



**DR. VÍCTOR TICONA POSTIGO\***

## RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA REFORMA ELECTORAL EN EL PERÚ

\* Nació en Arequipa. Es abogado, con Maestría en Ciencias Sociales con mención en Derecho a la Integración y Maestría en Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional. Obtuvo el grado de Doctor en Derecho y de Doctor Honoris Causa en el 2015 por la Universidad Nacional San Agustín. Ha perfeccionado sus estudios académicos en: Argentina, España y México.

Es Magistrado de carrera y desde el 2004 Juez Supremo Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República. Desempeñó el cargo de Presidente del Poder Judicial para el bienio 2015-2016.

Cuenta con publicaciones de índole procesal, como: "Análisis y Comentarios al Código Procesal Civil" (1998) y "El Derecho al Debido Proceso en el Proceso Civil" (2009), entre otras.

Ha recibido reconocimientos a lo largo de su carrera, como el otorgado por el Congreso de la República por la presentación del Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y la "Condecoración de Honor al Mérito Jurídico en el grado de Gran Patricio Arequipeño Francisco García Calderón y Landa", máximo reconocimiento conferido por el Colegio de Abogados de Arequipa. Actualmente, es Presidente del Jurado Nacional de Elecciones del Perú, periodo 2016 – 2020.



### **RESUMEN:**

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE) tuvo como labor observar el proceso de Elecciones Generales 2016 en el Perú.

En su informe final hizo referencia a una serie de temas relevantes que causaron preocupación entre los integrantes de la misión, de los cuales destacan:

- a) La seguridad jurídica del proceso electoral, con la finalidad de evitar la modificación de las reglas de juego electoral en pleno proceso.
- b) La exclusión de candidatos y la necesidad de contar con una lista de candidatos definitiva hecha pública con la debida antelación para beneficio de la población.
- c) El protagonismo de las sentencias del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) frente a los programas de gobierno de los candidatos.
- d) La ausencia de una verdadera vida partidaria en las organizaciones políticas.
- e) La falta de financiamiento público y de reglas claras de financiamiento privado.

Con base a ello, la MOE-UE realizó recomendaciones en materia legislativa como operativa. Muchas de éstas se detectaron por los propios organismos electorales peruanos y formaron parte del paquete de reformas que el JNE impulsó desde el 2011, las que se incluyeron en el proyecto de Código Electoral presentado en abril de 2017, para una reforma electoral sistemática (sin vacíos legislativos o contradicciones) e integral (sin modificaciones parciales, propiciando un cambio total del sistema normativo electoral) en pro del fortalecimiento de la democracia peruana.

**PALABRAS CLAVES:**

Observación Electoral / Reforma Electoral / Financiamiento / Código Electoral.

**ABSTRACT:**

The European Union Election Observation Mission (EOM-EU) had the task of observing the 2016 General Elections process in Peru.

In its final report, the EU EOM referred to a number of relevant issues of concern among members of the mission, including:

- a) The legal certainty of the electoral process, with the purpose of avoiding the modification of the electoral rules as a purpose, during the process.
- b) The exclusion of candidates and the need to have a public list of final candidates made public well in advance for the benefit of the population.
- c) The prominence of the judgments of the National Election Jury (JNE) against the candidate's government programs.
- d) The absence of a true partisan life in political organizations.
- e) The lack of public financing and clear rules of private financing.

Based on this, the EU EOM made a number of recommendations, both in terms of legislation and operations. Many of these observations already detected were detected by the Peruvian electoral bodies and motivated part of the package of reforms that the JNE has been promoting since 2011, which have been included in the Draft Electoral Code Presented in April 2017 for a systematic electoral reform (without legislative gaps or contradictions) and integral (without partial modifications, propitiating a total change of the electoral system) in favor of the strengthening of Peruvian democracy.

**KEY WORDS:**

Electoral Observation / Electoral Reform / Financing / Electoral Code.

## 1. Introducción

**T**ras concluir el último proceso electoral general, que marcó un hito en la historia republicana del Perú, al producirse la cuarta transición consecutiva del gobierno en forma democrática, se manifestó la necesidad de emprender una reforma electoral de carácter integral que consolide y fortalezca la democracia peruana.

La necesidad de esta reforma electoral se aprecia, tanto en virtud de un proceso interno de autocrítica por parte de los organismos electorales, como en mérito del contenido de las observaciones formuladas por las distintas misiones acreditadas para presenciar el proceso de Elecciones Generales desarrolladas en Perú el 2016.

Uno de estos informes fue el presentado por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, el mismo que se remitió al Jurado Nacional de Elecciones a fines de julio de 2016 y que motiva la presente reflexión.

Dando muestras de una actitud receptiva, así como de una cultura dialogante y autocrítica, el Jurado Nacional de Elecciones, así como los demás organismos electorales peruanos, procesaron esas y otras observaciones realizadas por las distintas misiones acreditadas, formulando medidas correctivas en el marco del proyecto de Reforma Electoral que se presentó en abril de 2017 al Congreso de la República del Perú para su debate y eventual aprobación.

## 2. Las observaciones de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea

A continuación, detallamos las principales observaciones del informe final y las propuestas de reforma incluidas en el proyecto de Código Electoral.

### 2.1. Implementación de un Código Electoral

Una de las primeras recomendaciones realizadas por la MOE-UE fue la creación de una norma que sistematice y unifique la legislación electoral. Esta se cumplió con la presentación del proyecto de Código Electoral, Proyecto de Ley N.º 1313/2016-JNE, el pasado 26 de abril del presente año.

Como consecuencia del análisis de dichas observaciones, así como de los propios informes elaborados por las distintas áreas de los organismos electorales, se concluye que existen múltiples leyes que se encuentran dispersas y desarticuladas, lo que dificulta su interpretación y aplicación, por parte de las autoridades y ciudadanos.

A ello se agrega la complejidad del Derecho Electoral, en el cual convergen normas especiales que no solo gobiernan los procesos electorales en sí, sino que regulan el desarrollo de la vida partidaria y de las instituciones de la democracia directa, así como la permanencia de las autoridades electas en sus cargos, entre otros aspectos propios del sistema democrático.

La actual legislación electoral peruana es amplia y diversa; existen Leyes Orgánicas para cada organismo electoral; además de la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, entre otras.

El derecho electoral en el Perú se rige por más de 12 leyes diferentes que han sido promulgadas en el lapso de dos décadas, respondiendo cada una a distintas necesidades y coyunturas, propiciando un panorama legal con vacíos y contradicciones. Es más, algunas de estas leyes han sido objeto de modificaciones parciales a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la Ley de Partidos Políticos, aprobada el 2003, ha sido modificada más de nueve veces en 14 años, incluida su denominación, conociéndose ahora como Ley de Organizaciones Políticas.

Todo ello dificulta la aplicación del marco normativo electoral no solo para los organismos electorales sino también su cumplimiento por parte de las organizaciones políticas y la ciudadanía.

La iniciativa de reforma electoral peruana comenzó el 2011, con la presentación al Congreso de la República de la Propuesta de Código Electoral y Código Procesal Electoral, por parte del Jurado Nacional de Elecciones, sin que se lograra, en los años siguientes, su debate en el Pleno del Parlamento peruano. En diciembre de 2016 se presentó el Anteproyecto del Código Electoral acompañado de su exposición de motivos, documentos que han sido enriquecidos y desarrollados en los últimos meses con la participación de los demás organismos electorales, las fuerzas políticas y la sociedad civil, dando como resultado el Proyecto de Ley de Código Electoral presentado el 26 de abril de 2017 al Congreso de la República.

## **2.2. Introducción de normas internas de democracia partidaria**

En el 2003, el Perú aprobó la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos, que estableció la obligación de los partidos de celebrar elecciones internas

para la elección de sus candidatos, a través de tres modalidades:

- a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.
- b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.
- c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto.

Posteriormente, el 23 de diciembre de 2015 se aprobó la Ley N.º 30414, que modifica la Ley de Partidos Políticos, a la que en adelante se denominará Ley de Organizaciones Políticas y que en su artículo 24º mantuvo las tres modalidades de elección; sin embargo, modificó el porcentaje de ciudadanos que podían ser elegidos y designados al interior de la organización política.

En ese sentido, la normativa vigente exige que al menos 3/4 partes (75%) de las listas de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino, así como para los consejeros regionales y regidores ediles, provengan de elecciones internas (anteriormente era el 80%) y se reserva la otra cuarta parte (25%) para personas designadas directamente por autoridades del partido (anteriormente era el 20%).

Cabe precisar que la participación de los órganos electorales es facultativa. Si la organización política lo solicita, los organismos electorales pueden brindar asistencia técnica y supervisar las elecciones internas. El JNE ejerce fiscalización posterior al momento de calificar la inscripción de candidaturas definitivas.

De esta manera, la participación de los organismos electorales se ve limitada a la discrecionalidad de las organizaciones políticas, lo que no garantiza que la elección de autoridades al interior de los partidos, así como la elección y conformación de listas de candidatos para las elecciones, sean el fiel reflejo de la voluntad de la ciudadanía o la militancia partidaria expresada en el voto procedente en ejercicio de la democracia interna.

Sobre el particular y atendiendo a la observación formulada por la MOE-UE se incluyó en el proyecto de Código Electoral, la regla de participación obligatoria de los organismos electorales en los procesos de democracia interna para la elección de candidatos, los que se efectuarán en una única fecha y bajo la modalidad de "un militante, un voto", así como la reducción a tan solo el 20 por ciento de la cuota de candidatos designados de las listas al Congreso y al Parlamento Andino, y de las listas para consejeros regionales y regidores municipales.

### **2.3. Protección de la seguridad jurídica del proceso electoral**

La MOE-UE observó que en las Elecciones Generales 2016 se introdujeron modificaciones normativas en pleno proceso electoral.

En la legislación peruana actual no existe prohibición alguna para que se promulguen disposiciones normativas de carácter electoral una vez iniciado un proceso, por lo que es posible que las normas electorales se modifiquen o creen nuevas situaciones y se aprueben después de la convocatoria a elecciones.

Ello genera una situación de inseguridad jurídica que, eventualmente, puede alterar en mitad del proceso el

panorama para los electores, candidatos y organismos electorales, no garantizando la salvaguarda del principio de certeza y contraviniendo criterios elementales de coherencia, pues debe considerarse que el proceso electoral se forma por un conjunto de actos jurídicos y políticos, con el objetivo de elegir a las personas que han de representar la voluntad ciudadana expresada mediante el sufragio en el ejercicio del poder político.

En tal sentido, el proceso electoral no solo se inicia con la convocatoria a elecciones sino que supone cumplir con diversos requisitos por parte de las organizaciones políticas y de los ciudadanos que ejercen su derecho de sufragio pasivo, motivo por el que es necesario establecer con meridiana claridad la normatividad electoral aplicable a todo el proceso electoral con la respectiva antelación.

Adicionalmente, debe considerarse que el JNE, en el marco de la democracia interna de cada organización política, ha aplicado de manera consistente el criterio de no permitir que dichas organizaciones políticas modifiquen sus estatutos y Reglamento electoral una vez iniciado un proceso electoral. Así pues, si el JNE exige el cumplimiento de este criterio para las elecciones internas de cada organización electoral, corresponde hacer lo propio al Estado, con respecto a la normatividad electoral que regula las elecciones en su conjunto.

Por ello, siguiendo la recomendación de la MOE-UE, se incluyeron en el proyecto de Código Electoral, medidas que prohíben la modificación de la legislación electoral un año antes de la realización de un proceso electoral (Art. V del Proyecto de Ley N.º 1313/2016-JNE, de Código Electoral).

## 2.4. Extensión del derecho de sufragio

Una de las recomendaciones de la MOE-UE se dirige a garantizar el derecho al voto de las personas privadas de su libertad sin sentencia firme y el de aquellas personas que cumplan 18 años luego del cierre del padrón electoral.

Al respecto, en la legislación peruana actual no se reconoce, de manera expresa, el derecho al sufragio de los ciudadanos en cárcel. Sin embargo, la Constitución peruana reconoce el sufragio universal como un derecho:

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:

[...] 17. A participar en forma individual o asociada, en la vida política, [...] de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, [...].

y en el Art. 31º:

Los ciudadanos [...] Tienen también derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

[...] Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

[...] Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Además, en el Art. 33º de la Constitución se establece que el ejercicio de la ciudadanía se suspende por resolución judicial de interdicción, por sentencia con pena privativa de la libertad y por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.



Foto: Marco del Rio / Elecciones Perú / Flickr

La suspensión de la ciudadanía por sentencia con pena privativa de la libertad está normada en el Art. 29° del Código Penal de 1991, que establece que la pena puede ser a cadena perpetua o temporal (una duración mínima de dos días y una máxima de 35 años).

Asimismo, la inhabilitación es una de las penas limitativas de derechos prevista en el Art. 31° del Código Penal y puede ser impuesta como pena principal o accesoria. En la misma norma citada el Art. 36°, numeral 3 enuncia como una de ellas, la suspensión de los derechos políticos que señale la sentencia.

Con relación a la medida cautelar de prisión preventiva, aquella solo busca que el ciudadano acusado no escape a la acción de la justicia, por lo que sus otros derechos políticos, entre ellos el derecho al sufragio, no deberían ser afectados por la pérdida temporal de la libertad.

Desde la perspectiva del ejercicio de los derechos ciudadanos de las personas afectadas con prisión preventiva, el que no puedan ejercer su derecho de sufragio contraviene el principio de inocencia consagrado en la Constitución, así como el derecho de sufragio propiamente dicho y lo establecido en el artículo 23.2° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que limita el ejercicio de los derechos políticos solo por razones de: edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

De lo manifestado, no se infiere que las personas que sufren prisión preventiva puedan ejercer efectivamente su voto de manera automática. Al contrario, como señala la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos en su "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas", no lo pueden realizar en tanto los poderes competentes no dicten la reglamentación necesaria que posibilite el sufragio de estas personas, atendiendo a los requerimientos de seguridad y técnica electoral. Mientras esto no ocurra, quienes se hallan detenidos sin condena verán limitado su derecho de sufragio al estar privados de las facilidades para acudir a su mesa de sufragio (CIDH, 2013, pág. 104).

Entonces es razonable pensar que le corresponde al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar afectivamente el derecho de sufragio de las personas con prisión preventiva. Tal es la tendencia internacional dirigida a la minimización del *ius puniendi* del Estado en favor del ejercicio universal del derecho de sufragio, incluso de los ciudadanos privados de libertad, entendiendo en este caso su reclusión en el proceso de readaptación de los individuos privados de libertad.

Respecto a los ciudadanos que alcanzan la mayoría de edad en el lapso comprendido entre la convocatoria a procesos electorales y el día señalado como fecha del sufragio, no existe razón alguna que impida que el Estado implemente mecanismos que permitan su efectivo ejercicio de derecho al voto; tanto más si el Registro de Identificación y Estado Civil (RENIEC) cuenta con el padrón de ciudadanos que registra la fecha exacta de nacimiento de cada uno de ellos.

Por tal motivo y en atención a las observaciones formuladas por la MOE-UE, el proyecto de Código Electoral presentado por el JNE recoge ambas recomendaciones (Arts. 188° y 139.2° del proyecto).

## 2.5. Entrega efectiva del financiamiento público directo

Conviene recordar que en el Perú se cuenta con el financiamiento mixto (público indirecto y directo, y también privado). Desde los inicios de la República existe el financiamiento privado. Desde los años 60' contamos con financiamiento público indirecto y desde el 2003 (Ley N.º 28094, Ley de Partidos políticos, Arts. 28º al 41º) el financiamiento público directo; sin embargo, debe precisarse que no se aplicó la norma en lo concerniente a tal financiamiento público directo sino hasta el 2017, debido a que el Poder Ejecutivo no incluyó una partida para este fin en el Presupuesto de la República.

Las actividades objeto de financiamiento público directo son:

- a) Actividades partidarias (funcionamiento ordinario).
- b) Actividades de formación, capacitación e investigación.

Las condiciones para acceder al financiamiento público directo están determinadas por la barrera electoral:

- a) Se requiere obtener representación en el Congreso (el Estado destina el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria –cada UIT equivale a S/. 4050.00 soles– por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso).
- b) El criterio de asignación es mixto (por fuerza electoral y equidad: distribuyéndose un 40% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso).

El momento de desembolso del aporte público directo es permanente y quinquenal y se distribuye anualmente desde el presente año, 2017.

## 2.6. Fiscalización y transparencia del financiamiento privado a las organizaciones políticas

En el marco de la lucha contra la corrupción, en el país se han implementado diversas medidas con el objeto de evitar el lavado de activos en la política, así como la presencia de fondos provenientes del narcotráfico y la corrupción financiando la actividad partidaria en el Perú.

En mérito de dichas normas, se establecieron como origen permitido de las contribuciones privadas:

- a) Aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante (aportes anónimos) hasta un límite de 30 unidades impositivas tributarias anuales.
- b) Las personas naturales o jurídicas (nacionales o extranjeras), debidamente identificadas, solo pueden hacer aportaciones hasta 60 UIT anuales.
- c) Los legados o prestaciones en dinero o especie.
- d) Las cuotas y aportes de afiliados a las organizaciones políticas.
- e) Las rentas del patrimonio del partido (alquileres, etc.).
- f) Los créditos que obtenga el partido.

Se considera financiamiento prohibido mediante contribuciones privadas:

- a) El proveniente de cualquier entidad de derecho público o empresa



de propiedad del Estado o con participación de éste.

b) El realizado por confesiones religiosas de cualquier denominación.

c) El efectuado por partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros (excepto aportes destinados a capacitación e investigación).

Los candidatos no pueden recibir donaciones directas de ningún tipo, sino con conocimiento de su partido político. Los aportes no declarados se presumen de fuente prohibida salvo prueba en contrario.

En cuanto a la rendición de cuentas, ésta se efectúa sobre aportes y gastos, y se realiza después de la elección. El órgano de control es un órgano electoral (ONPE).

El régimen de sanciones prevé sanción pecuniaria (multa) al partido. No hay sanciones penales ni administrativas.

En respuesta a la recomendación de la MOE-UE, el JNE propone medidas que ayuden a transparentar las finanzas de los partidos políticos, con la inclusión de nuevas fuentes prohibidas, límites al financiamiento y sanciones. Entre las principales tenemos:

a) Bancarización total del financiamiento político.

b) Solo las personas jurídicas sin fines de lucro pueden aportar a una organización política y solo para fines de investigación y capacitación.

c) Gradualidad de las sanciones clasificándoles en tres tipos: leves, graves y muy graves.

d) Sanciones políticas en caso de infracción: si se incumple con el pago de las sanciones impuestas se puede suspender a la organización

política. Si se cometen dos infracciones muy graves en un lapso de dos años se procede a la cancelación de la inscripción de la organización política.

Si bien la MOE-UE también solicitaba que la Unidad de Investigación Financiera del Estado participara dentro del esquema de fiscalización financiera a las organizaciones políticas, esta parte de la recomendación no se ha incluido, al menos dentro del proyecto de Código Electoral.

### **2.7. Candidatos fijos con antelación a la elección**

Esta es una preocupación de la MOE-UE frente a la posibilidad que mediante la exclusión de candidatos se altere el listado de las candidaturas que participan en el proceso electoral, alterando el panorama político y la información disponible a la población. Sobre este punto, la propuesta del Código Electoral es limitar la exclusión de candidatos hasta un máximo de 30 días antes de la fecha de elección (Art. 60.3° del proyecto de Reforma Electoral, con respecto a la exclusión por Declaración Jurada de Hoja de Vida).

### **2.8. Fortalecimiento del sistema jurisdiccional**

La MOE-UE recomendó el fortalecimiento del sistema jurisdiccional electoral reforzando la importancia de los Jurados Electorales Especiales, convirtiéndolos en permanentes.

Haciendo un poco de historia de la Justicia Electoral en el Perú, el Estatuto Electoral de 1931, aprobado por Decreto Ley N.º 7177, crea el Jurado Nacional de Elecciones (con Jurados Departamentales) y consideraba competente al Poder Judicial para aplicarlo, de conformidad con la

Constitución peruana de 1920 (García Belaunde, 2016, p. 723).

El Estatuto Electoral de 1931 puede considerarse como una norma de transición entre dos modelos de justicia electoral:

- a) Uno, en el que la jurisdicción electoral es ejercida por el Poder Judicial (Constitución peruana de 1920).
- b) Otro, en el que la jurisdicción electoral se separa de los demás poderes del Estado y adquiere el estatus de Poder Electoral (Constitución de Perú 1933).

La Constitución de 1933 además de los tres clásicos Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) señalaba como cuarto, al Poder Electoral.

El Nuevo Estatuto Electoral de 1963 precisaba que el Jurado Nacional de Elecciones es la autoridad suprema en materia electoral y contra sus decisiones no procede recurso alguno.

La Constitución de 1979 mantuvo al JNE como organismo electoral autónomo señalando que sus decisiones en materia de nulidad de elecciones se emitan en calidad de instancia definitiva.

Es la Constitución vigente de 1993 la que crea tres organismos con competencia en materia electoral: la Oficina de Procesos Electorales (ONPE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Es esa misma Constitución, y su desarrollo en materia electoral mediante la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la que señala expresamente la especialización y autonomía del JNE, y respecto a sus decisiones, precisa que son no recurribles o revisables.

Así, en la actualidad, la Justicia Electoral en el Perú presenta las siguientes características:

- a) En el marco de los procesos electorales, la primera instancia la constituyen los Jurados Electorales Especiales.
- b) En temas electorales, de referendo y otro tipo de consultas populares, las decisiones que emiten la ONPE y el RENIEC pueden ser impugnadas ante el Pleno del JNE.
- c) En materia de inscripción de organizaciones políticas y otros actos registrables es el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), adscrito al JNE, el que deviene en primer ente decisor para, en caso de haber apelación, ser decidida la causa por el Pleno del JNE.
- d) En caso de vacancia y suspensión de autoridades regionales y municipales, la decisión en primera instancia recae en sus respectivos consejos regionales y concejos municipales, y el Pleno del JNE se pronuncia en instancia final en caso de producirse apelación.
- e) En los casos de inhabilitación, el Pleno actúa directamente, en mérito a la condena con dicha pena accesoria dictada por los órganos jurisdiccionales competentes, para luego acreditar a quien asume el cargo en reemplazo de la autoridad inhabilitada.
- f) El Pleno del JNE es permanente.

En este último punto, referente al carácter permanente de este órgano jurisdiccional electoral, es necesario indicar que la profesionalización que obtuvo el Pleno del JNE con la conformación establecida por la Constitución de 1993, no guarda concordancia con la que se estructura para

todo proceso electoral en cada Jurado Electoral Especial (Justicia Electoral Descentralizada y de primera instancia), debido a que éstos tienen un funcionamiento temporal.

Actualmente, un Jurado de primera instancia es integrado por un ciudadano que no requiere ser abogado, y el hecho que su funcionamiento sea temporal, va en contra de la especialización que ha tomado el derecho electoral a lo largo del tiempo, no contribuyendo a generar estabilidad ni establecer una línea de carrera que coadyuve con la profesionalización de la justicia electoral.

En ese sentido, el proyecto de Código Electoral apuesta por la especialización de la jurisdicción electoral de primera instancia. Se cambia la denominación de Jurados Electorales Especiales por Jurados Electorales Descentralizados, los cuales pasarán a estar constituidos íntegramente por abogados (un juez, un fiscal y un abogado colegiado). Habrá algunos de carácter permanente, cuyos miembros serán nombrados por cuatro años, y otros de carácter temporal, que funcionarán durante el tiempo que dure el proceso electoral (Art. 7° del proyecto de Código Electoral).

## **2.9. Sanciones graduales y proporcionales**

Otro aspecto de gran impacto mediático en el marco de las Elecciones Generales 2016, correspondiente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), fue la aplicación de la sanción por entrega de dádivas, la cual correspondía a 100 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) sin gradualidad alguna y la exclusión del candidato del proceso electoral por parte del JNE.

Al respecto, el JNE propone que la exclusión sea vista a través de la vía penal y se aplique una sanción económica de entre 10 y 100 UIT, dependiendo de la gravedad de la misma y, cuando la conducta prohibida se realice ante varias personas, reunidas o separadas, esta multa será de entre 80 y 100 UIT (Art. 328° del proyecto de Código Electoral).

## **2.10. Cuotas electorales**

La MOE-UE recomendó la aplicación de acciones afirmativas para garantizar la representación en el Congreso de la población nativa y de las mujeres.

En este contexto, conviene tener una visión histórica del ejercicio de la ciudadanía expresado en el derecho de sufragio en el Perú.

El proceso de independencia de las naciones americanas, en el siglo XIX, motivó un cambio radical con el propósito de pasar de sociedades estructuradas en compartimientos estancos y estratificadas jerárquicamente sobre la base de criterios étnicos, a una sociedad estructurada sustentada en el reconocimiento de la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

La independencia propugnaba ideales liberales, bajo el ejercicio irrestricto de los derechos universales por parte de la ciudadanía, establecidos en la libertad e igualdad de las personas como fundamento de su dignidad.

Estos ideales se debían ejercer en democracia, a través del sufragio universal, como procedimiento indispensable para legitimar la elección de representantes ciudadanos para los cargos por los que se ejercía el poder político.

Sin embargo, para el caso peruano, apenas se produjo la independencia nacional, estos ideales no fueron cumplidos en su integridad y se desmoronaron los ideales que inspiraron la creación de la República.

Si bien durante el siglo XIX los analfabetos (es decir casi la totalidad de la población indígena y nativa) tenían derecho al sufragio, este se reducía a nivel de la elección de colegios electorales. Eran los integrantes de estos colegios (determinados por la condición económica de los ciudadanos) los que, finalmente, elegían a los representantes a los poderes políticos en el Estado.

De esta manera, durante los primeros 150 años de vida independiente, el voto universal fue una aspiración trunca del ideario republicano: los analfabetos, discapacitados, miembros de las fuerzas armadas y policiales y las mujeres estaban incapacitados para ejercer su derecho de sufragio (Zapata y Rojas, 2013, págs. 34-38).

El fundamento jurídico de esta inequidad se basaba en el voto censitario (sufragaban los que tributaban al erario nacional o tenían ingresos permanentes) y luego en el voto capacitario (aquellos que sabían leer y escribir) (Miró Quesada, pág. 18).

En décadas recientes, el proceso de constitucionalización en América Latina permitió que las constituciones dejaran de ser únicamente documentos políticos y se convirtieran en herramientas jurídicas de aplicación obligatoria.

En ese contexto, el derecho electoral adquiere una importancia principal. Así, se redescubre el principio democrático como fundamento de la República y se revalora la importancia

de los derechos ciudadanos sobre la práctica de la mayoría.

Conseguidas las reivindicaciones de sectores históricamente excluidos o marginados en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, estos grupos no se limitaron a generar condiciones jurídicas de igualdad de oportunidades (v.g. el derecho de sufragio de la mujer) sino que se abocaron a exigir condiciones legales que generasen una dinámica de igualdad de resultados (v.g. no basta con tener igual derecho a elegir y ser elegidos, sino que el Estado debe asegurar que las condiciones culturales y sociales heredadas no impidan que estos derechos se ejerzan realmente en condiciones de igualdad) (Barreiro, 2000, pág. 679).

En tal sentido, la norma electoral peruana determina la cuota nativa en el rango del 15% de las listas para las Elecciones Regionales y Municipales, correspondiendo al JNE establecer los distritos electorales donde se debe aplicar, teniendo en consideración, entre otros aspectos, la existencia de comunidades nativas e indígenas.

En cuanto a la representación de hombres y mujeres la cuota es de 30%, aplicable para las listas Congresales, así como para las listas de Consejeros Regionales y Regidores Municipales.

Actualmente, el Congreso de la República cuenta con 36 mujeres (ocho más de las que resultaron electas en el 2011) y 94 hombres.

El total de congresistas mujeres representa el 27.69% del parlamento; es decir, 2.31% menos que la cuota de género establecida por ley para la conformación de las listas de candidatos al Congreso.

De los 26 distritos electorales del país, 10 distritos carecen de representación femenina en el Congreso (Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna, Tumbes y Ucayali). Solo en Ancash la representación parlamentaria está compuesta por más mujeres que hombres (3/2) y se ha alcanzado la paridad en: Amazonas, Callao, Lima Provincias y Loreto.

Para la cuota de género como para la nativa actúan negativamente prácticas políticas, a través de las cuales se ubican en los últimos lugares de las listas a los representantes que las conforman, atentando contra su derecho de sufragio pasivo.

Con relación a la cuota nativa, se añaden elementos que dificultan su aplicación. Así, no se tiene información completa y fiable que permita la determinación inequívoca del porcentaje de población indígena y nativa en el territorio nacional. Además, tampoco se

cuenta con data completa referente al número y ubicación geográfica de las comunidades indígenas y nativas. Sin embargo, se incrementaron paulatinamente los distritos electorales en donde se aplica la cuota nativa.

De otro lado, persiste el problema de la determinación de pertenencia de los ciudadanos a una u otra comunidad beneficiada con esta cuota.

Finalmente, en algunos distritos electorales uninominales o de escasa representación ésta no es aplicable por contravenir los derechos de sufragio pasivo de la comunidad no indígena o no nativa que, siendo mayoritaria, ve limitados los cupos para la candidatura de sus representantes.

Todo ello redunda en el incumplimiento de la cuota nativa, generando un serio problema de representatividad política de sectores sociales históricamente excluidos en razón de su identidad étnica, idiomática y cultural.



Foto: Globovision / Elecciones Perú / Flickr

Así, para el caso de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM), de los 26 departamentos del Perú, la cuota nativa se aplicó el 2002 en 11 departamentos; el 2006 en 11; el 2010 en 13, y el 2014 en 18. No obstante, la apreciación inicial de un aparente avance se desvanece cuando se evidencia que, por ejemplo, en las ERM del 2014, la cuota nativa se aplicó solo en 42 provincias de las 92 que comprenden los 18 departamentos mencionados. Es decir que la aplicación de la cuota nativa no se produce en la totalidad de las provincias de los departamentos donde supuestamente rige la cuota.

Más aun, de los 18 departamentos en donde se aplica la cuota nativa, ocho no lograron elegir a ningún representante nativo para los Consejos Regionales. Y de los 274 Consejeros Regionales electos en el territorio nacional, apenas 16 correspondieron a la población nativa; es decir tan solo el 5.84% del total, lo que dista mucho de aproximarse al 15% de la cuota nativa establecida por ley.

En el caso de la cuota de género, en el proyecto de Código Electoral, se está proponiendo la paridad y alternancia, lo que mejoraría considerablemente la representación que en la actualidad tienen las mujeres en todos los niveles de gobierno. Y en el caso de las poblaciones nativas, no se han incluido mecanismos de representación efectiva a nivel del Congreso, pero sí la propuesta de la cifra repartidora diferenciada para asegurar la representación nativa de sus consejos regionales (Capítulo III del proyecto).

### 3. Reflexión final

La democracia en el Perú ha venido perfeccionando las normas que regulan el sufragio, a fin de lograr aquel

ideal que señalara el Presidente del Perú, David Samanez Ocampo, en 1931, al crear el Jurado Nacional de Elecciones: “Elecciones libérrimas con garantías perfectas”.

En ese sentido, el Estado peruano es permeable a las observaciones, pedidos y recomendaciones que, tanto la sociedad civil como la comunidad internacional formulan, en aras de alcanzar los altos ideales que consagra la voluntad general de nuestro pueblo expresada en las urnas.

Así, las Elecciones Regionales y Municipales 2018 y las Elecciones Generales 2021 determinarán el mapa político con el cual los peruanos recibiremos el Bicentenario de nuestra historia como República independiente.

Los años que se avecinan serán oportunos, para que luego de dos siglos de democracia, determinemos si los ideales que inspiraron la República se han plasmado en estos doscientos años de vida pública compartida, si las instituciones que creamos dieron los frutos que esperábamos y si el ejercicio del poder político en estas décadas sirvieron para consolidarnos como el país “firme y feliz por la unión [de todos los peruanos]”, como reza el lema nacional aprobado en el Congreso en nuestra primera década de vida independiente.

Sin embargo, las vicisitudes políticas recientes enfrentan al país a serios retos en la lucha por consolidar instituciones políticas sanas, en donde se ejerza el poder político con ética, responsabilidad histórica y bajo el imperio de la Constitución y la ley.

Como se recalcó, en los últimos años, conviene recordar que desde 1821 en nuestra historia republicana se registran

113 gobiernos. De ellos, solo 61 pueden calificarse como constitucionales. Los 52 gobiernos restantes como autoritarios o no democráticos.

Como señala el historiador peruano Jorge Basadre, recién en 1872, medio siglo después de proclamada la Independencia, el pueblo pudo elegir democráticamente un Presidente por sufragio popular y ello se debió, entre otros múltiples aspectos, a la aparición de los primeros partidos políticos organizados del país (Basadre, 1951, pág. XLVIII).

Así pues, la vigencia de la democracia y la existencia de los partidos políticos van de la mano y conviene que la Reforma Electoral establezca normas que robustezcan los mecanismos de su democracia interna. Los partidos deben constituir el nexo entre la sociedad civil y el poder político, y tenemos el deber de crear las condiciones para su pronto fortalecimiento institucional orgánico.

No obstante, el balance de 52 gobiernos dictatoriales y 61 democráticos que, por primera vez en la historia de nuestra República, logramos en un cuarto proceso de transición del mando democrático de manera consecutiva, quebrantó el péndulo histórico que había marcado nuestro destino, condenándonos hasta hace poco a intercalar incesantemente autoritarismo con democracia.

El arduo esfuerzo desplegado por los organismos electorales ha hecho posible que, pese a las serias trabas

impuestas por la legislación electoral vigente, se culmine con éxito el último proceso electoral con la proclamación de autoridades políticas nacionales.

Por ello, es imperativo regular de mejor manera los plazos que impidan modificar las normas electorales, para que cambios de ese tipo no enerven los procesos electorales en marcha y pongan en peligro la continuidad democrática alcanzada.

Son diversos los tópicos que la Reforma Electoral demanda normar con premura: las cuotas electorales, conducta prohibida en la propaganda electoral, gradualidad de las sanciones, etc. Todo ello espera la pronta atención del Congreso de la República, como imperativo histórico de cara al próximo Bicentenario de la Independencia.

Cuando en 1822, el general José de San Martín entregó el poder, se marchó diciéndonos, como un legado para el futuro que hoy resuena con igual claridad y urgencia que entonces: "Peruanos, os dejo establecida la representación nacional. Si depositáis en ella una entera confianza, cantad el triunfo; sino, la anarquía os va a devorar. Que el acierto presida a vuestros destinos, y que estos os colmen de felicidad y paz" (Basadre, 2005, pág. 42).

Es el empeño de los organismos electorales, así como la voluntad ciudadana de los peruanos, que así sea.

## Bibliografía

Barreiro, L. (2000). Representación política de las mujeres. En Tratado de derecho electoral comparado. (Dieter Nohlen et. al., compiladores) México: Fondo de Cultura Económica.

Basadre, J. (1951). La historia de los partidos de Santiago Távora y la historia de los partidos en el Perú. En TÁVARA, S. Historia de los partidos (Segunda edición) (Notas de Jorge Basadre y Félix Denegri). Lima: Editorial Huascarán.

Basadre, J. (2005). Historia de la República del Perú (1822-1933), Lima: Empresa Editora El Comercio S.A. (Trabajo original publicado en 1939).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>

García, D. (2016). Las constituciones del Perú, Lima: (Tercera edición revisada, corregida y aumentada). Fondo Editorial del JNE (Trabajo original publicado en 1993).

Miró, F. (2013). Prólogo de 80 años de elecciones presidenciales en el Perú. En Jurado Nacional de Elecciones, 80 años de elecciones presidenciales en el Perú (1931-2011). (Prólogo de Francisco Miró Quesada Rada). Lima: Fondo Editorial del JNE.

Zapata, A., Rojas, R. (2013). ¿Desiguales desde siempre? Miradas históricas sobre la desigualdad. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.