

Breves apuntes sobre el Sistema Electoral Peruano

Los abusos del poder por un lado y las malas costumbres por otro, ejercen tal presión sobre la voluntad de los electores que casi nunca el escrutinio general de las ánforas expresa el verdadero sentimiento popular. En estas jóvenes repúblicas hay que proceder a la Reforma Electoral destruyendo preocupaciones inveteradas y formando buenos hábitos por medio de la instrucción de sus masas, resultado fácil de alcanzar atendiendo a su poca población.

José María Quimper. Derecho Político General, (1887)

Raúl Roosevelt Chanamé Orbe*

*Departamento Académico de Ciencias Jurídicas y Políticas
Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM
abogado@terra.com*

SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- Antecedentes históricos del sistema electoral peruano. 3.- La organización electoral en las constituciones del Perú. 4.- El sistema electoral: órganos integrantes. 5.- El Jurado Nacional de Elecciones (JNE). 5.1. Conformación y miembros. 5.2. Funciones. 5.3. Instancias en materia electoral. 5.4. Instancia final. 5.5. El Recurso extraordinario. 5.6. Irrevisibilidad de las resoluciones del JNE. 6.- La Oficina Nacional de Procesos Electorales. 7.- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). 8.- La reforma electoral: oportunidad impostergable. 9.- Principales puntos a reformar. 9.1. ¿Por qué un Código Único?. 9.2. La cuota paritaria. 9.3. Intangibilidad legislativa. 9.4. La cuota nativa. 9.5. Elecciones primarias y obligatorias. 9.6. Financiamiento de los partidos políticos. 9.7. Las Dádivas. **CONCLUSIÓN.**

* Magistrado del Jurado Nacional de Elecciones. Abogado. Doctor por la UNMSM. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Posee Postgrado en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, Derecho Constitucional Comparado por la Universidad de Zaragoza y Derechos Fundamentales por la Universidad Complutense de Madrid, España. Diplomado en Políticas Públicas por la George Washington University, EE. UU. Profesor Honorario de la Universidad Autónoma de México. Es profesor principal de la cátedra de Historia del Perú en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1.- INTRODUCCIÓN

La vigencia y legitimidad de un régimen democrático se sustenta en el respeto irrestricto de las instituciones propias de un Estado Constitucional de Derecho, desde luego forma parte de esas instituciones, entre otras, la alternancia en el poder, el derecho al sufragio, y el pluralismo político; el respeto que se exige a esas instituciones requiere de procesos periódicos, transparentes y eficaces. Así como administrar justicia sobre las posteriores controversias generadas a partir de las solicitudes de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos de participación y control político. Todo ello da lugar al sistema electoral de un determinado Estado.

Intentar definir un sistema electoral es difícil en tanto identificar las reglas que de ella emanan a efectos de viabilizar un régimen político único e ideal que funcione cabalmente en una determinada sociedad.

Al respecto, refiere Diether Nolhen, que en relación al sistema electoral existe una literatura considerable, hoy bastante indiscutida, que los entiende como el procedimiento de conversión de los votos en cargos ejecutivos y legislativos. En América Latina, el concepto es usado a menudo de manera poco preciso. De esta forma se aplica, entonces, para todo lo que tenga que ver con elecciones y sus leyes y reglamentos como, por ejemplo, la organización electoral¹.

Por su parte, Ernesto Álvarez Miranda y Carolina Canales Cama señalaron que el sistema electoral se entiende como un conjunto de mecanismos y procedimientos que permiten trasladar la voluntad popular a la conformación de los principales niveles de dirección del Estado².

Ahora bien, el presente trabajo es una revisión y análisis de cómo se ha ido estructurando históricamente nuestro sistema electoral y como se encuentra

1 Nolhen, Dieter. *Sistemas electorales y gobernabilidad*. En http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_1_63.pdf?noga=1, p. 2. Fecha: 20.05.2017

2 Ernesto Álvarez Miranda y Carolina Canales Cama. *Representación política para el Estado constitucional*. *Revista peruana de Derecho Constitucional*. Editorial Nueva Época. Tomo 3. Año-2010, p. 91

organizado actualmente, en tal sentido, daremos a conocer las normas y principios que rigen, guían y orientan nuestro sistema electoral vigente.

A propósito de ello, en el capítulo final se dará a conocer el empedrado camino en el cual se ha enrumado los fallidos intentos por introducir una reforma electoral en nuestro país, asimismo, se desarrollará los principales puntos que a consideración nuestra y a propuesta del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debería de tratarse con la nueva oportunidad que ha surgido para la aprobación en el Congreso de la República la tan ansiado Código.

2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA ELECTORAL PERUANO

Una de las principales características de los sistemas democráticos viene dado por la titularidad del poder para la toma de decisiones sobre la cosa pública, dicho poder suele residir, teóricamente, en los integrantes de una determinada comunidad, que a su vez lo transmitirán a quienes consideran como los representantes legítimos de su voluntad.

Este camino de transmisión y representación supone reglas, procedimientos y es precisamente en donde actúa lo que inicialmente se denominó con la Constitución de 1823: el poder electoral.

Un rápido análisis de la historia de nuestro sistema electoral nos arroja hasta tres etapas marcadas de lo que ahora conocemos como sistema electoral. La primera etapa se inicia en 1822 y va hasta 1931 mientras que la segunda etapa se ocupa desde el año de 1931 hasta el año 1993, ese además es el año que da inicio a la tercera etapa hasta nuestros días.

El debate sobre sistemas electorales en el ámbito nacional en la gran mayoría de países tiene como punto de referencia casi exclusivo la propia historia electoral del país³.

3 Nohlen, Diether. Desarrollo internacional de los sistemas electorales y de su evaluación. Revista Peruana de Derecho Constitucional. Democracia Representativa y Derecho Electoral. Nueva Época N° 03, p. 17

En tal sentido, veamos las circunstancias y los aspectos centrales que caracterizan a cada una de estas etapas para un mejor entendimiento acerca de la evolución y consolidación de nuestro sistema electoral.

a) PRIMERA ETAPA: INCIPIENTE

En 1822, convocados por don José de San Martín, se van a realizar las primeras elecciones para escoger a los representantes al Congreso Constituyente, cabe señalar que los procesos previstos para estos fines solo se realizarían en los departamentos que se encontraban ocupados por las fuerzas realistas⁴.

Una característica resaltante de este primer periodo venía dado por las cualidades del elector, es decir, el reconocimiento de la ciudadanía se otorgaba a aquellos que se encontraban casados o mayores de 25 años que contaban con una profesión o renta fija. El voto universal no es propio de esta primera parte, sino el sufragio censitario.

La descripción de las circunstancias del primer proceso eleccionario de 1822 para el Congreso Constituyente no es casual sino que con ello se va a manifestar la etapa inicial y perdurará hasta 1931, año en el que se promulga el Estatuto Electoral.

Este no solo será el primer periodo inicial sino el más extenso, durante este tiempo se dio la primera Ley Electoral en 1824, asimismo, se promulgaron hasta nueve constituciones.

Ha señalado Luis Maco que la creación de las Juntas Departamentales por parte de la Ley Electoral de 1824 constituye una primera tentativa de con-

4 Véase el Reglamento Provisional de 1821 en el cual su art. 1° señalaba que: el territorio que actualmente se halla bajo la protección del ejército Libertador se dividirá en cuatro departamentos, comprendido en estos términos, los partidos del Cercado de Trujillo, Lambayeque, Piura, Cajamarca, Huamachuco, Pataz y Chachapoyas formaran el departamento de Trujillo con las doctrinas de su dependencia: los de Tarma, Jauja, Huancayo y Pasco formaran el departamento de Tarma: los de Huaylas, Cajatambo, Conchucos, Huamalies y Huanuco formaran el departamento de Huaylas: los de Santa, Chancay y Canta formaran el departamento denominado de la Costa.

formar una entidad que velara por la legalidad de las elecciones y por tanto puede considerárselas antecesoras del JNE.

b) SEGUNDA ETAPA: ESTATUTARIA Y ORDENADA

El punto trascendental de este periodo lo constituye la promulgación del Decreto Ley 7177, ley que crea el Estatuto Electoral y también el Jurado Nacional de Elecciones, consideramos relevante porque se diseñará un sistema de manera más organizado. Para Domingo García Belaunde esto constituye el primer esfuerzo técnico para crear un organismo electoral que permita que se reflejen en escaños lo que expresan los votos. Este mismo autor, citando a Jorge Basadre, dirá muy claramente que en el Perú nació científicamente el sistema electoral en 1931⁵.

La conformación y competencias del Jurado Nacional de Elecciones que emanaban de este Estatuto Electoral serán explicadas más adelante, por lo pronto señalaremos que el novísimo JNE llevó a cabo las elecciones presidenciales de ese mismo año en el que fue elegido el candidato Luis M. Sánchez Cerro.

El órgano electoral, en el cual se concentraban todas las actividades tendientes a convertir los votos en escaños, es decir a manifestar la voluntad de los ciudadanos por medio de la representación política, sería proclamado un ente autónomo, denominado como Poder electoral⁶.

En esta segunda etapa de nuestro sistema electoral se realizarían doce elecciones presidenciales generales y sobrevivirá a dos Constituciones la de 1933 que le dio autonomía y a la de 1979 que la desarrolló en 8 de sus 307 artículos.

c) TERCERA ETAPA: SISTEMA TRIPARTITO

Si la segunda etapa se inició con un Estatuto esta tercera y última etapa lo hará con la Constitución de 1993, lo dispuesto en esta Carta va a modificar

5 García Belaunde, Domingo. El nuevo sistema electoral en el Perú. Gaceta Jurídica; Lima, 1996, p. 36

6 Art. 88 de la Constitución de 1933: El Poder electoral es autónomo (...)

sustancialmente la forma como se había pensado la configuración del sistema electoral.

Para muchos, el nuevo sistema electoral que surge de este documento, ha nacido con un gran error pues va a separar o delimitar las competencias de los tres órganos que conforman el sistema electoral y los dota de autonomía, asimismo omite en señalar cuál de ellos será el ente rector o estará por encima de los mismos.

En este periodo, pese a lo señalado, se verá un mayor orden en la administración electoral, las competencias se van a definir según los órganos integrantes, los mismos que trabajarán de manera coordinada entre sí a fin de garantizar procesos electorales transparentes que preserven la institucionalidad y el orden democrático.

3.- LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN LAS CONSTITUCIONES DEL PERÚ

Si bien es cierto que al momento de analizar la periodificación de nuestro sistema electoral partimos desde 1822 este podría encontrarse aún más atrás pues si tomamos en cuenta el artículo primero de la Constitución de Cádiz de 1812 según el cual la nación española era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios podríamos sostener que los efectos de esa constitución se extendían a todas las colonias regidas por España. Siendo así, el antecedente más remoto de la organización electoral la encontramos en su art. 34° en el cual se señalaba que para la elección de los diputados de las Cortes se celebrarán Juntas Electorales de parroquia, de partido y de provincia.

No obstante, la doctrina mayoritaria ha considerado la existencia del sistema electoral a partir de las doce cartas constitucionales que nos han regido tomando en consideración la de 1993⁷.

⁷ Respecto de las constituciones que ha tenido el Perú, Domingo García Belaunde señala que el Perú ha tenido solo once constituciones y son las siguientes: 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y 1979. (García Belaunde, Domingo. Las Constituciones del Perú. Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones. Tercera Edición. Año 2016, p. 28)

En atención a ello, desarrollaremos en este acápite el sistema, en tanto organización electoral, que se ha ido empleando o estableciendo desde la Constitución de 1823, documento con el cual se inicia la vida republicana de nuestro país, hasta el actual de 1993.

Las dos primeras constituciones de 1823 y la de vitalicia de 1826 que inauguran nuestra etapa republicana contemplaban un Poder electoral a fin de organizar, administrar y dirigir los procesos electorales para escoger representantes ante el parlamento. Asimismo se va a dar inicio además a una larga tradición del voto indirecto a través de colegios electorales que durará hasta la Constitución liberal de 1856.

En lo sucesivo las constituciones de 1828, 1834 y 1839 van a contemplar la figura de los colegios parroquiales y provinciales. El artículo 12° de la Constitución de 1834 señalaba que los cuerpos electorales se componían de todos los ciudadanos con derecho al sufragio. Cada 200 individuos elegían un elector parroquial, a su vez los colegios electorales de provincias estaban conformados por la reunión de los electores parroquiales. Mientras que el artículo 27 de la Constitución de 1839 señalaba que las calidades de los elegibles, el modo de organizar los colegios electorales y la forma de sus procedimientos, los detallaría una ley.

La constitución liberal de 1856 introducía el sufragio directo⁸. La organización electoral se establecía por ley, no obstante en su art. 55° inc 7 señala que era una de las atribuciones del Congreso proclamar la elección del Presidente, asimismo su artículo 76° dispuso que el Congreso hará la apertura de las actas electorales, su calificación y escrutinio.

Las constituciones de 1860 y 1867 no solo conservarán el sufragio directo establecida por su antecesora sino además dispondrán en igual sentido el manejo por parte del Congreso respecto de las elecciones presidenciales. Es por ello que Valentín Paniagua Corazao, citando a Víctor Andrés Belaunde,

8 Art. 37° Constitución de 1856.- El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a ley, después de haber servido en el ejército o armada.

señala que: se comprobaba, con amargura, que en el Perú no existía ni había habido jamás «verdad electoral» ni «sufragio libre» y que las elecciones habían sido siempre «una comedia» y «una imposición del gobierno y de la mayoría del Congreso». Era verdad en 1914 y lo sería también hasta muy entrados los años sesenta⁹.

Ya en siglo XX, la Constitución de 1920 no se va a diferenciar mucho de sus antecesoras; no obstante incorporará en su Título sexto las garantías electorales que no precisamente serán reglas para los procesos sino condiciones para el ejercicio del derecho al sufragio. El procedimiento en específico seguía residiendo en la ley, así lo estipulaba en su artículo 67°.

Con la Constitución de 1933 se va a recoger la novísima creación dispuesta por el Decreto Ley 7177 de 1931, se le va a denominar poder electoral y se le va a dotar de plena autonomía. Hará lo propio la Constitución de 1979, el cual dispondrá la conformación del único órgano encargado de la administración electoral¹⁰, así como delimitará sus funciones¹¹. El Jurado Nacional de Elecciones será regulado en 8 de sus 307 artículos.

9 Paniagua Corazao, Valentín. El derecho de sufragio en el Perú. Extraído de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/conuibd.nsf/0ED69473FA727103052575630065E5FF/\\$FILE/articulo_04abc.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/conuibd.nsf/0ED69473FA727103052575630065E5FF/$FILE/articulo_04abc.pdf). Fecha de consulta: 20.05.2017

10 **Artículo 287.**—El Jurado Nacional de Elecciones, con sede en la Capital de la República, está constituido por siete miembros:

- 1.- Uno elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus magistrados jubilados o suplentes quien preside el Jurado. art.287, Uno elegido por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú.
- 2.- Uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima.
- 3.- Uno elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades nacionales y
- 4.- Tres elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los Jurados Regionales de Norte, Centro y Sur de la República, de acuerdo a ley.
- 5.- Al tiempo de designarse los miembros titulares se procede a nominar a los suplentes de cada uno de ellos.

11 **Artículo 286.**—El Jurado Nacional de Elecciones tiene a su cargo los procesos electorales. Le compete conocer las materias relativas al ejercicio del derecho del sufragio, la validez o nulidad de las elecciones, la proclamación de los elegidos, la expedición de credenciales, los procedimientos electorales y las demás señaladas en la ley.

Mención especial merece lo dispuesto por la Constitución de 1993 para nuestro sistema electoral, toda vez que no solo establecerá en el Capítulo XIII un Sistema Electoral sino además regulará las funciones y competencias de los tres órganos que formarán parte de este sistema, la inclusión del ONPE y el RENIEC posibilitan una coordinación entre sí para dotar de transparencia y dar mayor legitimidad a las autoridades electas.

4.- EL SISTEMA ELECTORAL: ÓRGANOS INTEGRANTES

El sistema electoral como capítulo XIII del Título IV de nuestra Constitución Política, en virtud del cual se regula la estructura del estado no obedece a un error conceptual como lo ha observado Blancas Bustamante, quien señala: Este artículo al referirse al sistema electoral, entendiendo por tal aquel cuya finalidad es planear, organizar y ejecutar los procesos electorales con la finalidad de que estos traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y, asimismo, que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector, incurre en un serio error conceptual y terminológico al bautizar como sistema electoral al conjunto de organismos encargados de realizar aquellos fines¹².

No obedece a un error, en tanto que el sistema electoral puede entenderse, desde una doble perspectiva, esto es desde una mirada amplia o extensa la cual tomará en cuenta los organismos que conforman un determinado sistema encargados de la organización que se requiere a efectos de concretizar procesos destinados a materializar la voluntad de los electores, de ahí que el artículo 177° de la Constitución señale que: El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones; mientras que desde una perspectiva restringida o estricta se hará mención al sistema o las reglas pertenecientes a un determinado sistema para que las votaciones se traduzcan en escaños.

12 Blancas Bustamante, Carlos. Sistema Electoral. Constitución comentada artículo por artículo. Editorial Gaceta Jurídica

Es en este segundo sentido, tal vez más difundido mas no el único, en el que Lijpharj va a definirlo como un conjunto de reglas electorales esencialmente inalteradas bajo las que se han celebrado una o más elecciones sucesivas en una democracia concreta. Si se produce un cambio significativo en una o más de una de las cuatro dimensiones de los sistemas electorales (la magnitud de circunscripción, el nivel mínimo de apoyo de los partidos, el número total de escaños de las cámaras legislativas) significa que debemos distinguir un nuevo sistema electoral. Este cambio significativo está en relación con la fórmula electoral¹³.

De modo que, el sistema electoral viene comprendido tanto para los organismos que lo conforman así como las reglas propiamente diseñadas para la traducción de votos en escaños.

5.- EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

En los 196 años de vida republicana que tiene el Perú ha sido gobernado en su mayor parte por gobiernos de facto o militares de ahí que en 1931, mediante el Decreto Ley N° 7177, Estatuto Electoral, la Junta de Gobierno Nacional decidiera crear el Jurado Nacional de Elecciones con sede en la capital.

Su composición originaria lo establecía el artículo 77° del Estatuto Electoral y se conformaba de la siguiente forma:

- a. El Fiscal más antiguo de la Corte Suprema como presidente.
- b. Un delegado de cada una de las universidades nacionales y
- c. Cuatro miembros designados entre los personeros de los Jurados departamentales.

El Jurado Nacional de Elecciones nació único y concentraba la aplicación de las normas y principios orientados a la organización de procedimientos que reflejarían la libre, fiel y transparente voluntad de los electores.

Su aparición, sostiene Francisco Távara, ayudó a dar estabilidad a la gran inestabilidad del momento, en ese periodo tuvimos como presidente a Mariano Gil Maldonado, quien se sentó en el sillón de Pizarro, el 01 de marzo

¹³ Lijphart, Arend (1995) *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid, Centros de Estudios Constitucionales.

de 1931, tan solo por horas. ¡imagínense! Seis presidentes, seis gobiernos, en solo siete meses¹⁴.

El JNE, no solo es un organismo electoral constitucionalmente autónomo sino además es la máxima autoridad del sistema electoral tiene como finalidad garantizar el derecho de elegir y ser elegido, velando por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales.

Es el órgano fiscalizador del sistema electoral. No solo fiscaliza el padrón electoral elaborado por la RENIEC antes de enviarlo a la ONPE, sino también fiscaliza la legalidad de la realización de los procesos electorales y del ejercicio del sufragio. También vela por el cumplimiento de las normas sobre materia electoral, sobre organizaciones políticas etc.

Finalmente proclama a los candidatos elegidos y les expide las credenciales correspondientes.

5.1.Conformación y miembros

La conformación de los miembros del JNE, como se ha visto, ha ido variando desde que se creó en 1931. En sus inicios lo presidía el Fiscal más antiguo de la Corte Suprema, actualmente se hace en votación secreta entre todos sus miembros titulares.

El Pleno¹⁵ del JNE es la máxima autoridad según lo establece el art.179° de la CP se encuentra conformado de la siguiente manera:

-
- 14 Távara, Francisco. El modelo peruano. Retos y desafíos de la justicia electoral en el país. En Justicia Electoral en América latina. Mecanismos de Resolución de conflictos: Experiencias comparadas. Fondo editorial Jurado Nacional de Elecciones. Año-2016, p, 251
- 15 **Artículo 180° de la Constitución Política.**- Los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no pueden ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta. Son elegidos por un periodo de cuatro años. Pueden ser reelegidos. La ley establece la forma de renovación alternada cada dos años. El cargo es remunerado y de tiempo completo. Es incompatible con cualquiera otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial. No pueden ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos con carácter nacional en las organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro años anteriores a su postulación.

1. Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones.
2. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.
3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
4. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

5.2. Funciones

Las funciones que realiza el JNE emanan de la Constitución Política de 1993, así como de su ley Orgánica, la Ley N° 26859. Estas funciones o competencias van a ser diversas y se van a desarrollar en distintos campos.

i) Función administrativa

- a. Determina las circunscripciones administrativo-electorales y las sedes de los JEE.
- b. Acredita a los observadores electorales nacionales e internacionales, además de los personeros de las organizaciones políticas y a las encuestadoras electorales.
- c. Administra el servicio de dispensas por omisión al sufragio o inasistencia a la instalación de la mesa de sufragio.

ii) Función registral

- a. Mantiene y custodia el Registro de Organizaciones Políticas a través del Registro de Organizaciones Políticas.
- b. Mantiene el Registro de Encuestadoras Electorales, autoridades electas y otros.
- c. Mantiene el registro de Personeros, Candidatos y Observadores Electorales.

iii) Función jurisdiccional

La jurisdicción en su significado literal *juris dictio* consiste en declarar el derecho o decir el derecho, en ello consiste la administración de justicia que según la teoría de separación de poderes le correspondería al Poder Judicial. En efecto, el artículo 138° de nuestra Constitución así lo faculta.

Ahora bien, cuando el art. 139° señala que son principios y derechos de la función jurisdiccional: la unidad y exclusividad (...). Incurre en error, toda vez que ha quedado ampliamente demostrado y así se ha aceptado la existencia de tribunales que según su especialidad administran justicia en el ámbito de su especialidad.

Este error consiste en que no solo los tribunales militares y arbitrales pueden ejercer la jurisdicción. También lo hacen en materia de sus competencia y altamente especializada el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de Magistratura, el Tribunal Constitucional. La Constitución, en el segundo párrafo de este inciso abre la puerta para una apreciación equivocada de que estos tres órganos no tienen jurisdicción. A ello debemos añadir que las autoridades de las comunidades nativas y campesinas también ejercen función jurisdiccional bajo ciertas circunstancias y requisitos en atención a lo dispuesto en el artículo 149°¹⁶.

En ese sentido, habilitada la función jurisdiccional para el Jurado Nacional de Elecciones en materia de su competencia, podemos señalar que se encuentran comprendidos en el ámbito de sus competencias lo siguiente:

- a. Inscribe candidatos/a la Presidencia y Vicepresidencia de la República y representantes al Parlamento Andino.
- b. Resuelve las apelaciones sobre inscripción de candidatos/as para los cargos de congresista, presidente, vicepresidente y consejero regional, alcalde y regidor municipal.

16 Távara Córdova, Francisco. Unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo. Editorial Gaceta Jurídica. Segunda Edición. Tomo III, p. 35-36

- c. Resuelve las apelaciones sobre tacha contra candidatos/as a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, representantes ante el Parlamento Andino, congresista, vicepresidente y consejero regional, alcalde y regidor municipal.
- d. Resuelve las apelaciones sobre actas electorales observadas y actas impugnadas.
- e. Declara las nulidades, totales o parciales, de los procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares.
- f. Proclama los resultados electorales, a los candidatos electos y otorga credenciales correspondientes.
- g. Resuelve las apelaciones contra la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- h. Resuelve las apelaciones contra la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas.
- i. Resuelve las apelaciones contra las Resoluciones de los Jurados Electorales Especiales (JEE)
- j. Se pronuncia en última instancia en los procesos de vacancias y suspensión de autoridades regionales y municipales.
- k. Resuelve los recursos extraordinarios por afectación al debido proceso a la tutela procesal efectiva, respecto de sus propias resoluciones.

5.3. Instancias en materia electoral

El JNE posee competencias para administrar justicia en materia electoral, este ámbito de actuación del JNE no solo se restringe a los procesos electorales sino además se extiende permanentemente a la resolución de las controversias o incertidumbres jurídicas electorales que se susciten a raíz de las solicitudes de los ciudadanos ya sea en el ejercicio de sus derecho de participación política, ya sea realizando control sobre sus autoridades.

Veamos, la estructura orgánica del JNE contempla a la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas estatuido por la Ley de Organizaciones Políticas, Ley 28094 y regulada por el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas aprobado por la resolución N° 208-2015-JNE, en el cual se señala que la principal función del DNROP es, precisamente la inscripción de las organizaciones políticas, de manera que estas, una vez

reunidos los requisitos que exige la norma para su constitución se dirigirán a la DNROP y solicitarán su inscripción, la misma que puede ser aceptada o denegada, en el segundo caso se contempla una apelación.

Asimismo, en cuanto a los Jurados Electorales Especiales¹⁷, estos son de carácter temporal según lo dispuesto por el art. 31° de la Ley Orgánica del JNE y resolverán en primera instancia por ejemplo las tachas formuladas contra la inscripción de candidatos, proclama candidatos, puede declarar, en primera instancia, la nulidad del proceso electoral, resuelve impugnaciones acaecidas durante las votaciones, etc. todas estas decisiones, si bien es cierto agotan la primera instancia, también es cierto que son recurribles por medio del recurso de apelación.

Ahora bien, cuando se trate de ejercitar los derechos de control ciudadano se podrá optar ya sea por la vacancia o suspensión de una autoridad municipal o regional siempre que se haya incurrido en algunas de las causales previstas en la Ley Orgánica 27972 para las municipales y la Ley Orgánica N° 27867 para las regionales. En este caso la primera instancia viene determinada por los miembros del consejo quienes en sesión de consejo y debidamente notificados con los puntos de agenda resolverán sobre la vacancia o suspensión de las autoridades que las componen, los resultados pueden ser distinto, pues se logrará la vacancia con dos tercios de la cantidad de consejeros e igual número para la suspensión de lo contrario se tendrá por rechazada, en ambos casos estas decisiones también son recurribles por medio del recurso de apelación.

17 Estos órganos transitorios o temporales se constituyen por cada departamento y van a estar conformados de la siguiente forma:

- a) Un juez superior titular en ejercicio de la corte superior bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del jurado electoral especial, quien lo preside.
- b) Un miembro designado por el Ministerio Público, elegido entre sus fiscales superiores en actividad y jubilados.
- c) Un miembro titular y un suplente designados por el Jurado Nacional de Elecciones mediante sorteo en acto público de una lista de veinticinco ciudadanos que residan en la sede del jurado electoral especial y que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Dicha lista es elaborada mediante selección aleatoria sobre la base computarizada de los ciudadanos de mayor grado de instrucción en cada circunscripción electoral.

5.4. Instancia final

El JNE resuelve en última instancia todo lo que se ha explicado en el ítem anterior, así lo dispone el artículo 181° de la Constitución.

Asimismo, cabe señalar que esta facultad se extiende para procesos que se hayan iniciado ante el ONPE o RENIEC.

Para la resolución de las controversias jurídicas electorales el JNE observará lo dispuesto, por ejemplo para el caso de vacancias municipales las causales previstas en los artículos 11° y 22° mientras que para la suspensión se remitirá al artículo 25° del mismo cuerpo de leyes.

Para el caso de las autoridades regionales hará lo propio con el artículo 30° para la vacancia, mientras que para la suspensión observará lo dispuesto en el artículo 31° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Cabe señalar además que el Pleno del JNE se remite a los criterios establecidos en su jurisprudencia, en ese sentido y en los procesos más recurrentes como son la vacancia por causal de nepotismo y por causal de restricción, el proceso se iniciará siempre que se acredite estar domiciliado en la región, provincia o distrito donde se encuentre la autoridad de quien se solicita su vacancia o suspensión.

En ese sentido, en la causal prevista en el inciso 8 del art. 22 (causal de nepotismo) de la Ley Orgánica de Municipalidades, el máximo órgano electoral ha dispuesto en la resolución 658-A-2009-JNE que para la configuración de esta causal deberá cumplirse con acreditar los siguientes tres elementos:

- (i) La existencia de una relación de parentesco en los términos previstos en la norma, entre el funcionario involucrado y la persona contratada.
- (ii) La existencia de una relación laboral o contractual entre la entidad a la cual pertenece el funcionario y la persona contratada, y,
- (iii) El ejercicio de influencia directa o indirecta por parte del funcionario involucrado para el nombramiento o contratación de tal persona.

Este criterio es el que se ha ido imponiendo en adelante tal como lo acreditan las resoluciones 787-2013- JNE, 601-2013- JNE, 218-2013 - JNE y 636-2013-JNE.

Por otra parte respecto a la causal prevista en el inc. 9° del art 22 de la LOM que prevé, conjuntamente con el art. 63 del mismo cuerpo de leyes, la causal de vacancias por restricciones a la contratación, el JNE ha establecido en la Resolución N° 144-2012-JNE que para la configuración de esta causal se deberá cumplir con acreditar los siguientes supuestos:

- a. Si existe un contrato, en el sentido amplio del término, con excepción del contrato de trabajo de la propia autoridad, cuyo objeto sea un bien municipal.
- b. Se acredite la intervención, en calidad de adquirente o transferente, de:
 - i) El alcalde o regidor como personal natural.
 - ii) El alcalde o regidor por interpósita persona.
 - iii) Un tercero (persona natural o jurídica), con quien el alcalde o regidor tenga un interés propio o un interés directo.

Interés propio: En caso de que la autoridad forme parte de la persona jurídica que contrata con la municipalidad en calidad de accionista, director, gerente, representante o cualquier otro cargo.

Interés directo: En caso de que se acredite interés personal del alcalde o regidor cuestionado con el tercero; para ello es necesario verificar si existe una evidente relación de cercanía, conforme se estableció en la Resolución N.º 755-2006-JNE, de fecha 5 de mayo de 2006, mediante la cual se vacó al alcalde al verificarse que el concejo municipal compró un terreno de propiedad de su madre.

- c) Si, de los antecedentes, se verifica que existe un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde o regidor en su calidad de autoridad y su posición o actuación como persona particular.

En ambos casos el análisis que hace el máximo ente electoral, respecto de los criterios señalados, se caracteriza por ser secuencial y de existencia simultánea, de manera que de no concurrir el siguiente criterio o supuesto se deja sin efecto la revisión de los posteriores y se tiene por rechazado el recurso.

5.5. El Recurso extraordinario

El recurso extraordinario viene a ser un medio impugnatorio con el cual se recurre lo resuelto por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones a fin de salvaguardar los derechos del debido proceso y tutela procesal efectiva. Este recurso encuentra su origen en la jurisprudencia del máximo Tribunal Electoral, específicamente fue aprobado mediante la resolución 306-2005-JNE.

A diferencia de otros recursos extraordinarios como el de casación en la vía civil o el de agravio en el constitucional, el recurso extraordinario electoral es resuelto por el mismo órgano que emitió la decisión.

El plazo para la interposición de este recurso es de tres días y corre a partir del día siguiente de su notificación y si no se ha fijado domicilio procesal en el radio urbano señalado por la resolución N° 622-2013-JNE, el plazo se inicia desde que la resolución, que se pretende recurrir, fue publicada en la web del JNE.

Este recurso tiene por finalidad constituirse como un mecanismo de carácter excepcional que le permita al Jurado Nacional de Elecciones tutelar los derechos de orden procesal que pudiesen haber sido afectados en el marco de los procedimientos seguidos ante el referido órgano constitucional¹⁸.

¹⁸ Resolución N° 658-A.2009-JNE FJ 2

5.6. Irrevisibilidad de las resoluciones del JNE

En cuanto a este punto ha mencionado el Tribunal Constitucional que: las resoluciones del JNE en materia electoral se dictan en última instancia y no pueden ser objeto de control constitucional en sede jurisdiccional, los artículos 142° y 181° de la Constitución, tienen por propósito garantizar que ningún otro órgano del Estado se arrogue la administración de justicia sobre los asuntos electorales, pues en esta materia técnico-jurídica, el JNE es, en efecto, instancia definitiva. Así lo ordena la Constitución y bajo el principio de corrección funcional ese fuero debe ser plenamente respetado por todo poder constituido, incluyendo, desde luego, a este Tribunal¹⁹.

No existe, pues, justificación constitucional alguna para que el JNE se encuentre relevado de dicho control; es decir, cuando no respete los derechos fundamentales en el marco del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva²⁰.

Como se puede apreciar, lo señalado por el Tribunal deja abierta la posibilidad de plantear amparos electorales para poder recurrir las decisiones del máximo ente electoral siempre que este mediante sus resoluciones afecte derechos fundamentales. Cabe señalar además que en el ejercicio de sus competencias no podrá el TC resolver controversias sobre el fondo, es decir, sobre materia electoral sino únicamente controlar la legalidad de la decisión y el respeto hacia los derechos fundamentales de los mismos.

19 Exp. N.º 5854-2005-PA/TC Fj 20 (Caso: Lizana Puelles)

20 Exp. N.º 5854-2005-PA/TC Fj 21 (Caso: Lizana Puelles). Así también se ha señalado: Este Colegiado ha establecido en reiterada jurisprudencia que es posible someter a control las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones cuando éstas, eventualmente, resulten violatorias de los derechos fundamentales, enfatizando que ningún poder público mediante acto u omisión puede afectar el contenido de los derechos fundamentales y encontrarse exento del control constitucional ejercido por el poder jurisdiccional del Estado, en cuya cúspide en lo que a la materia constitucional respecta se ubica este Colegiado. Desde luego el referido órgano electoral no se halla al margen de este imperativo constitucional. (EXP. N.º 01064-2011-PA/TC FJ 2)

iv) Función normativa

- a. Propone proyectos de ley en materia electoral.
- b. Reglamenta las leyes electorales y aplicación de normas referidas a esta materia.

v) Función educativa

- a. Desarrolla programas permanentes de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto está facultada a suscribir convenios con diversas instituciones.
- b. Diseña y ejecuta programas de capacitación electoral dirigidos a los funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones en cada proceso electoral.
- c. Desarrolla proyectos de investigación y estudios en materia electoral y municipal.
- d. Desarrolla programas de especialización en materia electoral a través de la Escuela Electoral y Gobernabilidad, reconocida mediante Ley N° 29688

vi) Función fiscalizadora

- a. Fiscaliza la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares.
- b. Fiscaliza la legalidad del ejercicio del sufragio de la ciudadanía.
- c. Fiscaliza la legalidad en la elaboración de los padrones electorales, así como su actualización y depuración final previa a cada proceso electoral.
- d. Fiscaliza la elección de Consejos de Coordinación Local, Consejos de Coordinación Regional y afines. Asimismo, fiscaliza elecciones similares a solicitud de parte de las organizaciones que lo requieran.
- e. Fiscaliza la existencia de comités partidarios durante el proceso de inscripción de organizaciones políticas.
- f. Fiscaliza las declaraciones juradas de las hojas de vida de los candidatos.

6.- LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

La oficina Nacional de Procesos Electorales es un organismo electoral constitucional autónomo que forma parte del Sistema Electoral Peruano.

En virtud del artículo 182° de la Constitución Política de 1993 será el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)²¹ quien se encargue, mediante concurso público, de designar al Jefe de esta institución por un periodo de (04) cuatro años los cuales pueden ser renovables. Los miembros de esta institución están afectos a las mismas incompatibilidades que los miembros del Jurado Nacional de Elecciones.

Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala.

Entre otras funciones podemos señalar además que ONPE se encargará de i) dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para asegurar el mantenimiento del orden público y la libertad personal durante la realización de los comicios, Estas disposiciones son de cumplimiento obligatorio para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. (Art 186° CP) ii) establecer el número, ubicación y organización de las oficinas descentralizadas de Procesos Electorales de acuerdo con las circunscripciones administrativas electorales, iii) Obtener los resultados de los procesos electorales y remitirlos al Jurado Nacional de Elecciones y iv) verificar y controlar la actividad económica financiera de los partidos políticos.

21 El artículo 150° de la Constitución Política de 1993 señala que el CNM se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular.

7.- EL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)

El RENIEC también es considerado un organismo constitucionalmente autónomo integrante del sistema electoral peruano.

El artículo 183° de la Constitución Política indica que: El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Asimismo, señala que le corresponde al RENIEC:

La inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

8.- LA REFORMA ELECTORAL: OPORTUNIDAD IMPOSTERGABLE

Las últimas elecciones generales celebradas en junio del año 2016, estuvieron a punto de derrotar a nuestra incipiente democracia. Es una paradoja, pues históricamente la democracia sucumbió cuando no se efectuaban las elecciones; en nuestro caso, la legislación electoral fue tan deficiente que casi se lleva de encuentro a todos los candidatos y con ello el propio derecho de elegir.

Conspiró el Poder Legislativo con una nefasta ley (30014) y el Poder Ejecutivo con su permanente injerencia en la campaña electoral. Si a eso le sumamos un sistema de partidos carentes de prácticas democráticas, de financiamiento no bancarizado y dadivosos en ofertas electorales; atrapado por

recurrentes tachas en plena campaña proselitista que generaron desconcierto mayúsculo entre los electores que estaban formando su voluntad política.

Por tanto, se hace impostergable el debatir la reforma de la legislación electoral para reconstituir nuestro sistema democrático. Mucho más aún, cuando en menos de 24 meses tenemos nuevos comicios regionales-municipales que serían inmanejables con la actual normatividad electoral.

Consideramos que tres son las prioridades a innovar: I) Aprobación del Código Electoral, II) Que se cierre con anticipación a los comicios el Registro de Organizaciones Políticas, y III) Que el Congreso se abstenga de legislar en materia electoral un año antes de cualquier elección. En primer lugar, requerimos una norma electoral única, para vencer la dispersión legislativa (más de 11 leyes contradictorias y no integradas), que hacen compleja la comprensión de las reglas electorales. Además, el Código Electoral exige un Código Procesal Electoral, que haga previsible e incuestionable los procedimientos, que han sido farragosos y dilatados, ante los constantes requerimientos a los organismos electorales.

Las organizaciones políticas deben estar inscritas y saneadas administrativamente con suficiente anticipación para evitar, como ahora, que en vísperas de la primera vuelta no sabíamos a ciencia cierta quienes eran los candidatos incuestionables. De otro lado, la Ley 30014 que le produjo tantos cuestionamientos al JNE, entró en vigencia en pleno proceso electoral, desconcertando por igual a los organismos electorales, candidatos y electores.

El Parlamento que se instala el 28 de julio tiene el reto de legislar consensualmente en sus dos próximas legislaturas sobre las leyes electorales, oportunamente para encarar sin cuestionamiento las elecciones del 2018.

Giovanni Sartori avizoró que la democracia subiría de calidad cuando sea deliberativa en los temas de fondo: bienestar, crecimiento o seguridad; empero, sería distractiva si en plenos comicios discutimos, por su improvisación, sobre el contenido legal de la dádiva electoral.

9.- Principales puntos a reformar

9.1. ¿Por qué un Código Único?

En la actualidad existen más de 30 normas electorales, promulgadas para distintos comicios, algunas de las cuales entran en contradicción, tenemos normas vigentes que por su falta de conexión (Ley 30414) perturbaron el último proceso electoral general. Razón por la cual se requiere una norma orgánica que ordene, sistematice e integre la legislación electoral en un Código Único que brinde seguridad jurídica, allí donde existe recurrentemente controversia de naturaleza política.

En tal sentido, urge unificar la diversidad normativa – electoral actualmente existente. Las circunstancias, es decir la voluntad política que se requiere para alcanzarla, se han manifestado, pues desde el Congreso de la República se formó una comisión²² para su evaluación cuyo resultado sería la entrega de un Único Código Electoral

Se ha generado el consenso necesario para la reforma electoral, cuya piedra de toque es el Código Electoral (CE). El Grupo de Trabajo de Reforma Electoral que preside la congresista Patricia Donayre ha hecho llegar a la Comisión de Constitución el anteproyecto del Código Electoral, aprobado en sus primeros cinco títulos, lo que evidencia el propósito de avanzar en los próximos 120 días en aprobar una norma orgánica trascendente.

En ese espíritu, el JNE aprobó su propio CE, que recoge las iniciativas de los organismos electorales, las Facultades de Derecho, los Colegios de Abogados, las Organizaciones No gubernamentales, y diversas organizaciones de la sociedad civil, así como las recomendaciones de las Misiones de Ob-

22 El 23 de agosto del año 2016 la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República constituyó el Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral, el mismo que está conformado por los parlamentarios: Patricia Donayre Pasquel (Presidenta), Marisol Espinoza Cruz, Gilbert Violeta López, Rosa María Bartra, Yhony Lescano Ancieta, Rey-mundo Zacarías Lapa y Javier Velásquez Quesquén. Cabe mencionar que el 24 de abril de 2017 es la fecha final para que este grupo dictamine un Proyecto Final de Código Electoral, el mismo que en virtud del artículo 29° del Reglamento del Congreso, se remitirá al Pleno del Congreso para su aprobación o archivo final.

servadores de la Unión Europea y UNASUR. Este documento no se contrapone al esmerado trabajo del Congreso, lo complementa y aporta al debate por optimizar la democracia en el Perú.

¿Cuáles son sus características propias?, al ser producto de un largo debate académico y experiencia práctica que vienen desde el 2011, posee un Título Preliminar, para en caso de controversias sobre normas a su interior, se pueda ponderar las normas en debate con los Principios Electorales, método de interpretación que se usa en el Código Civil o en el Código Procesal Constitucional.

Este CE tiene 15 títulos que van desde los organismos electorales (JNE, ONPE, RENIEC), pasando por el Derecho de Sufragio, los candidatos, las organizaciones políticas, la democracia interna, el padrón electoral, la cedula de sufragio y el escrutinio. Le dedica un capítulo a los diversos tipos de elecciones (Presidenciales, Congresales, Regionales y Municipales, incluyendo las elecciones a los miembros del CNM y las elecciones a los jueces de paz). Otro título no menos importante está referido a los procesos de participación y control ciudadano, que incluye iniciativas legislativas y ordenanzas regionales y municipales, revocatoria de autoridades, remoción de autoridades, rendición de cuentas, referéndum y las consultas populares. Este CE ha integrado temas recientes como las cuotas electorales, los observadores electorales, la neutralidad estatal, las encuestadoras electorales hasta la votación electrónica. Más de 350 artículos integran este CE, superando la actual dispersión con sus 32 normas.

Sus innovaciones más saltantes serían: paridad en la cuota femenina con alternancia, reserva de escaño nativo, distrito electoral en el extranjero y que el tercer miembro de los Jurados Electorales Especiales sea elegido entre los miembros de los Colegios de Abogados de cada circunscripción electoral, para cumplir con el principio de especialización. El debate está abierto.

9.2. La cuota paritaria

Es imposible construir una democracia auténtica, sin incluir plenamente a la mujer.

En los últimos años hemos ido en busca de esta reparación política: en 1956 el derecho al sufragio de las mujeres alfabetas, en 1980 el derecho de las analfabetas, en 1997 la cuota de género se cifró en el 25% (menos que Colombia, Brasil o Argentina) y en el 2000 la cuota se incrementó en 30% (menos que Costa Rica). Hoy la demanda es que la cuota sea paritaria (50%), se respete la alternancia en las listas de postulantes, con tres criterios de reivindicación para la mujer: i) Redondeo al número inmediato superior para la cuota, ii) Que las candidatas tengan atributos concurrentes (joven, mujer y nativa), iii) Que se aplique el mismo criterio para las accesitarias.

En América Latina, la lucha contra la desigualdad, la discriminación y la exclusión está en relación al trato a la mujer. Allí donde se ha garantizado la participación equitativa de la mujer se ha fortalecido los sistemas de partidos como en México (2014), Bolivia (2009) y Ecuador (2008). En nuestra experiencia desde el establecimiento de la cuota la participación femenina que no pasaba del 10 % en todos los comicios previos, se ha visto progresivamente incrementada hasta llegar al 28 % de la actualidad.

Además, en Tribunal Constitucional precisó que constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: a) igualdad ante la ley y b) igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos y la segunda implica que una norma no debe establecer trato diferenciado, salvo para aquellos grupos vulnerables (niños, mujeres, personas con discapacidad)²³.

La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por tanto, no se vulnera este principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables²⁴. Todo ello en correspondencia con los acuerdos internacionales, como

23 Exp. N.º 03525-2011-PA/TC. Caso Walter Manuel Viacava Gamboa.

24 Exp. Acumulados 00009-2007-PI/TC, - 00010-2007-PI/TC fundamento 20. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Luis Miguel Sirumbal Ramos y 8.438 ciudadanos y Congresistas de la República del Perú, contra diversos artículos de la Ley N.º 28925, Ley que Modifica la Ley N.º 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, y la Ley N.º 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación, publicadas el 8 de diciembre de 2006 y el 15 de agosto de 2006 respectivamente, en el diario oficial “El Peruano”.

la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); y la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En la actual conformación del Congreso se aprecia que de 130 congresistas sólo son 36 mujeres ante 94 varones.

9.3. Intangibilidad legislativa

En el siglo XIX las pocas elecciones que se efectuaron fueron normadas por el Poder Legislativo y realizadas por oficinas administrativas del Poder Ejecutivo; no obstante, el afán continuista de los allegados al gobierno hacía frágil la neutralidad de los escrutadores, razón por la cual durante el gobierno de Nicolás de Piérola (1895-1900) se conformó una Junta Electoral integrada por los 10 mayores contribuyentes, haciéndolos independientes del poder político pero dependientes del poder económico, así nació la República Aristocrática (1895-1920).

Más aún, continuaron las impugnaciones a los resultados que surgían de variadas formas de manipulación en las mesas electorales, estableciéndose que el Poder Legislativo era la segunda instancia definitiva de las controversias electorales.

La Constitución de 1933 lo liberó del Congreso en su art 88: “El poder electoral es autónomo”. La Constitución de 1979 estableció que al JNE: “Le compete conocer las materias relativas al ejercicio del derecho de sufragio” (Art. 286). La Carta de 1993 siendo más explícita en el procedimiento electoral no menciona la injerencia legislativa en materia electoral, lo que se produjo de manera tardía con la Ley 30414 (Ley de Organizaciones Políticas) que entro en vigor el 18 de enero de 2016, mucho después de la convocatoria al proceso electoral que se dio el 14 de noviembre pasado. La ley incorporó una variedad de modificaciones: sanción drástica a las dadivas, aumentó la valla a las alianzas electorales en 1 % por cada organización política adicional y aumento el número de invitados de los partidos de 20 % a 25 %, entre otras innovaciones, que trajeron consecuencias inesperadas en su aplicación en plena campaña presidencial.

Esto no debe volver a ocurrir. La misión de Observación Electoral de la Unión Europea ha diagnosticado: “La necesidad de una profunda reforma no es ninguna novedad, pero el debate a nivel del Congreso se suele demorar hasta el siguiente periodo preelectoral, aumentando la presión para aprobar modificaciones incompletas y poco exhaustivas” (Julio, 2016). Siempre es necesario legislar para mejorar, la pregunta es: ¿hasta cuándo? Noventa días como en México, seis meses como en Costa Rica o como lo señala la Constitución del Ecuador en su art. 117: “Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones”.

Se requiere el mayor consenso para establecer un pacto realista de intangibilidad legislativa. En ese sentido, el anteproyecto del Código Electoral en su artículo V de su Título Preliminar, propone evitar las reformas hasta antes de un año de los comicios, eso evitará la zozobra en unas futuras elecciones.

9.4. La cuota nativa

En 1931 el Partido Comunista pretendió inscribir como candidato presidencial a un dirigente campesino del Cuzco, Eduardo Quispe Quispe, quien era analfabeto, quechuahablante y cobrizo. La mayoría de los peruanos adultos eran analfabetos, con índices altos en Puno (70%), Cuzco (60%), Ayacucho (50%), estadísticamente cerca de la mitad de los peruanos no hablaban el castellano. Aun así, este candidato que calzaba ojotas fue excluido de las elecciones.

Una de las contradicciones más fragantes de nuestro sistema electoral ha sido esta exclusión de las poblaciones originarias. La Constitución, los Tratados y la jurisprudencia de la Corte IDH (Caso Yatama, nativos nicaraguenses) ha reconocido estos derechos; más un intenso proceso de migración, aculturación y mestizaje ha neutralizado su importancia electoral nacional (salvo en Bolivia, Guatemala y en menor medida Ecuador).

El problema no es solo legal, sino también cultural, pues hace falta implementar un padrón electoral exclusivo de comunidades campesinas y nativas para conocer en realidad el número de integrantes de cada pueblo o cuántos pobladores se reconocen como comuneros por ser un criterio fundamental relacionado a la autoidentificación.

Desde el 2006 que empezó a aplicarse la cuota fueron elegidas 37 autoridades indígenas, entre consejeros y regidores, en el año 2010 fueron elegidos 48 nativos y en el 2014 fueron votados por la cuota 131 representantes. Se ha avanzado pero es insuficiente, pues en cada comicios regional y municipal se elige a no menos de 12,756 ciudadanos (entre gobernadores, alcaldes, consejeros y regidores), de este total los nativos solo son el 1 %, quedando la cuota como una ficción democrática.

Frente a ello, en el Anteproyecto del Código Electoral presentado por el JNE se ha mantenido la cuota mínima de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades campesinas y nativas de cada provincia correspondiente. El problema era que al ser estos grupos electorales minoritarios difícilmente alcanzaba la cifra repartidora, sumando votos para el partido, mas no para el candidato. Para resolver este impase se aplicará a la hora del cómputo la cifra repartidora diferenciada, la que se consideraría exclusivamente entre estos colectivos nativos. Se cumple con muchas dificultades la cuota para la postulación (15 %), pero para la elección podía disminuir en casos extremos hasta el 0%. Hay que acometer una reforma que permita de manera real cumplir con el pluralismo étnico, lingüístico y cultural Art. 2 inc. 19 C.P de nuestro país, para que nunca más un Quispe Quispe sea vetado como candidato, o como ahora, no elegido por falta de electores.

9.5. Elecciones primarias y obligatorias

En el Perú uno de cada cinco organizaciones políticas cumple con lo exigido por la norma en relación a la selección de candidatos por medio de elecciones internas (primarias). La mayoría esquiva la democracia interna. Así se configura la paradoja de partidos elitistas que adquieren poder democrático sin practicarlo internamente.

Actualmente la Ley de Organizaciones Políticas 28094, establece un procedimiento dirigido por un órgano electoral autónomo, que norma hasta tres alternativas para la selección de candidatos y dirigentes: a) Elecciones abiertas (concurren afiliados y no afiliados), b) Elecciones cerradas (participan solo los afiliados) y c) A través de delegados (elegidos por los órganos del partido) de acuerdo a su Estatuto. No obstante, existen severas limitaciones a la democracia partidaria que devienen en conflictos internos

que buscan ser resueltos por el ROP o conservadoramente reducir la participación a la cooptación de delegados, práctica generalizada, que en vez de fortalecer a los partidos termina debilitándolos.

El Proyecto del Código Electoral del JNE (2016), propone que las elecciones primarias sean 1) cerradas: buscando con ello la participación activa de los afiliados hábiles, salvo que la disposición Estatutaria permita la participación abierta; 2) simultáneas: la fecha única de las primarias pretende que un sistema político con mayor oferta se vuelve más competitiva en la selección de representantes, así se propone fechas 2.1) Elecciones generales: Primer domingo de diciembre del 2020, 2.2) Elecciones Regionales y municipales: primer domingo de junio del 2018; y 3) obligatorias: ningún partido que aspire seriamente al poder podría sustraerse, con alguna excusa política, a este acto que legitima su vocación democrática.

El Anteproyecto garantiza la autonomía constitucional de los partidos y sus órganos electorales, propugnando que el sistema electoral, a través del RENIEC, le facilite las elecciones internas elaborando el Padrón Electoral, la organización de los comicios internos por parte de la ONPE y el JNE como ente fiscalizador y última instancia en la resolución de controversias internas.

La convocatoria a elecciones primarias, simultáneas y obligatorias repercutirá en las estructuras partidarias: daría protagonismo a los militantes, atraería nuevos afiliados, estimularía la rotación generacional, restaría importancia a las encuestas, daría una nueva legitimidad a nuestro débil sistema de partidos. Con ello se conseguiría mayor transparencia en la dinámica de las organizaciones políticas, se recuperaría la confianza en ellas y se reconocería la plena legitimidad de su representatividad en los comicios del 2018 y 2021.

9.6. Financiamiento de los partidos políticos.

En EE UU se declaró inconstitucional los límites impuestos al financiamiento de partidos políticos por medio de los Comités de Acción Política, de ahí que el candidato presidencial Mitt Romney gastara 2.3 millones de dólares solo en su campaña presidencial del 2008; en Argentina, no existen

límites cuando se trata de donaciones, solo prohíbe cuando estas son anónimas. Por su parte Chile, México y Brasil prohíben la publicidad política contratada.

El financiamiento de los partidos políticos en nuestro medio pueden ser de dos tipos:

i) Financiamiento Público (FP) y ii) Financiamiento privado (FPr); en el primer caso ha sido parcialmente inexistente – solo se ha limitado a otorgar espacios de franja electoral - y en el segundo, pese a los límites impuestos por ley, se han presentado sospechosas irregularidades que restan credibilidad y debilitan la posición institucional de los partidos políticos, por lo que plantearon iniciativas para que los aportes financieros se realicen a través de los bancos en forma obligatoria, esto evitaría la infiltración de dinero ilícito en las campañas electorales y que los verdaderos financistas de estas organizaciones usen a terceras personas para entregar dinero a los partidos, ya que cuando se fiscaliza existen personas que no cuentan con los recursos necesarios, otros que no conocen al partido o se presentan varios casos de falsificación de identidad.

El financiamiento ha conllevado, necesariamente, una rendición de cuentas posterior, en el plazo establecido por la ley, y que en el caso peruano se sanciona con la exclusión del financiamiento público directo. El problema no radicaba en la inadecuada rendición sino en la ineficacia de la sanción.

Ahora bien, en cuanto al FP, que puede ser directo e indirecto (franja electoral), finalmente podrá concretarse de manera directa, a partir de este año, pues así se ha previsto en la Ley del Presupuesto Público Fiscal para el Año 2017, mientras que para el FPr el Anteproyecto del Código Electoral, en su artículo 99° propone elevar en 200 UIT las aportaciones de una misma persona natural o jurídica. Asimismo, en el art. 100°, el JNE propone la prohibición de financiamiento de cualquier persona natural o jurídica extranjera.

Actualmente, existen 25 partidos políticos debidamente registrados y son ellos los que contribuirán a la formación de la voluntad popular transparentando la procedencia de los recursos con los que cuentan, lo que evitaría la desconfianza y reforzaría la credibilidad y legitimidad en los mismos.

9.7. Las Dádivas

En pleno proceso electoral 2016 dos prominentes candidatos entregaron dádivas, pertenecían a distintos partidos políticos, ambos fueron excluidos de la contienda electoral.

Esta situación fue generada con la modificatoria introducida en enero del 2016, mediante la Ley 30414, adicionando el art. 42° a la Ley 28094. Lo preocupante del tema no solo pasaba por las modificatorias introducidas en pleno proceso electoral - hoy proponemos en el art. V del Título Preliminar del Anteproyecto del Código Electoral la prohibición de reformas hasta un año antes de cualquier elección – sino además por lo desproporcionado de la sanción impuesta, toda vez que la legislación vigente no permite advertencias básicas o no repara en la gradualidad de la sanción.

La proporcionalidad o prohibición de exceso de la sanción es un deber de la actuación estatal cuando se trata de limitar derechos, más aún cuando son fundamentales como es el caso de la participación política (Art.2, inc.17 de la Constitución). En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que: la legitimidad constitucional de una limitación al ejercicio de los derechos fundamentales no se satisface con la observancia del principio de legalidad. Al lado de esta garantía normativa de los derechos fundamentales, el último párrafo del artículo 200° de la Constitución ha establecido la necesidad de que tal restricción satisfaga exigencias de i) razonabilidad y ii) proporcionalidad²⁵.

En esa misma línea, el colegiado ha referido específicamente que: “(...) de acuerdo con el principio de proporcionalidad, strictu sensu, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser, por lo menos, equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental, comparándose dos intensidades o grados: el de la i) realización del fin de la medida examinada y ii) el de la afectación del derecho fundamental”²⁶.

25 EXP. N.° 2235-2004-AA/TC. (Caso Grimaldo Saturdino Chong Vásquez)

26 STC N.° 0050-2004-AI/TC. Proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28389, de reforma constitucional de régimen pensionario, y contra la Ley N° 28449, de aplicación de nuevas reglas pensionarias previstas en el Decreto Ley N° 20530.

En base a estos fundamentos, el Anteproyecto del Código Electoral, específicamente en su artículo 321°, el Jurado Nacional de Elecciones propone: a) mantener el porcentaje de 0.5% de una UIT como cantidad límite; b) ponderar la conducta prohibida según la gravedad de su comisión; c) remitir al fuero penal la inobservancia del candidato infractor, según lo dispuesto por los artículos 356° del Código Penal y 446° del Código Procesal Penal, a fin de determinar responsabilidad según corresponda.

En resumen: la dádiva debe ser sancionada, la sanción debe ser proporcional a su gravedad y la exclusión debe basarse en la razonabilidad constitucional.

CONCLUSIONES

Por todo lo anteriormente desarrollado llegamos a las siguientes conclusiones:

- a. La administración electoral nace en la República como un poder en virtud del cual se garantizaba la real voluntad de los ciudadanos para elegir sus representantes políticos. La regulación en el ámbito constitucional era escueta, pues todo se remitía a las leyes electorales vigentes en su momento.
- b. Inicialmente, es el Congreso de la República quien va a ejercer facultades sobre importantes procesos electorarios como por ejemplo el del Presidente de la República.
- c. Se ha logrado ordenar el sistema electoral con la inclusión de otros órganos que a su vez coadyuvan al máximo ente electoral a alcanzar sus fines.
- d. Actualmente, el sistema electoral tiene a dividir sus funciones y contar con un ente máximo como es el caso del JNE en el Perú, el Tribunal electoral en Ecuador o el Consejo Nacional Electoral en Venezuela.
- e. La existencia del sistema electoral ha contribuido a la conservación de la institucionalidad así como al orden democrático y a la reafirmación del Estado de Derecho. La administración de justicia electoral por parte del JNE coadyuva a un eficiente control ciudadano de las autoridades que ejercen cargo popular.
- f. La frondosa legislación que se encuentra vigente ha generado una demanda de codificación a fin de ordenar y sistematizar las normas electorales para poder dotar de mayor transparencia y legitimidad los procesos electorarios, así como dar mayor seguridad jurídica a las controversias que se susciten.