informaron las decisiones del JNE. Por el contrario, en el proceso de 1995, halló procedente la reelección inmediata de Fujimori, desde luego bajo amparo de la Constitución de 1993. Sus decisiones, en este sentido, abrieron un debate que es preciso examinar.

3.4.3 La ley constitucional del 6 de enero de 1993

La ley de 6 de enero de 1993, declaró—contra la verdad de la historia y contra el derecho— que estaba vigente la Constitución de 1979 (artículo 1) y que Fujimori: "El Presidente de la República elegido en 1990, en actual ejercicio" es el jefe de Estado (artículo 3). De ese modo, se aseguró el poder hasta 1995 y se evitó anticipar las elecciones generales. Pero, mediante esa

declaración, el CCD reconoció que Fujimori *desempeñaba, en ese momento, su primer período presidencial, desde luego bajo el imperio de la Constitución de 1979 y, por ende, de los artículos 205 y 204, inciso 1 y, luego, como es obvio, bajo imperio de la Constitución de 1993. Es sencillamente absurdo que el legislador ordinario rectifique al constituyente y declare que ese período "no es computable", nada menos que para los efectos de interpretar la Constitución. El CCD, afortunadamente, se encargó de desahuciar esa pretensión irracional.*

3.4.4 El JNE, la tacha de la candidatura de Fujimori y la resolución 172-94-JNE.

El doctor Tito Uta Mendoza tachó la inscripción de la candidatura de Fujimori por considerarlo inelegible, en conformidad con los artículos 204 y 205 de la Constitución de 1979. El JNE declaró infundada la tacha por dos razones: a) que, sustituida la normatividad de la Carta de 1979, íntegramente, por la de 1993, b) era obvio que "el Artículo 112 de la Constitución Política del Estado de 1993 que permite la reelección del presidente, sin establecer limitación alguna" hacía posible una segunda postulación de ese candidato. El JNE inscribió, pues, a Fujimori como candidato a la "reelección". La resolución 172-94-JNE que permitió ese inconstitucional acto sirvió para dejar establecido que Fujimori, en 1995 "se reeligió" por virtud de la Carta de 1993.

El razonamiento de la resolución y de los defensores de la candidatura de Fujimori era muy simplista. La Constitución de 1993 había sustituido, íntegramente, a la de 1979 (decimosexta disposición final y transitoria). Por consiguiente, el mandato de

Fujimori, quedó sujeto, sucesivamente, a las constituciones de 1979 (18 de junio de 1990 a 31 de diciembre de 1993) y de 1993 (1 de enero de 1994 a 28 de julio de 1995). Los derechos subjetivos del presidente en ejercicio, igual que su mandato, debían regularse por el nuevo orden constitucional a partir del momento en que se produjo la transición de un orden constitucional al otro. Como quiera que en la Carta de 1993 se permitía la reelección inmediata que prohibía la de 1979, era obvio que Fujimori tenía expedito su derecho a la reelección inmediata conforme al artículo 112 de la Constitución. Ese no fue, por cierto, el razonamiento con que se pretendió interpretar la Constitución para permitir a Fujimori una segunda reelección.

3.4.5 La reelección bajo la Constitución de 1993

La Carta de 1993 eliminó, obviamente, la inhabilitación y limitó la prohibición que contenía la Constitución de 1979, permitiendo así la reelección inmediata. ("El presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones"). La mayoría fujimorista pretendía, en realidad, la reelección indefinida y así lo propuso en la Comisión de Constitución. Hubo, desde luego, quien defendió la tesis. Era demasiado incluso para el llamado CCD (Congreso Constituyente Democrático).

En el debate, la mayoría quiso inicialmente consignar la reelección presidencial indefinida, pero tuvo que echarse atrás, debido a las sospechas y cuestionamientos que surgían por doquier, en particular como comprobación de los verdaderos objetivos ocultos detrás del golpe del 5 de abril: la intención de erigir una autocracia y de av-

lar la perpetuación en el poder de Fujimori en forma indefinida. Así nació el artículo 112 de la Constitución. Pero al redactarse el precepto restrictivo que establecía una sola reelección inmediata, un sector de la mayoría quiso aprobar una redacción ambigua y confusa... Así, para evitar cualquier confusión futura, el debate adquirió importantes niveles de definición y se concentró en precisar qué período (de reelección) habilitaría el artículo 112 de la funera Carta de 1993. El propio Carlos Torres y Torres Lara, en su intervención final, admitió expresamente que el "actual período" presidencial 1990-1995 se consideraría como el primer período de gobierno y, por tanto, la nueva Constitución sólo le habilitaría a Fujimori un período adicional más, a ubicar entre 1995 y el año 2000²⁸.

El señor Torres y Torres Lara: Cinco palabras, Presidente, para reiterar, que la propuesta aprobada, es la posibilidad solamente de dos períodos seguidos, quiere que sea más directo, le diré: Si el Presidente Fujimori se presentara a un proceso electoral, podrá ser sólo Presidente una vez más (1995-2000), porque el actual período (1990-1995), se computaría como tal. Creo que más claro no puedo ser. Muchas gracias, señor Presidente²⁹.

El día 9 de junio de 1993, la citada Comisión examinó los diversos conceptos que debían ser incorporados en el futuro artículo 112. En esa sesión se aprobó, por siete votos a favor y cinco en contra la reelección inmediata como concepto general. Acto seguido se sometió a consideración la posibilidad de que la reelección fuese permanente e indefinida, propuesta que fue rechazada por diez votos en contra y solo dos a favor. Finalmente, se sometió a votación la propuesta de limitar la reelección

inmediata a una sola vez. Esta moción fue aprobada por cinco votos a favor y cuatro en contra³⁰.

Lo cierto del caso es que, en el curso del debate, quedó claramente establecido que Fujimori solo podría optar por la reelección en 1995.

4. LEGISLACIÓN DESTINADA A ASEGURAR LA TERCERA POSTULACIÓN PRESIDENCIAL DE FUJIMORI

Tal como aconteció en el caso de Leguía, lograda la reelección inmediata, el fujimorismo pretendió asegurarse una tercera postulación sucesiva a la presidencia, esto es, una segunda reelección. Con ese objeto sancionó, en el mes de agosto de 1996, dos diferentes leyes: 26654 y 26557. La primera, so pretexto de regular la irretroactividad de las leyes, intenta, simple y llanamente, desconocer dos hechos: la elección de Fujimori en 1990 y su reelección, por virtud de la Carta de 1993, en 1995. La segunda, pretende ser "interpretación auténtica" del artículo 112 declarando, sin más, que la primera elección de Fujimori se produjo en 1995 por lo que se hallaría expedito para reelegirse recién el año 2000.

4.1 La ley 26554

El 16 de agosto de 1996, con el pretexto de "desarrollar" el principio de irretroactividad de las leyes (artículo 103 de la Consti-

28 PLANAS, Pedro. *El Fujimorato. Estudio político-constitucional*. Lima: Talleres Gráficos "Kelly", 1999, pp. 399-391.

29 Congreso Constituyente Democrático. *Diario de los debates. Debate constitucional. Pleno. 1993. Tomo II*. Lima: Publicación Oficial, 1998, pp. 1540-1541.

30 WEILAND CONROY, Hubert. "La reelección presidencial: Análisis de la disposición constitucional y de su ley interpretativa", en varios autores, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1996, pp. 204 y ss.

tación), la ley 26654 añadió un capítulo al título preliminar a la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. En el artículo II de este título estableció:

Quando una norma de Derecho Público condiciona el ejercicio de un derecho a hechos anteriores, sólo se tienen en cuenta los iniciados con posterioridad a la referida norma.

La norma, como se advierte de su texto, no excluye la aplicación de otras normas sino "deroga" hechos. Solo existen aquellos actos que se iniciaron después de la ley. Los anteriores a ese evento, "no se tienen en cuenta". La ley que puede derogar o modificar las leyes y los derechos que ellas crean, no puede derogar los hechos ni modificar la realidad fáctica. Unos y otra, son como son, y a ellos tiene que atenerse el legislador. La norma, en verdad, deroga, y de modo retroactivo, nada menos que la realidad. Declarar inexistentes hechos que se dieron en el pasado, es dar efecto retroactivo a las normas. Y eso no puede hacerse, sin agravio de la más elemental razonabilidad.

El artículo VII de la misma ley estableció que el título preliminar de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos era aplicable a todo procedimiento fuera del ámbito del Poder Judicial. Se pretendía, así, extender, los alcances de esa ley relacionada con procedimientos administrativos, a las relaciones y procedimientos constitucionales. Se contradecía, de ese modo, el artículo I, precisamente de la Ley de Normas Generales que, como es obvio, comprende en sus disposiciones solo al Poder Ejecutivo y a las dependencias y actividades administrativas del Estado mientras que el artículo VII comprendería a estas y al Poder Legislativo. Comprendería así actos y relaciones típicamente políticos tales como el ejercicio de los

derechos electorales de los ciudadanos y la actuación de los órganos electorales, incluido el JNE, que, en algunos aspectos y momentos, es de naturaleza más bien jurisdiccional. En razón de tal circunstancia, las resoluciones que poseen tal carácter no son justiciables ante ningún tribunal ni siquiera por vía de acciones de garantía lo que, desde luego, es gravemente inconveniente. De este modo, resultaba que el artículo VII, modificado por la ley de marras, violentaba la naturaleza de las cosas del mismo modo que el artículo II intentaba "derogar", retroactivamente, hechos que la historia y el derecho registran y tienen relevancia precisamente para interpretar el artículo 112 de la Constitución.

La ley 26554 revelaba una inmensa torpeza. "Derogaba" un hecho histórico indudable: que Fujimori fue elegido en 1990. De ese modo, se imaginaba que se legitimaba su pretensión de "elegirse" en 1995, ya que su elección real y evidente, en 1990, "no se tendría en cuenta". ¿Cabe tamaño despropósito, jurídica o políticamente? Por cierto que no.

4.2 La ley 26557

El 23 de agosto de 1996, el Congreso aprobó la ley 26557, presuntuosamente denominada de "interpretación auténtica" del artículo 112 de la Constitución. Era, según sus inspiradores, la pieza que permitiría hacer decir a la Constitución no solo lo que *no* decía sino lo contrario de lo que decía. Para ello, obviamente, era preciso olvidar que Fujimori *no* fue elegido en 1990 y recordar que solo lo fue 5 años después, en 1995. Además de tal absurdo, la ley era objetable por otras muchas razones. Veamos.

En primer término, es preciso recordar que el Congreso no es intérprete de la

Constitución y, menos aún, "auténtico". Si lo hubiera ese sería el Tribunal Constitucional. Es atribución del Congreso dar *leyes* y *resoluciones* legislativas así como interpretar, modificar o derogar las existentes (artículo 102, inciso 1). Puede, pues, interpretar leyes y resoluciones legislativas pero no la Constitución. No solo porque el inciso citado no le confiere esa atribución sino porque, cuando la Carta ha querido conferirle una competencia en relación con la Constitución o la ley, lo ha hecho distinguiendo entre una y otra. Nunca usa el término genérico de "leyes" para aludir a ambas. La prueba está en el inciso 2 del propio artículo 102 de la Constitución. Al margen, sin embargo, de tal objeción, es obvio que existiendo control abstracto y difuso de constitucionalidad a cargo, respectivamente, del Tribunal Constitucional y de los jueces, en general, no cabe duda que ellos son los intérpretes "auténticos" de la Constitución y no el Congreso. Y así, la ley, inadmisibles desde el punto de vista formal, no es menos deleznable en lo esencial.

Según los defensores de la ley, se dictó para normar la aplicación en el tiempo del artículo 112 de la Constitución y evitar que se den a sus disposiciones efectos retroactivos en el cómputo de los mandatos de Fujimori, anteriores a la vigencia de la Carta de 1993. De este modo –según se dice– precisaría el momento en que comienza a regir el artículo 112. Aplicar retroactivamente el artículo 112 –dicen ellos mismos– sería pretender que, en 1990, se inició el primer mandato de Fujimori, según la Constitución de 1993 y que, en 1995 se produjo su reelección conforme a la misma Carta fundamental. El argumento es ciertamente paradójico y falaz. ¿Cómo podría haberse elegido a Fujimori en 1990 con una Carta expedida en 1993? Desde luego que no cabe. Pero, que no haya sido

elegido conforme a esa Constitución no quiere decir que no haya sido elegido y que, al haberlo sido bajo imperio de una Constitución no continuara ejerciendo el mismo cargo, con el mismo mandato, bajo otra Constitución y sujeto obviamente, cuando menos, a la última a partir del momento de producirse la transición. Y así, si se quiere, fue presidente elegido para ambas constituciones.

La ley 26657, fundándose en la ley 26654, que "no tiene en cuenta" la elección de 1990, considera que Fujimori, elegido por primera vez en 1995, se reelegiría recién el año 2000. Sobre la base de tal "realidad", que nada tiene que hacer con la verdadera realidad, la ley continúa diciendo:

En consecuencia intérpretese auténticamente que en el cómputo no se tienen en cuenta, retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución.

Adviértase bien: "no se tienen en cuenta los períodos (...) iniciados antes de la vigencia de la Constitución". Es decir, ellos quedan derogados retroactivamente. Así, la razón y la realidad, una vez más, son materias sujetas a la voluntad arbitraria del legislador. Ese razonamiento arbitrario y absurdo fue fulminado por el Tribunal Constitucional.

4.3. *La sentencia del Tribunal Constitucional*

La impugnación de la ley "interpretativa" tenía que provocar –como provocó– una grave disensión en el Tribunal Constitucional. En la práctica, la suerte del control de constitucionalidad se había definido con ocasión de resolverse la impugnación de la Ley Orgánica del Tribunal que exigía seis votos conformes para declarar la in-

constitucionalidad de una ley. En esa oportunidad, cuatro miembros del tribunal (Nugent, Díaz Valverde, García Marcelo y Acosta Sánchez), hallaron "constitucional" la norma; y solo tres, inconstitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo de Mur). Esa votación era sintomática. Resultaba claro que cuatro de los siete miembros del tribunal no permitirían el control de constitucionalidad, dicho de otro modo. Esos cuatro miembros convenían en que el control de constitucionalidad quedara librado solo al arbitrio de dos de los magistrados cuyos votos bastaban para enervar la opinión de los cinco restantes. Y es que para declarar la inconstitucionalidad se requerían seis votos. Prácticamente, la unanimidad.

En materia de tanto interés político como la reelección, era sencillamente imposible que se reunieran los seis votos requeridos. Cuatro de los magistrados se abstuvieron de resolver y votar por haber adelantado opinión. Dos, en contra de la reelección (Nugent y Díaz Valverde) y dos, a favor (García Marcelo y Acosta Sánchez). No obstante haberse abstenido, dos de ellos (García Marcelo y Acosta Sánchez), emitieron una pretendida "sentencia". Crearon así grave confusión en torno del mérito de la única sentencia posible; esto es, la que emitieron los tres restantes magistrados que, por haber conocido del caso, podían también resolver (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo de Mur). El problema era que no podían declarar la inconstitucionalidad de la ley. Optaron por ejercitar el control difuso.

El tribunal declaró "inaplicable la ley interpretativa 26657 para el caso concreto de una nueva postulación a la Presidencia de la República, en el año 2000 del actual Jefe de estado". Optó por esta vía (control difuso) que todo órgano jurisdiccional se

encuentra en el deber inexcusable de emplear en el ejercicio de sus funciones y por no haberse alcanzado el número de votos necesarios para la aplicación del control concentrado. El tribunal hizo constar que la Ley Orgánica del Tribunal (artículo 4) le facultaba para resolver y adoptar acuerdos por mayoría simple de votos. En este caso, además de la unanimidad de los que habían conocido de la demanda, estaban dos de los que se abstuvieron por haber adelantado opinión, precisamente, en contra de la reelección de Fujimori. Su resolución —ciertamente histórica— es impecable desde el punto de vista sustancial. No obstante ser tema opinable e incluso discutible el procedimiento por el que finalmente optó, nadie puede negar a la resolución racionalidad o legalidad.

La Ley Orgánica impone al tribunal la obligación de pronunciarse en toda materia sometida a su conocimiento. Desde ese punto de vista y en obsequio del principio de conservación, es obvio que, frente a la abstención (discutible legalmente) de cuatro de sus miembros, el tribunal, formal y realmente, quedó reducido a los tres hábiles que conocieron del caso. A ellos correspondía resolver, sin excusa alguna. Pudieron —como era opinión del magistrado Aguirre Roca— declarar inconstitucional la ley desde que era física y jurídicamente imposible reunir los seis votos que la Ley Orgánica exige para ese efecto. El tribunal (que debía pronunciarse), por no reunir los seis votos, debía declarar infundada la demanda, no obstante que tres magistrados hábiles creían que no lo era y otros dos que se abstuvieron compartían ese punto de vista. Es evidente que el tribunal optó por la única vía que impedía se hiciera lugar al imperio de la sin razón, es decir, de la minoría sobre la mayoría.

4.4 *Los fundamentos de la resolución del tribunal*

El tribunal, para resolver, examina críticamente y fulmina la ley 26557 en su contenido y propósitos. Analiza luego los verdaderos alcances del artículo 112 y, finalmente, invoca en favor de sus tesis el testimonio irrecusable de actos del Estado, reconociendo que Fujimori, en 1995, obviamente se reelegió.

En primer lugar, hace notar que ley 26557 pretende que el verdadero sentido del artículo 112 de la Constitución no está en el texto de ese artículo, sino en su interpretación, la que, naturalmente, nada puede crear o innovar. La ley 26557 —dice el tribunal— da al artículo 112 de la Constitución una sui generis vigencia temporal, de suerte que una parte de él —la que permitió la reelección de Fujimori— rija desde que entró en vigencia la Carta de 1993 y que la parte que no permite sino una reelección inmediata, no rija sino a partir de las elecciones de 1995, no obstante que la propia Carta (décimo séptima disposición transitoria) dispone que ella entra en vigencia el 31 de diciembre de 1993, resultando así que tal disección de la norma no importa una interpretación, sino una revisión de la norma constitucional por procedimiento ajeno al previsto en la Constitución.

Es inaceptable —para el tribunal— que se altere, con carácter retroactivo, no solo el sentido del artículo 112, sino el de la necesaria relación entre ese artículo con el artículo 205 de la Constitución de 1979, que, según sus normas, impedía postular de inmediato al elegido. Sus efectos, obviamente, no pueden ser ignorados, ya que prohibía la reelección presidencial inmediata frente a la actual que la permite. Esa prohibición solo pudo removerse o conservarse por obra de la Constitución de

1993. Y esa virtud presupone un hecho previo absolutamente inequívoco, a saber, que la Carta de 1979 reguló el primer mandato de Fujimori en cuatro de los cinco años de su duración (1990-93) en tanto que la de 1993 apenas duró un año y medio. ¿Desaparece ese hecho que produjo consecuencias jurídicas de todo orden solo porque una ley declara que el primer mandato de Fujimori "no se tiene en cuenta" para la interpretación del artículo 112 de la Constitución?

Cualquiera que sea la interpretación de las normas aplicables, hay un hecho macizo y claro. El artículo 112 de la Constitución establece que ningún presidente ejerza la función por más de 10 años consecutivos. La ley 26657 modifica ese precepto inequívoco, por vía distinta de la revisión constitucional. Permite a una sola persona que postule el año 2000 a una segunda reelección y que, eventualmente, ejerza, de modo continuado, no 10 sino 15 años. Lo cierto es que la ley no puede ignorar la elección de 1990 y la reelección de 1995. Esos dos hechos fueron formalmente reconocidos por el Estado mediante actos del más alto significado jurídico y político. Veamos: En la denominada Ley Constitucional del 6 de enero de 1993, el CCD declaró que el presidente, elegido en 1990, era el jefe del Estado. Es, pues, irrisoria —como dice el tribunal— la declaración de la ley 26557 en el sentido de que la primera elección se habría realizado en 1995. Por su parte, la ley 26430 (artículo 1) que se dictó, entre otros fines, para regular la reelección presidencial, en 1995 reconoció, por anticipado, que quien entonces detentaba el Poder Ejecutivo, sería "reelegido" y no elegido. Finalmente, el JNE, el 26 de octubre de 1994, al desestimar la tacha contra la inscripción de la candidatura de Fujimori por resolución 172-94-JNE, declaró que dicho candidato podía postular a la "reelección", por virtud de la Carta de

1993, y así dejó definitivamente establecido el carácter con que admitía tal inscripción, es decir, como "reelección", y no como elección. Esa resolución que —como se ha dicho ya— ha pasado en autoridad de cosa juzgada contiene una declaración que es irrevisable, irrecurable e inmodificable por cualquier vía, incluyendo la legislativa.

Los fundamentos de la resolución del tribunal son ciertamente sólidos. Tienen de su lado la razón y también la realidad de una historia que —como bien dice su sentencia— no puede reescribirse alterando la ubicación temporal de hechos que pueden o no probarse pero que no pueden alterarse o modificarse por obra de ninguna interpretación jurídica.

5. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1993

La reelección presidencial corrompe, sin duda, la política. El Perú no podía ser la excepción. Más todavía en un régimen explícitamente creado para la perpetuación en el poder obedeciendo a un proyecto político militar de largo plazo (Plan Verde). En verdad, Fujimori era una pieza fungible pero era absolutamente necesario en 1992, no solo por su docilidad frente al poder militar, sino porque evitaba una abierta intervención militar. Logrado ese objetivo, fue necesario asegurar luego la permanencia de Fujimori en el poder; de ser posible, mediante sucesivas ficciones electorales. Ello requería, obviamente, el control férreo de todas las instituciones y mecanismos electorales y, desde luego, de la legislación electoral, como se verá a continuación.

5.1 La composición del JNE

Pieza fundamental para el control de las decisiones electorales era y es el Jurado Nacional de Elecciones. Ese control suponía el de la Corte Suprema, el Ministerio Público y las universidades públicas, dado que el Jurado se integraba por delegados de esas instituciones. Por ello mismo, a mediados de abril de 1992, Fujimori destituyó a todos los miembros de la Corte Suprema (decretos leyes 25423 y 25442) y designó a personas de su confianza. Paralelamente, hizo lo propio sustituyendo al fiscal de la Nación y a los fiscales supremos. Y así, el 11 de mayo de 1992 cesó a los representantes de la Corte Suprema en el JNE. La Corte Suprema designó a un vocal jubilado que asumió la presidencia del JNE lo que —contra la Constitución histórica— permitiría la Constitución de 1993. El Ministerio Público hizo lo propio. Por decreto ley 25447 se nombraron vocales provisionales de la Corte Suprema. Entre ellos figuraban Blanca Nélida Colán, una de las favoritas del régimen, que después sería nombrada fiscal supremo y fiscal de la Nación (decreto ley 25505) y Alpio Montes de Oca (decreto ley 25472), que cohesionó todos los excesos del fujimorismo desde la presidencia del JNE. Con el propósito de controlar el funcionamiento de algunas universidades estatales y privadas y, por cierto, a sus autoridades se expedieron decretos leyes con el objetivo de intervenir y declarar en reorganización algunas universidades (decretos leyes 25469, 25589, 25714, 25798, 26180, 26195, entre otros). Así, se nombraron comisiones reorganizadoras, obviamente con personal adicto al régimen y, desde luego, sumiso a sus órdenes, lo que permitiría controlar la designación de los representantes de las facultades de derecho de las universidades estatales.

Desde luego que la composición del JNE no era ni podía ser indiferente al régimen de facto que debía someter a su veredicto, cuando menos, dos procesos: el del referéndum ratificadorio de la Constitución y, sobre todo, el de la reelección presidencial. El Jurado fue puesto a prueba en el proceso del referéndum, celebrado en octubre de 1993. En esa oportunidad, no solo ignoró la sistemática y permanente ingerencia de Fujimori, de las Fuerzas Armadas y de los funcionarios públicos en el proceso sino que, como dijera el delegado del Colegio de Abogados de Lima Juan Chávez Molina, "desoyó las denuncias respecto de la propaganda realizada" por las autoridades políticas de diversa jerarquía y función durante todo el proceso³¹. Incluso hizo oídos sordos a ellas cuando Fujimori, el mismo día de la votación, interrumpió el acto electoral en di-

versas localidades y mesas de sufragio. Juan Chávez Molina no menciona ciertamente la propaganda que los medios radiotelevisivos realizaron, incluso violando el silencio preelectoral, so pretexto de comentarios periodísticos para favorecer, desembosadamente, la opción del Sí. Tampoco podía hacer referencia a las denuncias formuladas por los observadores de la OEA, precisamente por diversas irregularidades cometidas por autoridades del gobierno y que el JNE silenció. Era, por cierto, la primera corruptela imputable al afán continuista del régimen de Fujimori.

5.2 Sistema de votación: Impedimento de tachas contra la candidatura de Fujimori

La ley 26954 publicada el 21 de mayo de 1998 precisa que la denegatoria de inscripción y tachas de candidaturas que hacen referencia las leyes 26859 –Ley Orgánica de Elecciones– y 26486 –Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones– serán resueltas por el pleno del JNE, con el voto favorable de, por lo menos, el número de miembros que constituye su quórum. De no alcanzarse la mayoría calificada prevista, la denegatoria de inscripción, las impugnaciones o las tachas serán declaradas infundadas. En ningún caso el Jurado puede dejar de resolver (artículo 2 de la ley)³². La norma era claramente intencionada. Fujimori contaba con dos votos seguros: los de los representantes del Poder Judicial y los del

31 Juan Chávez Molina, miembro titular del JNE, en aquel momento sostiene que la Constitución de 1993 fue rechazada en la votación del referéndum. El triunfo del Sí que debía legitimar y certificar el JNE en la correspondiente resolución, nunca fue aprobado. Consecuentemente, el CCD no podía aprobar ningún texto; menos aún remitir al Poder Ejecutivo ni al presidente de la República para su promulgación. No se trata de una formalidad intrascendente –agrega–. Es condición sustantiva para su validez. La omisión de este requisito esencial invalida el acto jurídico de la promulgación, al incurrir en nulidad *ipso iure*, de pleno derecho, no convalidable. Véase *Mis votos singulares. Historia del fraude que nunca se debe repetir*. Tomo I. Lima: Editorial Horizonte, 2000, p. 94. En efecto, el JNE no emitió resolución alguna de los resultados obtenidos en el referéndum, por el contrario, ocho meses después, dicho organismo electoral, integrado por nuevos magistrados, mandó a publicar por acuerdo de sesión privada del 19 de agosto de 1994, los resultados del referéndum de 1993. Por su parte, Chávez Molina concluye que hubo una "voluntad expresa" a favor del Sí de solo 35,82%, contra un rechazo del 66,18%, obviamente, para ello incluye dentro de su análisis: el consolidado de los votos blancos, nulos, cantidad de ausentes, entre otros. *Ibidem*, pp. 104-108.

32 Para el análisis del fraude y de la legislación electoral posterior a esta época, en especial el proceso electoral del año 2000, véase mi trabajo "Tampas y engaños del proceso electoral del año 2000: Consecuencias y explicaciones", publicado en una compilación del Foro Democrático.

Ministerio Público. Ambos organismos estaban sujetos a reorganización bajo sendas comisiones ejecutivas. Una, presidida por un comandante de fragata de la Marina en retiro, y la otra del Ministerio Público, presidida por la fiscal Nélida Colán. Como quiera que el quórum se formaba con cuatro de los cinco miembros, bastaban dos votos para bloquear cualquier decisión. En la práctica, el fujimorismo logró seducir al representante del Colegio de Abogados de Lima (que sucedió al doctor Juan Chávez Molina) y a los representantes de los decanos de las facultades de Derecho de las universidades estatales y particulares que tuvieron, por cierto, una deplorable actuación.

5.3 *La modificación de la legislación electoral*

La Constitución de 1993 creó un denominado "sistema electoral", que por su innecesaria complicación no podía ponerse en funcionamiento en el proceso electoral de 1995. Fue necesario, pues integrar transitoriamente el JNE así como concordar las normas electorales a regir en el proceso de 1995 con las disposiciones de la Carta de 1993. En cumplimiento del mandato que le confirió la ley 26304, el JNE sometió al Congreso un proyecto de 17 modificaciones al decreto ley 14250. El Congreso las aprobó mediante la ley 26337 y autorizó al JNE a publicar un texto único integrado que, en efecto, se sancionó por resolución 043-94-JNE del 9 de agosto de 1994. Ese texto tuvo que ser modificado por las leyes 26343 y 26344 para salvar graves deficiencias. Entre ellas, no haber adaptado las normas electorales a las disposiciones del nuevo Código Penal. Fue necesario que la ley autorizara una nueva modificación del texto en cuestión.

5.4 *Las normas aplicables al ciudadano que postula a la reelección. La ingerencia pública de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú en la campaña electoral*

Fujimori y el gobierno de facto, como se ha dicho ya, usaron y abusaron de los recursos del Estado, sin límite alguno, durante la campaña del referéndum de octubre de 1993. Hicieron lo propio, desde luego, antes y después de la convocatoria a las elecciones de 1995 ante la igualmente absoluta complacencia del JNE. Este que había propuesto modificaciones a la legislación electoral, en junio de 1994, no previó ni la más mínima restricción a los abusos que, ya entonces, eran materia de continua y permanente denuncia. Finalmente, un hecho bochornoso sensibilizó a la opinión pública. El comandante general de la región militar de Piura, algunos de sus oficiales y un número igualmente significativo de soldados fueron sorprendidos, fotografiados y filmados distribuyendo propaganda de Fujimori en las calles, con oportunidad de una visita de este a esa ciudad. El hecho, con ser grave, no provocó una reacción inmediata del JNE. Solo en enero de 1995, esto es, a tres meses del acto electoral, se dictó la ley 26430 que, en teoría, debía poner coto a los excesos del candidato-presidente. Dicha ley regulaba, de un lado, algunos impedimentos, y, de otro, determinaba la forma y oportunidad como el candidato-presidente podía realizar actos de proselitismo y, por fin, determinaba el procedimiento para "sancionar" las infracciones.

Las prohibiciones rigen únicamente a partir de los noventa días anteriores al acto del sufragio y no desde la convocatoria de elecciones. De este modo, se legitimaba, de manera indirecta, el proselitismo realizado por Fujimori durante todo el año 1994, uti-

lizando a los alumnos de los escuelas públicas a quienes se distribuía, junto con alimentos o útiles, propaganda del candidato-presidente. En segundo lugar, se prohibía "hacer proselitismo político en la inauguración e inspección de obras públicas" así como repartir "bienes adquiridos con dinero del Estado o como producto de donaciones de terceros gobiernos a la República" o aludir a sus adversarios políticos en las presentaciones públicas. Las normas eran ciertamente insuficientes. Las prohibiciones y sanciones debían alcanzar directa e inmediatamente a las autoridades y funcionarios políticos, a las Fuerzas Armadas y Policiales y, naturalmente, a los funcionarios administrativos, convertidos en promotores de la reelección.

En teoría, el candidato-presidente solo podía realizar actos de proselitismo fuera de los actos de gobierno y sin utilizar los medios y recursos del Estado. De hacerlo, debía dar cuenta "documentada" al JNE y abonar los gastos inherentes al desplazamiento y alojamiento propio y de sus acompañantes. Fujimori, que no cesó de viajar con los recursos del Estado, no solo no rindió cuenta alguna sino que jamás fue requerido para cumplir con la ley. Falta un órgano investido de autoridad moral y de resolución, para hacerlo.

En contrapartida a las restricciones así establecidas, la ley obligaba a los partidos y agrupaciones electorales a presentar una declaración jurada de gastos de campaña electoral, dentro de los sesenta días posteriores a la proclamación oficial de las respectivas candidaturas. Adviértase la anticipación en este caso. Se facultó al JNE para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exacta situación del movimiento económico. La norma es igualmente lírica, particularmente, si se tiene en cuenta que, en el Perú, no existen normas que garanticen igualdad de oportunidades

de acceso a los medios de comunicación social y, en especial, a los medios radiotelevisivos que se dispensan en función de los intereses de los consorcios que los manejan. El gobierno de facto, dicho sea de paso, en un acto con ribetes de escándalo, condonó a un canal de televisión algo más de cuatro millones de dólares de deuda tributaria. Las demás empresas de radio y televisión solicitaron y obtuvieron, en compensación, contratos del Estado por montos análogos. De ese modo, logró someterlos a su arbitrio y capricho.

La ley 26430 previó, finalmente, un procedimiento para sancionar las infracciones. Al "primer incumplimiento" y a instancia de parte "especificando las características de la infracción, las circunstancias y el día que se cometió", el JNE debía enviar "una comunicación escrita y privada al infractor". El JNE, pues, corre "traslado" de la denuncia y, sin investigarla, deja impune la infracción cometida. De "persistir la infracción", procede a la imposición de sanciones, en verdad irrisorias: amonestación pública y una multa no menor de 30 ni mayor de 100 UIT. Desde luego que para la imposición de las sanciones se requería "la presentación de medio de prueba que acredite en forma fehaciente e indubitable las infracciones" (artículo 2).

Es de toda evidencia que la ley 26430 solo sirvió para salvar las apariencias pero no para poner coto a los excesos del poder. Más aún, liberó al JNE, teórico juez electoral, de toda responsabilidad, como árbitro supremo del proceso y dejó en manos de las partes no solo la denuncia, sino la instrucción y la prueba de las infracciones cometidas. No era razonable esperar una legislación distinta. Por vía diferente, se reproducía la experiencia de 1924. Podría haberse dicho, en 1995, como dijera Villarón en esa oportunidad, que el régimen de facto "hiere con una mano y

corrompe con la otra". "Las amenazas para el adversario y las seguridades de impunidad para el adicto contribuyen, por igual, a doblegar conciencias y a destrozarse las fibras de la decencia, del patriotismo y del honor". Así ocurrió también en 1995 y en el 2000. Es útil recordarlo.

5.5 *La fotografía de los candidatos en la cédula de sufragio*

La ley 26430 (artículo 5) sirvió también para privilegiar al candidato reeleccionista. Invocando la necesidad de asegurar la mayor transparencia y "orientar debidamente a quienes son analfabetos, se estableció que la cédula electoral debería contener, además del símbolo respectivo, la fotografía del candidato a la presidencia de la República. Los analfabetos, votan en el Perú desde 1980, y lo han hecho sin mayores contratiempos en tres elecciones presidenciales y en siete procesos municipales, orientándose simplemente por los símbolos de los partidos. ¿Por qué la fotografía? Sencillamente porque Fujimori había distribuido la suya en almanaques y útiles escolares, desde 1993, olvidando promocionar el símbolo de su agrupación. El JNE y el CCD subsanaron ese error propagandístico y pusieron en neta desventaja a los demás candidatos que, obviamente, solo habían promovido sus símbolos. La norma era ciertamente inconstitucional. No puede modificarse la estructura de la cédula de sufragio después de haberse convocado el proceso electoral y escasamente a tres meses de la elección propiamente dicha. El hecho, sin embargo, sirve para confirmar el carácter corruptor de la reelección, particularmente, claro está, cuando quien ejerce el poder es un gobernante de facto como lo eran Leguía en 1924 y Fujimori en 1995.

5.6 *La anulación de actas electorales (resolución 137-95-JNE)*

El 3 de marzo de 1995, esto es, la víspera misma de las elecciones, el JNE dictó una disposición ciertamente fraudulenta: la resolución 137-95-JNE. Por su virtud, se autorizó a los jurados provinciales integrados a anular la votación, presidencial o parlamentaria, en caso de existir incompatibilidad entre el número de sufragantes y el de votos computados en diferentes supuestos que la resolución previó. La norma era y es ciertamente inconstitucional. El escrutinio en mesa era y es irrevisable salvo impugnación que, naturalmente, debe hacerse en mesa. De no ser así, nadie, esto es, ni el JNE ni un jurado provincial, puede modificar o anular resultados electorales, menos aún, de oficio. El JNE, so pretexto de errores en la formulación de las actas, errores que, desde luego, se dieron en los procesos de 1985 y 1990 en que también hubo voto preferencial, permitió la aduleteración de los resultados en proporción sin precedente histórico. En realidad, había un problema. En el cómputo de los votos de los candidatos al Congreso, algunas mesas solían sumar a los votos de lista, las "preferencias" (voto preferencial) de los candidatos, distorsionando los resultados. El error, sin embargo, no era significativo. El Jurado usó ese hecho como un pretexto para autorizar la anulación de votos, incluso de presidente. Como resultado de la aplicación de la resolución, se anuló el 40,8% de los votos emitidos para las listas parlamentarias³³.

Por vez primera después de 1962, los jurados electorales, sin presencia de perso-

33 Jurado Nacional de Elecciones. *Elecciones Generales 1995. Resultados Presidenciales y de Congreso*. Lima: IPES-USAEI, 1996, p. 17.

neros y sin posibilidad de defensa alguna, validaron o anularon votos de modo que no dista mucho de los tradicionales "anforazos" de Benavides, Prado u Odría. El JNE ha aportado la prueba del error cometido. Al proponer la nueva Ley Electoral, expresa que el proyecto no reconoce a los jurados provinciales la facultad anotada, teniendo en cuenta la experiencia de las elecciones de 1995. En realidad, la ley jamás confirió esa facultad a tales jurados y, menos aún, autorizó al JNE a otorgarla. Era sencillamente ilegal. Hay quienes creen que esa masiva anulación de votos permitió al fujimorismo lograr la mayoría parlamentaria que todas las encuestas de opinión adelantaban que no lograría. La incógnita jamás podrá despejarse del todo.

5.7 *La claudicación del Jurado Nacional de Elecciones*

El JNE actuó como era previsible y esperaba el gobierno. Desestimó las tachas opuestas a la candidatura de Fujimori a la reelección, así como los recursos de nulidad deducidos contra la inscripción provisional de su candidatura. Rechazó las primeras porque el artículo 110 de la Ley Electoral no había regulado la re-reelección como causal específica de tacha, y, los segundos, porque "no estaban previstos en la legislación electoral", lo que no le impidió descalificarlos, además, por no haberse pagado las tasas legalmente impuestas, que eran, desde luego, exorbitantes. La resolución se inspira en el más torpe y ramplón legalismo y es, sin duda, prevaricadora. El jurado tiene como primera y fundamental responsabilidad, administrar justicia en materia electoral (artículo 5, inciso a de la ley 26486). El pleno del Jurado debe apreciar los hechos con criterio de conciencia, pero debe resolver "con arre-

glo a la Constitución Política del Perú", las leyes y los principios generales del derecho (artículo 23). El JNE no debió ignorar las violaciones de la Constitución. No podía hacerlo, sencillamente, porque es su función fiscalizar la legalidad de los procesos electorales (artículo 5, inciso b). Y esa legalidad implica, comprende y engloba la constitucionalidad, por expreso mandato del numeral 51 de la Constitución, que todo juez, incluyendo el electoral, está en la obligación de hacer prevalecer (artículo 138 de la Constitución).

6. CONCLUSIÓN

El examen precedente confirma los temores y previsiones que ha suscitado siempre, en el Perú, la reelección presidencial inmediata. La historia y la experiencia reciente prueban, de modo categórico, que ha sido y sigue siendo una institución corruptora que envilece la política, menoscaba la justicia y lastima la decencia y el honor de una sociedad que aspira a vivir con dignidad. Y esa convicción justifica y legitima el empeño de quienes luchan, en nombre de los más elevados valores cívicos, para impedir que eche raíces dentro de nuestro régimen político.