

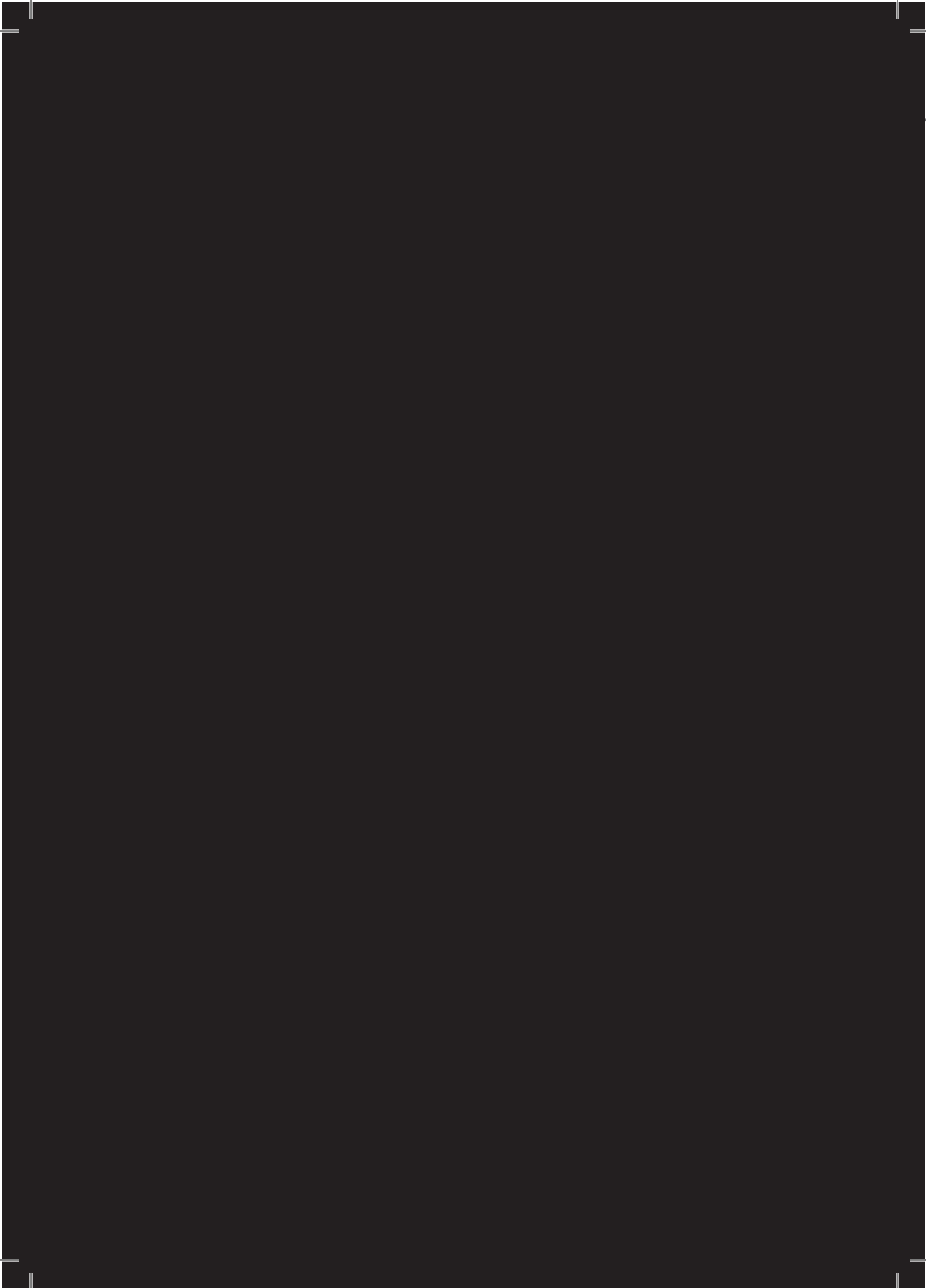
# EL DEBATE DEL CÓDIGO ELECTORAL 2019

SEMINARIO INTERNACIONAL REFORMA ELECTORAL PERUANA



VÍCTOR TICONA  
WILFREDO PENCO  
ALEJANDRO TULLIO  
LINE BAREIRO  
LAURA ALBAINE

MINDA BUSTAMANTE  
JOSÉ THOMPSON  
EMILIO BUENDÍA  
PATRICIO SANTAMARÍA  
SALVADOR ROMERO









# EL DEBATE DEL CÓDIGO ELECTORAL 2019

SEMINARIO INTERNACIONAL REFORMA ELECTORAL PERUANA





# EL DEBATE DEL CÓDIGO ELECTORAL 2019

SEMINARIO INTERNACIONAL REFORMA ELECTORAL PERUANA

---

VÍCTOR TICONA  
WILFREDO PENCO  
ALEJANDRO TULLIO  
LINE BAREIRO  
LAURA ALBAINE  
MINDA BUSTAMANTE  
JOSÉ THOMPSON  
EMILIO BUENDÍA  
PATRICIO SANTAMARÍA  
SALVADOR ROMERO



FONDO  
EDITORIAL



Escuela  
Electoral y de  
Gobernabilidad

---

Perú. Jurado Nacional de Elecciones

**EL DEBATE DEL CÓDIGO ELECTORAL. SEMINARIO INTERNACIONAL  
REFORMA ELECTORAL PERUANA 2019**

Lima, primera edición, enero de 2020  
300 págs.

Reforma electoral / Código electoral / Ciencia política / Participación ciudadana /  
Cuotas electorales / Sistema electoral / Inclusión / Estado / Democracia interna / Justicia electoral /  
Paridad y alternancia / Acoso político / Organizaciones políticas

---

**EL DEBATE DEL CÓDIGO ELECTORAL. SEMINARIO INTERNACIONAL  
REFORMA ELECTORAL PERUANA 2019**  
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

De esta edición:  
© Jurado Nacional de Elecciones  
Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG)  
Jr. Nazca 598, Jesús María, Lima  
Teléfono: (511) 311-1700  
[www.jne.gob.pe](http://www.jne.gob.pe)

Primera edición. Enero de 2020

Dirección ejecutiva del proyecto editorial: Yuri Alejandro Chessman Olaechea  
*Director Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG)*  
Cuidado de edición: Enrique Hulerig Villegas *Fondo Editorial*  
Corrección de estilo: Enrique Hulerig *Fondo Editorial*, Antonio Crespo *Fondo Editorial*  
Concepto gráfico, diseño y diagramación: Danitza Madavi Hidalgo Velit *Fondo Editorial*  
Coordinación: Angélica Grande Montalvo ESEG, Sandro Castillo Claudio ESEG

Impreso en Perú.  
Tiraje: 500 ejemplares

*Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares del copyright.*

Representaciones e impresiones Don Bosco E.I.R.L.  
Jr. Rodolfo Beltrán 989, Lima  
Tel.: (01) 715-8162  
[impresionesdonboscoeirl@gmail.com](mailto:impresionesdonboscoeirl@gmail.com)

ISBN: 978-612-4453-05-2  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-18431



## MIEMBROS DEL PLENO

Víctor Ticona Postigo  
*Presidente del JNE*

Luis Carlos Arce Córdova  
Raúl Roosevelt Chanamé Orbe  
Ezequiel Baudelio Chávarry Correa  
Jorge Armando Rodríguez Vélez

---

Flor de María Concha Moscoso  
*Secretaria General*

Pedro Tapia Alvarado  
*Director Central de Gestión Institucional*

Yuri Alejandro Chessman Olaechea  
*Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad*



# ÍNDICE

Presentación <i>Uíctor Ticona Postigo</i> .....	15
Palabras preliminares.....	19
Importancia del código electoral en la reforma electoral peruana. Principales propuestas del Código Electoral <i>Uíctor Ticona Postigo</i> .....	25
Democracia interna <i>Wilfredo Penco</i> .....	41
Financiamiento partidario <i>Alejandro Tullio</i> .....	55
Acoso político <i>Line Bareiro</i> .....	75
Paridad y alternancia en las listas de candidatos <i>Laura Albaine</i> .....	101

Derechos de los pueblos indígenas. Cuota indígena y representación en el Congreso de la República <i>Minda Bustamante</i> .....	115
El diseño de la Justicia Electoral en el proyecto de Código Electoral Peruano y el rol del JNE como garante de los derechos políticos <i>José Thompson</i> .....	149
La aprobación de Códigos Electorales en el proceso de reforma política de México. Experiencias y aprendizajes <i>Emilio Buendía</i> .....	163
Requisitos para inscripción y causales de cancelación de las organizaciones políticas <i>Patricio Santamaría</i> .....	203
Financiamiento público indirecto (franja electoral) <i>Salvador Romero</i> .....	249
Sobre los autores.....	261



*Inauguración del Seminario de Reforma Electoral Peruana. De izquierda a derecha, magistrados del Pleno del JNE Ezequiel Chávayry Correa, Raúl Chanamé Orbe, Luis Arce Córdova y Jorge Rodríguez Vélez, así como Wilfredo Penco, vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay al centro de la mesa. En el extremo, presidente del JNE Víctor Ticona ofrece el discurso de orden.*

---



## PRESENTACIÓN

**E**l año 2019 quedará registrado en la historia de la república como un año de especial trascendencia, ya que le ha permitido a las ciudadanas y ciudadanos del Perú experimentar la necesidad urgente de llevar a cabo una reforma electoral profunda que tenga como objetivo el fortalecimiento de las organizaciones políticas y la mejora de las condiciones de gobernabilidad del país, buscando de ese modo impedir que aumenten los niveles de desconfianza en la democracia.

En ese contexto, cabe destacar que el Jurado Nacional de Elecciones, organismo constitucional autónomo encargado de garantizar la legalidad de los procesos electorales, el respeto y el cumplimiento de la voluntad popular, busca promover y fortalecer la cultura política democrática y la gobernabilidad del país a través de sus publicaciones y producción bibliográfica, entre ellas el volumen *El debate del Código Electoral 2019*, evidenciando de este modo las propuestas generadas a partir del debate sobre los diversos tópicos referidos a la reforma electoral, como son la democracia interna, el financiamiento partidario, entre otros.

En tal sentido, el Jurado Nacional de Elecciones se constituye en actor protagónico de la propuesta de reforma del Estado, principalmente por la presentación al Congreso de la República del proyecto de ley del Código Electoral 2019, el pasado 25 de abril, el cual reúne, de manera sistemática, en un solo cuerpo normativo, toda la legislación en materia electoral, actualmente dispersa; además, por su rol proactivo en la promoción del debate académico en torno a los temas más relevantes de la reforma, por ejemplo, en la organización y desarrollo del Seminario Internacional Reforma Electoral Peruana, llevado a cabo el 9 y 10 de julio pasado, el que convocó la participación de los diversos sectores involucrados en

la reforma electoral, como son los representantes del Congreso de la República, las organizaciones políticas, académicos y representantes de la sociedad civil.

La realización del seminario internacional permitió escuchar y recoger las opiniones de renombrados especialistas electorales de Uruguay, Argentina, Paraguay, Chile, Costa Rica, México, Bolivia y Perú sobre la calidad y alcance de las reformas contenidas en el proyecto de ley del Código Electoral 2019 y las experiencias comparadas; y por ende, ha legado un conjunto de conocimientos valiosos que deben ser accesibles a los ciudadanos, estudiantes e investigadores, a fin de que puedan conocer y comprender la importancia de las reformas que fueron objeto de debate, varias de ellas objeto de aprobación por el Congreso de la República. En efecto, en el texto descrito, se aprobaron la Ley N° 30995, que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a las organizaciones políticas; la Ley N° 30996, que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional, y la Ley N° 30998, que promueve la participación política y la democracia en las elecciones. Tales normas recogen importantes aspectos incluidos en la propuesta normativa del JNE.

La aludida jornada académica, así como la presente publicación, a través de la cual se difunde el contenido de cada una de las ponencias brindadas en el Seminario Internacional son claras muestras del esfuerzo que realiza el Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, por fomentar la difusión y generar la reflexión ciudadana en torno a temas trascendentales para el sistema democrático del país.

Dicha reflexión debe continuar puesto que aún está pendiente la aprobación de un único cuerpo normativo que contenga toda la legislación electoral que facilite su aplicación por todos los actores de la vida política y electoral del país.

Existe una razón adicional que motiva a reforzar la difusión del debate académico iniciado en este 2019 por el JNE, y es que, en

2021, el Perú celebrará los primeros doscientos años de la fundación de la república, por lo que resulta imprescindible seguir impulsado el cambio de nuestro sistema normativo electoral, a efectos de que este sea finalmente acogido y aprobado por el Congreso. De esta manera, con gran beneplácito, auguro que la presente publicación motivará renovados esfuerzos en el ámbito de la investigación y del debate académico sobre la reforma electoral peruana.

Lima, diciembre de 2019

VÍCTOR TICONA POSTIGO  
*Presidente del Jurado Nacional de Elecciones*



## PALABRAS PRELIMINARES

La naturaleza y temática de la presente publicación demanda exponer a los lectores la peculiaridad del contexto que enmarca el contenido del libro, el cual recoge 10 ponencias de expertos nacionales y extranjeros sobre los principales temas que han formado parte de la experiencia de la reforma electoral peruana de 2019.

Tal vez lo primero que deba destacarse, al referirnos al contexto del presente libro, es que tiene especial e histórica trascendencia para el país, por constituir un tiempo de renovado y firme esfuerzo de llevar adelante el proceso de reforma de la legislación electoral y política. En efecto, dicho impulso se materializó en la presentación de proyectos legislativos elaborados por la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, pero sobre todo por la presentación al Congreso de la República, el 25 de abril de 2019, del proyecto de reforma integral y sistémica de la legislación electoral, por parte del doctor Víctor Ticona Postigo, presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Una vez presentada al Parlamento, el Jurado Nacional de Elecciones cumplió un rol protagónico en el debate en torno a los temas centrales de la reforma.

Durante dicho contexto, en mayo, se constituyó la Comisión Organizadora del Seminario Internacional Reforma Electoral Peruana, integrada por cinco directivos de la institución, quienes llevaron adelante el planeamiento del evento. La comisión definió que el Seminario Internacional se lleve a cabo los días 9 y 10 de julio, en la ciudad de Lima.

En cuanto a los temas abordados, la comisión determinó que serían los siguientes: Importancia del Código Electoral en la reforma electoral peruana y principales propuestas del Código Electoral, democracia interna, financiamiento partidario, acoso político,

paridad y alternancia en las listas de candidatos, cuota indígena y representación en el Congreso de la República, requisitos para inscripción y causales de cancelación de las organizaciones políticas, financiamiento público indirecto (franja electoral), aprobación de códigos electorales en el proceso de reforma política de México, y diseño de la justicia electoral en el proyecto de Código Electoral peruano y el rol del JNE como garante de los derechos políticos.

Así, la comisión organizadora tuvo a bien invitar a un reconocido grupo de especialistas en reforma electoral para desarrollar los temas, quienes serían los ponentes del Seminario Internacional, el cual estuvo integrado por: 1) Víctor Ticona Postigo, presidente del JNE, 2) Wilfredo Penco, vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay, 3) Alejandro Tullio, exdirector nacional de la Corte Electoral de Argentina, 4) Line Bareiro, investigadora del Centro de Documentación y Estudios y profesora del Programa Regional de Género y Políticas Públicas (PRIGEPP) de FLACSO Argentina, 5) Laura Albaine, profesora de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, 6) Minda Bustamante, consultora internacional en temas indígenas, 7) Patricio Santamaría, presidente del Servicio Electoral de Chile, 8) Salvador Romero, expresidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, 9) Emilio Buendía, jefe de la Oficina de la Presidencia del Consejo del Instituto Nacional Electoral de México, y 10) José Thompson, director ejecutivo y representante legal del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica.

Cabe destacar, asimismo, la importante participación de los organismos cooperantes de este evento internacional, como son la Unión Europea, IDEA Internacional y la Fundación Konrad Adenauer, entidades prestigiosas que han permitido lograr el propósito de reunir a los ilustres expositores antes citados.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia*  
**ACUERDO DEL PLENO**  
*(28/5/2019)*

**CONSIDERANDOS**

El Jurado Nacional de Elecciones es un organismo constitucional autónomo, que conforma el Sistema Electoral Peruano juntamente con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), establecido en el artículo 177 de la Constitución Política del Perú. Debiendo mantener relaciones de coordinación con dichas entidades de acuerdo con sus atribuciones.

De conformidad con los literales w y x del artículo 5 de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE), corresponde a este ente electoral diseñar y ejecutar programas de capacitación dirigidos a los miembros de los organismos conformantes del Sistema Electoral, así como desarrollar programas de educación electoral.

Asimismo, el artículo 5, literales l y z, de la LOJNE contempla como atribuciones de este organismo electoral dictar las resoluciones y la reglamentación necesarias para su funcionamiento, así como ejercer las demás atribuciones relacionadas con su competencia, establecidas en dicha ley y en la legislación electoral vigente.

En virtud de la normativa citada, al ser este el organismo encargado de diseñar programas de capacitación y educación, estima pertinente crear una Comisión con la finalidad de organizar un evento internacional para afianzar el Código Electoral, cuyo programa tendrá una duración de dos a tres días, y será tripartito, pues contará con la participación de la ONPE, el Reniec y este Supremo Órgano Electoral, conservando así las relaciones de coordinación con las entidades que conforman el Sistema Electoral.

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones,

**ACUERDA**

**Artículo primero.- APROBAR** la realización del evento internacional tripartito entre la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), para el afianzamiento del Código Electoral.

**Artículo segundo.- CONFORMAR** la Comisión que tendrá a su cargo la realización del evento internacional, la cual estará integrada por:

- El director central de Gestión Institucional, Víctor Luis Gutiérrez Gutiérrez.
- El jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia, Juan Enrique Pestana Uribe.
- La directora de Educación y Formación Cívica Ciudadana, Milagros Suito Acuña.
- La directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Magnolia Aliende Pinto.
- La abogada especialista en temas electorales, Yessica Eliza Clavijo Chipoco.

Dicha Comisión será presidida por el director central de Gestión Institucional y el jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia*  
**ACUERDO DEL PLENO**  
*(28/5/2019)*

**Artículo tercero.- ENCARGAR** a la Secretaría General remitir el presente acuerdo a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec).

**Artículo cuarto.- TRANSCRIBIR** el presente acuerdo a los integrantes de la Comisión y a las unidades orgánicas donde prestan servicios en la institución.

SS.

TICONA POSTIGO

ARCE CÓRDOVA

CHANAMÉ ORBE

RODRÍGUEZ VÉLEZ

Concha Moscoso  
Secretaria General

*(pdmq)*



*El Seminario de Reforma Electoral Peruana concitó la atención de conocidos especialistas en materia electoral. De izquierda a derecha, Percy Medina (IDEA Internacional), magistrados del Pleno del JNE Jorge Rodríguez Vélez, Ezequiel Chávarry, Luis Arce Córdova, así como el presidente del JNE Víctor Ticona Postigo y, en el extremo, el analista político Luis Nunes.*

---



Inauguración y exposición de apertura

# **IMPORTANCIA DEL CÓDIGO ELECTORAL EN LA REFORMA ELECTORAL PERUANA.**

**Principales propuestas del Código Electoral**

---

Víctor Ticona Postigo

*Presidente del JNE*



Uno de los pilares fundamentales de toda sociedad organizada bajo un auténtico Estado constitucional de derecho reside en el ejercicio del poder soberano del pueblo a través de un sistema democrático representativo, que garantice el adecuado funcionamiento de las instituciones que conforman el aparato público y que, asimismo, contribuya a impulsar un gobierno de bienestar. En tal sentido, el diseño político plasmado en nuestra Constitución debe verse desarrollado en una serie de normas destinadas a regular la participación política de los ciudadanos como máxima expresión de la voluntad popular, ya sea de manera individual, mediante el sufragio activo, ya sea de manera colectiva, integrando las organizaciones políticas o participando como candidatos en las elecciones para los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En la actualidad nos encontramos en pleno proceso de reforma electoral y política, en el que se vienen discutiendo una serie de propuestas y alternativas cuyo propósito es dotar a nuestro país de la mejor legislación electoral que sea posible en estos tiempos. Con dicha finalidad, el Jurado Nacional de Elecciones está impulsando el proyecto de Código Electoral desde hace buen tiempo; lamentablemente, hasta ahora no ha sido abordado ni aprobado por la Representación Nacional, aun cuando ha tenido cierta influencia en alguna de las propuestas y modificaciones hechas recientemente a la legislación electoral.

A diferencia de las propuestas de reforma planteadas por el Poder Ejecutivo y de aquellas que han sido presentadas por cada congresista de la república, el proyecto de Código Electoral tiene una vocación de plantear un cambio completo, integrador y sistemático en la legislación electoral peruana. Así, debemos recordar que este cuerpo legal se encuentra disperso en diversas leyes: Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Organizaciones Políticas, Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones Municipales, solo por mencionar algunas de las más importantes. En muchos casos, estas normas se han aprobado en distintos momentos y diferentes contextos, por ejemplo, la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que entró en vigencia en 1997, mientras que la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, hizo lo propio en 2003; asimismo, otras normas específicas, como la Ley N° 30322, que creó la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, las cuales entraron en vigencia en 2015. Y es debido a ello que muchas de esas normas han sido reformadas en distintas ocasiones durante sus años de vigencia.

En tal sentido, se han de mencionar los procesos de reforma electoral que vivió el país durante los periodos 2015, 2017 y 2018, en los que se han producido diversos cambios en la legislación electoral, por lo que podemos observar que las modificaciones de las leyes electorales han demandado un esfuerzo constante, aunque disperso. Sin embargo, y a pesar de algunos avances positivos alcanzados en dichos procesos de reforma, una consecuencia de realizar modificaciones de manera parcial y aislada ha sido que la legislación electoral en algunos casos sea contradictoria y, por ende, se generen vacíos normativos que han ocasionado un impacto negativo sobre la confianza en los organismos electorales, por la confusión que estos cambios generan en la población, en especial cuando se realizan en fechas cercanas a la ejecución de un proceso electoral, como ocurrió con la modificación de la Ley de Organizaciones Políticas, en 2016, y la incorporación de la sanción de exclusión por entrega de dádivas.

## PROPUESTAS DE LA REFORMA ELECTORAL

Por sus características, el proyecto de Código Electoral es una propuesta que responde a las necesidades de la legislación electoral peruana. Esto se debe a la minuciosa labor y el trabajo técnico que se han realizado al interior del Jurado Nacional de Elecciones, donde se han analizado de forma profunda las falencias y fortalezas del sistema electoral peruano y las normas vigentes, a efectos de mejorarlas dentro del espacio que permite la iniciativa de reforma legislativa que la Constitución le confiere al JNE. El proyecto de Código Electoral 2019 y todas las iniciativas de reforma electoral presentadas por el Supremo Tribunal Electoral dan fe de ese trabajo. Es necesario, entonces, pasar a exponer las principales propuestas del proyecto de Código Electoral que son comunes a todos los proyectos del JNE que buscan reforzar elementos cruciales del diseño actual del sistema electoral peruano.

Así, en primer lugar, debemos destacar que uno de los objetivos centrales del proyecto de Código Electoral es el fortalecimiento de las organizaciones políticas, esto es, tanto los partidos políticos de alcance nacional como los movimientos regionales de cada departamento del país. Para lograr este objetivo el proyecto de Código Electoral propone estimular la vida interna de las organizaciones políticas a través de múltiples mecanismos. Uno de estos mecanismos está relacionado con las reglas para la inscripción y cancelación de las organizaciones políticas. El Jurado Nacional de Elecciones plantea dos propuestas para la inscripción de partidos políticos y movimientos regionales; en primer lugar, la reducción del número de adherentes, proponiendo que se exija 240 000 adherencias como requisito de inscripción, cifra que equivale al 1% del último padrón electoral. Sin embargo, estas adherencias no se realizarían a través de una simple firma puesta en un planillón, sino por medio de la adherencia digital, es decir, se identificará al ciudadano a través de sistemas biométricos u otros mecanismos tecnológicos que permitan su plena identificación

personal, evitándose suplantaciones y falsificaciones de cualquier índole. En segundo lugar, la inscripción de una organización política requerirá también la existencia real y permanente de los comités que, como mínimo, exige la norma al momento de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP).

El proyecto de Código Electoral propone una ligera reducción en el número de comités que hoy exige la ley, que pasarían a ser solo 50 de los 65 comités exigidos actualmente. Pero, a la vez, se refuerza la presencia de los partidos políticos a nivel nacional, al exigir que, al menos, haya un comité en cada departamento del país y se fortalece su vida interna al incluir como obligación el funcionamiento permanente de los comités y la fiscalización permanente de los mismos por parte del JNE, bajo sanción de suspensión de la inscripción.

30

Del mismo modo, en lo que se refiere a la cancelación de la inscripción de organizaciones políticas, el proyecto de Código Electoral plantea una serie de innovaciones. En primer término, propone regresar al esquema en el que una organización política será cancelada en caso de que no participe de un proceso electoral que le corresponda, y si no participa, por lo menos, en un porcentaje de elecciones en niveles inferiores de gobiernos. Así, los partidos nacionales tendrán que participar en todo proceso de elección general y, al menos, en 1/3 de las regiones en la elección regional, mientras que los movimientos regionales tendrán que participar en toda elección regional y en las elecciones municipales de 1/3 de las provincias.

Así también, se cancelará la inscripción de toda organización política que haya cometido dos infracciones muy graves sobre las reglas del financiamiento político en un periodo de dos años y en caso de que se acredite, dentro de los primeros tres meses de su inscripción, que la organización política presentó documentación falsa durante su proceso de registro ante el ROP.

Por otro lado, también se plantean otras medidas como otra medida para el fortalecimiento de las organizaciones políticas,

como sucede con algunas modificaciones sobre la forma cómo se ejecutan los procesos de democracia interna en partidos políticos y movimientos. Aquí, el Jurado Nacional de Elecciones propone que los procesos de democracia interna para la selección de candidatos se ejecuten de forma simultánea, bajo una de dos modalidades alternativas: (1) la votación de cada uno de los afiliados de la organización política, o (2) con la votación de los afiliados, sumada a la de aquellos ciudadanos que voluntariamente participen en el proceso interno, eliminándose el sistema de elección de candidatos a través de delegados. Asimismo, la propuesta del Código Electoral plantea la participación obligatoria de los organismos del sistema electoral peruano, es decir, con la intervención del Jurado Nacional de Elecciones en la fiscalización del proceso y en la administración de justicia en el proceso interno, con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en la organización logística del proceso electoral, y con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en la elaboración del padrón electoral que se utilizará en la elección interna. Creemos firmemente que medidas de esta naturaleza elevarían los niveles de transparencia del proceso de democracia interna, protegiendo el derecho a la participación política de afiliados y ciudadanos, así como también incrementando, de forma considerable, la confianza que tiene la ciudadanía en general frente a las organizaciones políticas.

Es importante mencionar aquí que la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República ha aprobado una serie de artículos referidos a la inscripción y cancelación de organizaciones política, así como sobre impedimentos para ser candidato —en la actualidad se vienen debatiendo las propuestas planteadas por el Poder Ejecutivo en lo que se refiere a democracia interna. En el caso de la inscripción y cancelación de organizaciones políticas, la Comisión de Constitución ha adoptado como parámetro para la inscripción de una organización política exigir la afiliación de un número de ciudadanos equivalente al 0,1% de los votantes del último padrón electoral, es decir, aproximadamente 24 000

ciudadanos tendrían que afiliarse a una organización política para poder alcanzar su inscripción.

Del mismo modo, la comisión plantea como requisito de inscripción acreditar la creación de comités electorales en 4/5 de los departamentos del país y al menos 1/3 de las provincias del mismo. Creemos que una medida como la señalada no permitirá el fortalecimiento del sistema de partidos políticos con el que cuenta el país, sino que, potencialmente, podría generar un excesivo crecimiento en el número de organizaciones políticas que participarían de una elección.

Continuando con las propuestas recogidas en el proyecto de Código Electoral, un segundo objetivo central de la reforma propuesta por el Jurado Nacional de Elecciones es el fortalecimiento de la justicia electoral peruana, con la creación de los Jurados Electorales Descentralizados. Esta iniciativa, a su vez, contiene dos elementos: el primero de ellos es el establecimiento de Jurados Electorales Descentralizados permanentes. Con esta medida se podría contar con una primera instancia de justicia electoral, tanto en periodo no electoral como en periodo electoral, evitando así la pérdida de experiencia y conocimiento electoral que tiene lugar con el cierre de los Jurados Electorales Especiales al final de cada proceso electoral, conforme lo estipula la legislación vigente. Del mismo modo, también se fortalecería la función jurisdiccional encomendada al JNE en cuestiones donde el Pleno conoce directamente ciertas causas, como, por ejemplo, el caso de los procesos de suspensión y vacancias municipales en los que el Supremo Tribunal Electoral revisa de forma directa las apelaciones frente a las resoluciones que emitan los consejos regionales o concejos municipales. Por otro lado, el segundo elemento de la propuesta está referido a la conformación de estos Jurados Electorales Descentralizados.

Típicamente, un Jurado Electoral Especial está conformado por un juez superior, un fiscal superior y un ciudadano elegido por sorteo, lo que, de alguna forma, refleja la conformación plural

que tiene el propio pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Esta conformación muchas veces ha generado ciertas dificultades por la reducida o nula experiencia jurídica del ciudadano. En ese sentido, el proyecto de Código Electoral 2019 propone que tanto los JED permanentes como aquellos creados de forma temporal, no cuenten entre sus miembros con ciudadanos legos en derecho, sino que estos sean reemplazados por un letrado elegido entre los miembros hábiles del Colegio de Abogados de la respectiva circunscripción electoral. De esta forma se aseguraría el correcto funcionamiento de la primera instancia de la justicia electoral y se daría un paso adelante hacia la profesionalización y especialización de la judicatura electoral.

Es importante recordar que los Jurados Electorales Especiales tienen una labor especialmente delicada durante los procesos electorales, decidiendo en cada una de sus resoluciones sobre el derecho a la participación política de candidatos y organizaciones políticas en una determinada elección, labores que requieren de una experiencia jurídica de alto nivel y que deben ser desarrolladas en plazos cortos, típicos de un proceso electoral, a lo que deben sumarse, además, labores de fiscalización. De este modo, la entidad rectora en materia electoral queda conformada por un representante de la Corte Suprema, quien la preside, un representante de los fiscales supremos, un representante elegido entre los miembros del Colegio de Abogados de Lima, un representante de los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas y un representante de los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas, que deben ejecutar mientras dure el proceso electoral.

Por ello, resultan contraproducentes las propuestas que han sido planteadas en el debate de la reforma en el seno del Congreso de la República, que buscan convertir a los Jurados Electorales en simples juzgados unipersonales conformados por un juez mixto, es decir, un juez de primera instancia de la judicatura ordinaria. Esta última propuesta tendría un impacto negativo para el desarrollo

de la justicia electoral en el Perú, no solo por la menor jerarquía y experiencia del magistrado que estaría a cargo de la primera instancia electoral, sino también por el potencial impacto negativo que se tendría sobre la eficiencia y desempeño de la misma. Esto último debido a que una sola persona tendría que desempeñar labores jurisdiccionales y administrativas al mismo tiempo, lo que a su vez podría terminar afectando el cumplimiento de los plazos del cronograma electoral y la confianza de la ciudadanía en los organismos electorales. En otras palabras, de aprobarse una medida como la de implementar Juzgados Electorales unipersonales sería un despropósito y se terminaría debilitando la justicia electoral en primera instancia y se afectaría la especialización que requiere todo proceso electoral.

## **PROCESO DE REFORMA 2019. CÓDIGO ELECTORAL 2019**

El proyecto de Código Electoral 2019 tiene algunas propuestas particulares que lo hacen diferente de proyectos anteriores. Se trata de propuestas que tienen gran relevancia en el marco de la lucha contra la corrupción y los diversos procesos judiciales, que en muchos casos han involucrado a organizaciones políticas en el contexto del financiamiento de campañas electorales. La vulnerabilidad de las organizaciones políticas a la influencia de dinero de fuente ilícita, en el marco de una campaña electoral, hacen más que necesaria una reforma como la que propone el Código Electoral 2019, pero también torna indispensable la inclusión de ciertas propuestas que fortalezcan la transparencia del financiamiento de partidos y movimientos políticos, y que, en ese sentido, refuercen la confianza de la ciudadanía en el sistema de partidos que tiene el país.

Por ello, una de las principales propuestas del proyecto de Código Electoral está referida a la reforma de las reglas del financiamiento de las organizaciones políticas peruanas. Esta propuesta tiene varias aristas, dado que el problema que se enfrenta

es bastante complejo. Así, por un lado, el proyecto de Código Electoral mantiene la clasificación, recientemente aprobada, de infracciones leves, graves y muy graves, con una serie de sanciones económicas debidamente graduadas y proporcionales a la intensidad de la infracción. A estas medidas, la propuesta del JNE le añade una serie de sanciones políticas, de modo que en caso se produzca el incumplimiento de la sanción impuesta por la ONPE a una organización política por una falta leve o grave, se procedería a la suspensión de la inscripción de la misma; por otro lado, si la organización política cometiese dos infracciones muy graves consecutivas en un lapso de dos años, se podría iniciar el proceso para la cancelación de su inscripción.

En este punto debo hacer un necesario paréntesis para señalar que en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso no se han considerado como causales de suspensión y cancelación de la inscripción en el ROP las infracciones a las reglas del financiamiento político. Creemos, desde el JNE, que la ausencia de sanciones políticas sobre las infracciones a las reglas del financiamiento de los partidos y movimientos, propuesta común entre las que presenta el proyecto de Código Electoral y los proyectos planteados por el Poder Ejecutivo, limita notoriamente el impacto de las reglas del financiamiento político y su capacidad para frenar la utilización de dinero de fuentes ilícitas o el mal uso del financiamiento que brinda el Estado a través del financiamiento público, más aun cuando las sanciones de naturaleza puramente económicas no han tenido el éxito esperado. Por tales razones, solicitamos al Parlamento que considere la inclusión de sanciones políticas ante el incumplimiento reiterado de las reglas sobre el financiamiento de las organizaciones políticas.

Por otro lado, la propuesta del proyecto de Código Electoral plantea centralizar la información financiera de la campaña electoral dentro de la propia organización política y brindarle mayor control tanto al tesorero titular como a los tesoreros descentralizados que puedan tener el partido o movimiento. En ese sentido, se propone

la eliminación del representante de campaña, figura creada en el proceso de reforma de 2017, a través de la cual candidatos individuales (diferentes del candidato a la Presidencia de la República) podrían ejecutar gastos para sus diversas campañas electorales. Por eso, con la eliminación del representante de campaña se centralizaría la información financiera de las campañas políticas, facilitando la fiscalización de las mismas por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Precisamente, hablando de la fiscalización de las campañas electorales, es menester también resaltar la propuesta en que se plantea regresar a un esquema donde la organización política en campaña deba emitir informes financieros antes, durante y después de la campaña electoral.

Esta reforma es necesaria pues en 2017 se modificó la Ley de Organizaciones Políticas, de forma tal que las organizaciones políticas solo estuviesen obligadas a presentar un informe financiero al final del proceso electoral. Esto limita las posibilidades del sistema electoral de realizar una fiscalización profunda sobre los ingresos y gastos en la campaña electoral. Por ello, el proyecto de Código Electoral no limita la capacidad de la ONPE para solicitar la información que requiera de las organizaciones políticas en campaña, sino que establece un estándar mínimo para la remisión de los informes de campaña, planteando que se exija, al menos, la presentación de dos informes de rendición de gastos durante la campaña electoral y un informe adicional al finalizar el proceso electoral. De esta forma, los organismos del sistema electoral contarán con la información suficiente para poder ejecutar las acciones que correspondan y velar por el cumplimiento de la legislación electoral. El último elemento de las propuestas sobre financiamiento de las organizaciones políticas que incluye el proyecto de Código Electoral son aquellas referidas al financiamiento público.

En lo que respecta al financiamiento público directo, en tanto que este se entrega a los partidos con representación en el Congreso de la República desde 2017, lo que se busca es que

el dinero no utilizado por la organización política durante el año sea devuelto al erario público. Por otro lado, en lo que respecta al financiamiento público indirecto, la propuesta del Jurado Nacional de Elecciones toma en consideración las últimas modificaciones al artículo 35.º de la Constitución, fruto del proceso de Referéndum Nacional 2018, que tuvo lugar en diciembre pasado último.<sup>1</sup> En ese sentido, en tanto las organizaciones políticas se encuentran impedidas de adquirir espacios en radio y televisión por su cuenta, se propone reforzar los espacios que se brindan en la franja electoral para que estos dejen de ser el complemento a la propaganda electoral contratada y se conviertan en un medio adecuado para que las organizaciones políticas puedan desarrollar sus campañas televisivas y radiales, no solo en el caso de una elección general, sino también en el marco de una elección regional y municipal. Con estas medidas esperamos reforzar la transparencia de las organizaciones políticas, de tal forma que se fortalezca la confianza de la ciudadanía en la democracia y en las organizaciones políticas y que los ciudadanos participen cada vez más activamente en la vida pública del país.

El Jurado Nacional de Elecciones también entiende que existen algunas poblaciones que tienen mayores dificultades para poder participar en política, en muchos casos por la discriminación histórica que han sufrido. Por ello, el proyecto de Código Electoral plantea medidas que refuercen el actual sistema de cuotas electorales que protegen, en especial, a las mujeres y a las comunidades indígenas, nativas y campesinas. En el caso de las mujeres, la propuesta del JNE plantea elevar el estándar hasta alcanzar la paridad, es decir, que en cada lista de candidatos que se presente a un proceso electoral exista la misma cantidad de mujeres que de varones. A esta medida se le debe añadir la alternancia, es decir, que en las listas electorales la candidatura de una mujer aparezca seguida de un hombre y de este por la de una mujer, hasta finalizar con

---

<sup>1</sup> Se refiere al Referéndum Nacional de 2018.

todos los candidatos de la lista. Con estas medidas pensamos que no solo se reforzará la participación política de la mujer, sino que también se mejorarán las posibilidades de que las mujeres sean elegidas especialmente en esquemas de listas cerradas, como es el caso de las Elecciones Regionales y Municipales.

Al mismo tiempo, el proyecto de Código Electoral plantea medidas contra el acoso político que muchas veces sufren las candidatas durante las campañas electorales. Respecto de ello se propone que todo afiliado o miembro del comité de una organización política que limite, menoscabe, impida u obstaculice el derecho a la participación política de una ciudadana sea sancionado con una multa de hasta 20 UIT, sanción que se incrementaría hasta 60 UIT en caso de que el autor sea un candidato o una autoridad de la organización política. De esta forma, y con la creación de un registro de estas sanciones, se espera erradicar este fenómeno del acoso político.

Por otro lado, en el caso de las comunidades indígenas, nativas y campesinas, el proyecto de Código Electoral de 2017 ya proponía la aplicación de la cifra repartidora de forma diferenciada a nivel regional, en el caso de la elección de los miembros del consejo regional. Esta medida se ha vuelto a incluir en el caso del proyecto de Código Electoral 2019, y de ser aprobada, coadyuvaría a asegurar la representación efectiva de estas comunidades a nivel regional y municipal. Sin embargo, como se puede inferir, la cuota indígena, nativa y campesina no es aplicable en el caso de las listas de candidatos en una elección general.

El proyecto de Código Electoral busca corregir este vacío, planteando la creación de un distrito electoral especial para las comunidades indígenas, nativas y campesinas, de modo que estas tengan representación en el Congreso de la República. Esta innovadora propuesta plantea, además, la asignación de dos escaños a este nuevo distrito electoral especial. De aprobarse estas dos propuestas podríamos asegurar la representación de los pueblos originarios y campesinos del Perú en todos los niveles de

gobierno. Por todo ello, el proyecto de Código Electoral se perfila como una propuesta que, de ser aprobada, nos permitiría contar con un sistema de partidos más transparente, democrático y con mayores oportunidades para la participación política, elementos que estamos seguros de que generarán mayor confianza en la ciudadanía en el sistema de partidos y en la democracia peruana.

En otras palabras, el proyecto de Código Electoral debería constituirse en una fuente normativa de primer orden, tanto en los debates de la Comisión de Constitución como en el que tendrá lugar en el Pleno del Congreso de la República. En ese sentido, urgimos al Congreso de la República<sup>2</sup> a considerar el proyecto de Código Electoral en el debate sobre la reforma política y a aprobar, finalmente, una reforma que unifique toda la legislación electoral.

De la decisión de la Representación Nacional depende el éxito de este complejo proceso de cambios, así como la enorme responsabilidad de llevar al Perú al bicentenario con normas idóneas que contribuyan a fortalecer su sistema político y electoral. Por último, ya para concluir mi exposición, deseo que el debate en torno a la reforma electoral sea la vía idónea para que nuestro país logre significativos avances en el proceso de reforma política, y con ello se consolide nuestro sistema democrático con estricto apego a los grandes principios fundamentales recogidos por nuestra Constitución, como son la defensa y el respeto de la persona como fin supremo de la sociedad y del Estado, la soberanía del pueblo, el Estado democrático de derecho, la separación de poderes y la forma republicana de gobierno.

Muchas gracias.

---

<sup>2</sup> La ponencia del doctor Ticona se desarrolló en julio, antes de la disolución del Congreso, en setiembre.



# DEMOCRACIA INTERNA

---

Wilfredo Penco

*Vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay*



Señor presidente y señores miembros del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, autoridades, invitados especiales, amigos todos.

Uruguay, nación de pequeña extensión territorial y con una población escasa en relación con otros países de Latinoamérica, va a cumplir doscientos años de vida independiente (nueve años después del Perú). Casi desde su fundación ha contado con partidos políticos, llamados partidos políticos fundacionales. Uruguay, al poseer una sociedad homogénea, es considerado un país de cercanías, porque su población, al ser tan reducida y habitar en un territorio pequeño, genera que unos y otros estén cercanos todos los días. Así, se ha logrado consolidar una vida política, sobre todo, en el siglo XX. Salvo un periodo de triste memoria, nuestra vida institucional resulta ser sólida, coherente y profundamente democrática, pues tenemos un compromiso profundo con la democracia.

Justamente, días atrás, en Uruguay, se celebraron, por quinta vez, las elecciones internas de los partidos políticos. Este proceso resulta ser muy peculiar, lo que conlleva a percibirlo como un modelo no necesariamente trasladable, en forma mecánica, a otros países. Para estas últimas elecciones<sup>3</sup> se tuvo la presencia del magistrado Jorge Armando Rodríguez Vélez, miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, y se espera, en la próxima elección nacional de octubre próximo,<sup>4</sup> contar con la visita del

---

<sup>3</sup> Las elecciones internas de Uruguay se llevaron a cabo el domingo 30 de junio de 2019.

<sup>4</sup> Penco hace referencia a las elecciones presidenciales y parlamentarias de Uruguay de 2019, que se llevaron a cabo el domingo 27 de octubre de 2019, donde resultaría vencedora una coalición de partidos de oposición agrupados en torno al Partido Blanco.

presidente y de los otros miembros de esta institución. Vale recordar que cumplimos veinte años de elecciones internas de los partidos políticos y, si bien las llamamos elecciones internas, son al mismo tiempo el inicio de un largo proceso electoral que abarca prácticamente un año entero e incluye reuniones de convenciones nacionales, departamentales, elecciones nacionales para todos los cargos de esta índole, con una eventual segunda vuelta en el mes de noviembre. Todo ello culminaría el segundo domingo de mayo de 2020, con las elecciones departamentales y municipales. De esta manera, las elecciones internas que celebramos hace poco más de una semana son el inicio de un largo proceso y, por lo tanto, cabría denominarlas primarias, porque son las que anteceden a las elecciones para todos los cargos de elección popular.

Hace dos años, invitados por el JNE, que preside el doctor Víctor Ticona, tuvimos el honor de participar en una conferencia internacional desarrollada en Lima, a propósito del proyecto de Código Electoral promovido por el propio Jurado en cumplimiento de sus cometidos constitucionales. Desde aquella ocasión, hemos vuelto al Perú en alguna otra oportunidad y siempre que lo hacemos es con el placer de participar en un encuentro, en este país tan generoso, con un pueblo tan pujante y con una historia política tan intensa que los convierte siempre en grandes anfitriones.

Al igual que hace dos años, esbozamos algunas reflexiones sobre el capítulo V del proyecto del Código Electoral, denominado elecciones internas, que corresponde al Título IV, organizaciones políticas, y, en particular, sobre sus nueve artículos que incorporan importantes modificaciones al régimen vigente en la materia desde la aprobación de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que ha sido objeto, a su vez, de reformas parciales posteriores. Ahora bien, este nuevo retorno al Perú es para referirnos, una vez más, al mismo tema: la democracia interna de los partidos políticos, la cual convoca a una reflexión acuciante en estos tiempos de crisis políticas generales y descreimiento creciente en torno al sistema de organizaciones partidarias. Es muy probable que las normas

proyectadas tuvieran en cuenta la experiencia acumulada; además, su procesamiento ha estado abierto a un debate que permite evaluar, en los ámbitos correspondientes, los requerimientos más adecuados para una nueva legislación que garantice el ejercicio democrático efectivo en las organizaciones políticas. Esto se debe a que se trata, en todo caso, de alcanzar como objetivo la adecuación del ordenamiento jurídico a una realidad nacional compleja que no deja de presentar aristas peculiares en el funcionamiento de las estructuras partidarias.

Desde luego, parece aconsejable que la ley que pueda resultar aprobada no se aleje de ciertos parámetros que en esta materia han sido establecidos en una región cada vez interconectada y cuyos problemas terminan siendo similares. En una posible ordenación de las reformas que se promueven podría señalarse, en primer término, la propuesta de determinación legal del principio de legitimidad democrática que está establecido en el artículo II, numeral 7, del Título Preliminar del citado proyecto. Se trata de un principio fundamental que, por un lado, emplaza a las organizaciones políticas una doble obligación: garantizar su funcionamiento democrático, así como el respeto irrestricto de los derechos de sus afiliados y demás ciudadanos con quienes se vinculen. Por otro lado, consagra la participación de los órganos electorales conforme a las atribuciones que le asigna el propio Código.

De este modo, el ejercicio de la democracia interna adquiere un carácter de condición esencial para la existencia de las organizaciones políticas, que resulta corroborada con la exigencia del artículo 80.º, el cual impone como cometidos del estatuto del partido: las autoridades del partido y los candidatos a cargo de elección popular deben ser elegidos respetando los procedimientos de la democracia interna. Todos tendrán derechos a elegir y ser elegidos para los cargos del partido político, conforme lo establece el Código, no pudiendo establecerse limitaciones adicionales a las previstas en la Constitución y en la ley. Asimismo, y a efectos

de controlar el cumplimiento del referido principio, el proyecto de Código asigna al JNE la función de fiscalizar el ejercicio de la democracia interna en el marco de los procesos electorales y resolver los conflictos que se susciten, de mantener y custodiar el registro de las organizaciones políticas, así como velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas.

Por otra parte, el artículo 95.º reitera, con algunas modificaciones, la redacción de la ley vigente y, en particular, se destaca la prohibición de modificar las normas que rigen las elecciones internas, el Código, el Estatuto y el Reglamento de la organización política, desde el momento en que es convocado el proceso. Tal prohibición resulta concordante con la establecida para las reformas de las leyes en materia electoral, desde su promulgación y publicación hasta un año antes del acto electoral en el que van aplicarse y durante el desarrollo del mismo proceso electoral. Este es un aspecto a destacar no solo por una razón de coherencia, sino porque es un principio que rige todo proceso electoral. Las normas que lo regulan, una vez fijadas, no pueden ser modificadas en las vísperas del propio desarrollo del proceso. Esta reforma es trascendente para dar certeza del propio proceso y del ejercicio de la democracia interna. Por ello, resulta coherente que la prohibición de establecer modificaciones en los periodos correspondientes no se limite solo al Estatuto o Reglamento de la organización política, sino que abarque el propio Código Electoral, en la medida en que se establece como novedad la participación preceptiva de los organismos electorales en las instancias que este indica.

Como se observa, esa es la segunda modificación proyectada al proceso de las elecciones internas de las organizaciones políticas, aplicable a la elección de candidatos para cargos de representación que, en cuanto tales, participarán en elecciones de calendarios fijos, elecciones internas (o primarias, lo que parece más apropiado). Para estas, la participación de los organismos electorales está expresamente consignada en el artículo 97.º, de modo que a la

ONPE le corresponde la organización de dichas elecciones internas, en coordinación con el órgano central de la organización política. Además, al Reniec le corresponde la organización y depuración del padrón y al JNE le corresponde la fiscalización y resolución de controversias. En definitiva, los organismos electorales convergen, en estas elecciones de candidatos, en el ejercicio de las funciones para las que fueron concebidas y prevén la aplicación de las normas, en el marco de la Constitución y el Código.

Como se señala en la exposición de motivos, con la intervención de los organismos electorales, que deja de ser facultativa y se erige como obligatoria, a fin de garantizar que las elecciones internas sean verdaderamente democráticas, se está contribuyendo a fortalecer la institucionalidad de estas organizaciones. El cambio de régimen a tales fines comprende también la realización simultánea de las elecciones de candidatos en las diversas organizaciones, de acuerdo con el proceso al que están referidas. Dicha simultaneidad constituye otro aspecto central en el nuevo diseño, es decir, en el nuevo enfoque que el proyecto ofrece, pues implica una articulación más sistematizada en todas sus instancias organizativas, logísticas y jurisdiccionales que la que actualmente rige. Por supuesto, la incidencia que cumplirían los organismos electorales públicos, como ocurre en Argentina y Uruguay, no solo dista de la que la ley actual le otorga, en particular, a la ONPE, en apoyo y asistencia técnica de carácter facultativo e informes con destino al órgano central partidario, y al JNE para el cumplimiento de sus atribuciones fiscalizadoras de origen constitucional.

Si bien el debate sigue abierto, a partir de posiciones divergentes sobre la libertad de la que deberían gozar las organizaciones políticas en una sociedad democrática ante una suerte de autofuncionamiento sin restricciones, parece predominar la tendencia por facultar a organismos independientes y especializados del Estado, como lo son los organismos electorales. Esto descartaría recortes a tal invocada libertad, porque, al fin y al cabo, resulta coherente el establecimiento de reglas generales para

todas las etapas de la vida electoral, incluida la primera selección de candidatos, cuando ese proceso está destinado a la selección de autoridades en la estructura del propio Estado.

En ese marco de opciones, con apariencias contrapuestas, parece razonable admitir que los organismos electorales, regulados por el principio de especialidad e independientes, desde el punto de vista institucional, puedan desplegar sus facultades en todas las instancias del mencionado proceso. Este se origina en la determinación interna o primaria de quienes, en representación de las organizaciones políticas, se integrarán a la contienda electoral en tales organizaciones.

En esta dirección se orienta la flexibilidad del proyecto de Código Electoral, ya que brinda soluciones diferentes, según se trate de elecciones internas para elegir candidatos de representación a participar en el calendario electoral establecido o de elecciones de cargos directivos de la propia organización partidaria. En este último caso, los organismos electorales pueden brindar asistencia técnica facultativa siempre que operen dos condiciones: que les sea requerida por la organización política y que lo realicen en el ámbito de sus atribuciones.

Como conclusión, en este capítulo se afirma que resulta adecuado haber decidido la participación preceptiva de los organismos electorales en el marco de la competencia de cada uno, así como en la elección de candidatos que competirán en los procesos electorales para cargos nacionales o locales. Con ello quedaría solo acotada la intervención de dichos organismos con un alcance diferente a los actos eleccionarios de las directivas partidarias.

Las dos modalidades de elección de candidatos que propone el proyecto de Código Electoral tienen como común denominador el voto universal, libre, igual, directo y secreto. Al respecto, cabe recordar dos modelos de la región que también son divergentes en esta materia: Argentina, con sus elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias, y a las elecciones internas de los

partidos políticos uruguayos, que se llevan a cabo con el padrón general de habilitados para votar, de acuerdo con el registro cívico.

Resulta evidente que si lo que se persigue es una amplia participación ciudadana, el poder coercitivo (obligatoriedad) es lo que resulta más efectivo y, por tanto, lo más recomendable. Se podrá argumentar, por otro lado, a favor del voto voluntario, que, sobre todo, en la modalidad de padrón abierto solo corresponde la participación de quienes efectivamente quieran identificarse con una organización política para la elección de sus candidatos. En cambio, aquellos que quieran mantenerse al margen de la contienda interna directa, indirectamente, puedan hacerlo sin ningún tipo de impedimento. Así, son tan válidas las opiniones a favor o en contra de una u otra opción. Aunque por el carácter de primarias —y volvemos de nuevo a este tema— se asume estas elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular, entre los que se incluye nada menos que el de presidente de la república. En nuestra opinión, esto se produce por coherencia hacia el mismo concepto de primarias, como parte inicial de un mismo proceso, por la obligatoriedad de la participación del cuerpo electoral.

Se presentan dos modalidades que el proyecto de Código ofrece a los partidos: la del voto de los afiliados o de afiliados y no afiliados, es decir, elecciones cerradas o abiertas. Una vez más se plantea la disyuntiva y los fundamentos en favor de una u otra modalidad y estos no son en esencia muy diferentes a los ya expuestos, en la medida en que están en juego dos perspectivas diferentes: la que considera que se trata de un asunto interno que corresponde dilucidar solo a los partidos y a quienes las integran, y la otra, que sostiene la necesidad de un pronunciamiento de la ciudadanía en general, ya sea de carácter previo a las elecciones nacionales, regionales o municipales.

Sobre la participación de género, entre las normas que se promueven se distinguen entre las lista de candidatos para cargos de dirección en la organización política y la de aquellos que postulan para cargos a elección popular. Las soluciones que

proponen son, en el primer caso, la cuota mínima del 30% con la alternancia entre mujeres y hombres, mientras que para el segundo se dispone una remisión al capítulo del Código, que consagra la paridad. Es probable que la diferencia de grado que se verifica en una u otra situación se deba a la índole más interna y restringida que pueda mostrar la primera con un más acentuado autocontrol. Esto aseguraría, en todo caso, la referida cuota mínima del 30%, recogida, a su vez, en varias legislaciones nacionales.

Además del carácter público y vinculante del resultado de las elecciones internas de cada organización política que, por lo demás, serán dados a conocer en el portal de la ONPE y la prohibición expresa de la elección por aclamación o a mano alzada, consecuente con la prohibición del voto secreto, con la relación expresa de los postulantes, el artículo 100.º habilita el margen de hasta un 20% del número total de candidatos para que puedan ser elegidos por el órgano colegiado de la organización política que disponga el estatuto entre ciudadanos no afiliados hasta antes del cierre de inscripción de candidatos a la elección interna. De este modo, la legislación reconoce lo que ha sido una práctica de los partidos en relación a sus políticas de nuevas incorporaciones o alianzas. No obstante, dicho reconocimiento no es suficiente, debido a la entidad de los cargos en juego. El caso de los candidatos a presidente y vicepresidente de la república, gobernador y vicegobernador y alcalde, deberán ser necesariamente elegidos para garantizar el ejercicio efectivo de la democracia interna.

Finalmente, en el marco de una perspectiva de conjunto de las normas propuestas sobre el tema en consideración, vale decir, democracia interna de las organizaciones políticas, resulta conveniente no perder de vista otras variantes, tanto en las opciones de confirmación, como en las de cambio o ajuste. Especialmente, debe considerarse a aquellos casos cuando pueda seguir siendo objeto de controversia especulativa en la medida en que recién una futura evaluación de sus efectos, una vez que

se pongan en práctica, permitirá medir su yerto o su error sobre bases específicas y comprobables.

En lo que se refiere al órgano electoral de la organización política, la disposición proyectada en su artículo 96.º recoge elementos de actual vigencia, como su conformación con un mínimo de tres miembros, su autonomía respecto de los demás órganos internos o su cometido de realizar la elección de cargos directivos o autoridades de la organización política. La nueva ley propuesta remite la elección y organización al estatuto partidario. Además, le atribuye expresamente al interior de la organización política el encargo de cumplir y hacer cumplir el Estatuto, el Reglamento Electoral y demás disposiciones, y a sus integrantes los inhabilita para ser elegidos o designados como candidatos según el resultado del proceso electoral interno.

Todos estos aspectos no merecen, en principio, más que aprobación, por haber sido determinados sobre un criterio que ofrece las garantías básicas que requiere todo proceso electoral. Por otra parte, la oportunidad de las elecciones simultáneas para la elección de candidatos ha sido calculada y establecida en función de fechas concretas, correspondientes al año anterior a las elecciones generales o al mismo año de las elecciones regionales o municipales, a diferencia de lo que dispone la norma actual, con elecciones internas que se celebran en diferentes fechas durante periodos fijados con relación al día de la elección y al plazo para el registro de candidatos. Como ya se ha señalado, la simultaneidad de las elecciones puede ser considerada una propuesta coincidente con el concepto de primarias, que asume este tipo de actos electorales. Sin dejar de ser internas, la determinación de candidatos a los subsiguientes procesos eleccionarios forma parte de un ciclo en el que todas las instancias adquieren un carácter continuo y deben ser reguladas, en consecuencia, por las mismas normas, a efectos de evitar discordancias básicas o disparidades en el punto de partida.

En cuanto a las candidaturas sujetas a elección interna, solo se agrega, con relación a la ley vigente, las referidas a los cargos de

alcalde, regidores de los concejos municipales y centros poblados, así como una revisión general a cualquier otro que disponga el Estatuto. La Declaración Jurada de Hoja de Vida sigue siendo obligatoria para todos los postulantes, según se precisa en los aspectos de procedimientos.

Vale la pena recordar que, si bien el régimen que se promueva apuesta a la simultaneidad de las elecciones internas (emparentado con modelos afines de este tipo en la región), la opción por el padrón de afiliados, en cambio, la particulariza y, a la vez, la diferencia de las elecciones internas de candidatos en Argentina y Uruguay.

La posibilidad de un margen a candidatos pluripersonales designado directamente entre ciudadanos no afiliados al partido es, asimismo, una peculiaridad del régimen peruano, tanto en la norma actual como en la que ha sido puesta en consideración del Congreso. Su carácter polémico consiste en el apartamiento del principio general de elección, el cual es aplicable a los demás candidatos como prueba de la democracia interna. Esto se funda, en todo caso, en motivaciones de otra índole que ya han sido esbozadas.

Con referencia al modo de presentación de las candidaturas, de manera individual o por lista, en el sistema legal que se propone no generaliza un criterio uniformizado, más bien, se establece un libre criterio partidario en la decisión que prefiera al respecto. Para ello, solo requerirá su comunicación al momento de la convocatoria del proceso electoral interno.

Respecto de la participación de género, una vez más, vale recordar la cuota mínima del 30% y la alternancia de candidaturas de diferente sexo (hombre o mujer), hasta agotar el equivalente de la cuota electoral.

Por último, si bien el proyecto de Código establece un número de cuatro años como máximo de periodicidad para la elección de cargos directivos, en lo demás permite que el estatuto lo defina sin requerir, por ejemplo, un umbral de participación en la elección

interna de autoridades como exigencia de legitimidad y, más aun, de ejercicio efectivo de democracia interna.

Estas consideraciones al proyecto de ley del Código Electoral son solo un aporte desde una perspectiva internacional y con profundo respeto a las decisiones internas de este país. Para concluir, extendemos nuestras felicitaciones al Jurado Nacional de Elecciones por este esfuerzo, por este estudio, por este impulso para sistematizar la legislación electoral en esta Nación. Esperemos que con la aprobación del Congreso pueda efectivamente avanzar en un aspecto del régimen electoral tan decisivo como es la democracia interna de los partidos, porque en este punto está en juego el propio destino de la democracia.



*El doctor Alejandro Tullio ofreció una interesante teleconferencia desde Buenos Aires.*

# FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

---

Alejandro Tullio

*Exdirector Nacional Electoral de Argentina*



**B**uenos días a todos y a todas quienes se hallan reunidos en el Seminario Internacional Reforma Electoral Peruana. En primer lugar, quisiéramos felicitar al Jurado Nacional de Elecciones por la organización de este evento, que busca colocar en el centro del debate, a nivel internacional, las previsiones de la normativa que rige para los partidos políticos y los procesos electorales en el Perú.

Resulta tan necesaria la Reforma Electoral que desde hace años se venía postergando, que ahora recobra nuevo impulso, tras la propuesta del Jurado Nacional de Elecciones de una nueva integración de una legislación comprensiva de todos los aspectos del fenómeno electoral.

La presente intervención, que se centra en el tema del financiamiento político y de campañas electorales, consta de una abreviada presentación, dividida en tres partes. Primero, se compartirá lo que hemos denominado un decálogo de buenas prácticas de financiamiento político y de campañas electorales, que recoge nuestra experiencia, ya sea como administrador electoral desde el cargo de director nacional electoral de la República Argentina, entre los años 2001 y 2015, así como también, lo aprendido en nuestra participación en numerosos procesos electorales en diversos países del mundo. Sin embargo, haremos especial relevancia al contexto regional, no solo porque es de aplicación de la idiosincrasia de los latinoamericanos, y de los sudamericanos, en particular, sino también porque vivimos en América del Sur, América Latina y el Caribe, únicas regiones del mundo que tienen leyes estables, órganos electorales permanentes,

periodicidad de elecciones ya consolidadas a partir de esta tercera ola que esperamos que se preserve en la región. Luego, se propondrá una clasificación de distintas cuestiones vinculadas al financiamiento, para finalmente dar cuenta del análisis de algunos artículos de la propuesta legislativa en torno al financiamiento que son destacables y sobre los cuales daremos una opinión.

En primer lugar, mencionaremos que el financiamiento político es el conjunto de mecanismos por el cual los partidos políticos acceden tanto a recursos financieros, así como a recursos materiales que son también apreciables en dinero, con la finalidad de cumplir los objetivos estatutarios y los que se desprenden de la necesidad de mantener los requisitos legales de registro. En otras palabras, se trata del recurso de los partidos políticos que están destinados a financiar instalaciones físicas y partidarias, recorridas de los dirigentes partidarios por el país, presencia de los partidos en todos los acontecimientos sociales relevantes, pero también reuniones institucionales que son un requisito de funcionamiento democrático, renovación periódica de autoridades, mecanismos de rendición de cuentas y de publicidad de los actos institucionales partidarios, así como la cada vez más importante capacitación de cuadros militantes, en general, y de algunos colectivos, especialmente, mujeres, jóvenes o poblaciones indígenas que deben recibir una capacitación especial que promueva la participación política en todas sus formas. Esto, junto con la investigación y difusión de los temas que hacen a la elaboración de las propuestas de acciones de gobierno, supone, en gran parte, la finalidad y el destino de los recursos ordinarios de un partido político.

No obstante, el financiamiento de las campañas electorales tiene una finalidad adicional. Por un lado, las campañas son la forma de promover la captación del voto para los candidatos de un partido y para las ideas que sustenten un plan de gobierno. Por otro lado, aseguran el derecho de los electores a conocer a cabalidad la mayor profundidad posible de propuestas políticas de la oferta electoral. Por lo tanto, la campaña electoral es derecho

y deber, y el financiamiento político también es un derecho y un deber: un derecho de los partidos de poder llevar adelante sus funciones institucionales, y un deber de hacerlo con apego a la normativa, lo que requiere una serie de requisitos que consumen recursos económicos.

Digamos, entonces, que el financiamiento, tanto político como de campañas electorales, es el conjunto de actividades reguladas que se dirige a la captación o recaudación de recursos financieros, para así llevar adelante la vida institucional del partido, las campañas electorales, lo que también involucra la forma, los objetivos en que se gastan esos recursos, así como sus mecanismos de control. La regulación de este conjunto de actividades se da en forma doble: por las leyes nacionales en general y, en muchos casos, por los estatutos partidarios en particular.

Entonces, ya que vamos a tratar sobre la legislación propuesta, debemos atender cuáles son los tres principios sobre los que se debe basar; es decir, los tres objetivos a los que busca apuntar toda regulación sobre financiamiento político y de campaña. Por un lado, se hará mención a la promoción de la transparencia. Es el conocimiento, por los afiliados y por la ciudadanía en general, de cuál es el origen y el destino de los fondos que utilizan los partidos políticos. Esto implica saber qué compromisos, qué intereses, qué valores tienen quienes financian las actividades políticas y cuál es el destino. Cuál es la forma en que se aplican, si se aplican a la investigación, si se aplican a la búsqueda de influir a favor de determinados colectivos o determinadas políticas o si, finalmente, se aplican para hacer un proselitismo superficial. La forma en que se gasta el dinero en un partido político prefigura la forma en que se administrarán los bienes públicos y, por lo tanto, también debe ser conocida por el conjunto de la ciudadanía, es decir, por el cuerpo electoral.

El segundo objetivo es la equidad. Vale recordar que la competencia política tiene que ser libre, amplia, abierta, pero también equitativa. Si no fuera equitativa, al menos se debe brindar

el acceso a cierto mínimo común de recursos para llevar adelante campañas electorales, para tener vida partidaria. Caso contrario, estaríamos frente a la posibilidad de que los aspectos financieros impidan la realización del ideal republicano de la alternancia y de la pluralidad del ejercicio de los cargos de gobierno. Si hubiera un partido beneficiado por el financiamiento privado o por tener un sistema de aportes públicos que lo pusieran en una posición preponderante con respecto de los demás, estaríamos entonces dificultando la competitividad de las elecciones. Precisamente, la competitividad de los partidos políticos en las elecciones es un requisito para la alternancia en el ejercicio de los cargos públicos; por lo tanto, la equidad, que no es sinónimo de igualdad, significa una combinación de factores que no impide que el partido político más desaventajado en lo económico tenga acceso a los medios de comunicación y, por ende, a realizar campaña para que pueda cumplir con sus finalidades institucionales. En consecuencia, esto implica una combinación de fuentes y de posibilidades de financiamiento que debe estar garantizada por el Estado, por lo menos en sus estándares mínimos, para que sea una competencia equitativa.

Finalmente, el tercer objetivo, o tercer pilar, en este trípode en el que se asientan estas formas de financiamiento es el control efectivo, cuyo poder sancionatorio busca establecer limitaciones o prohibiciones respecto de determinados recursos o fuentes de recursos, establecer mecanismos de financiamiento públicos directo o indirecto, establecer periodos de campaña, pero no designar claramente quién es el encargado de controlar o no afirmar cuáles son las sanciones por el incumplimiento es no tomar seriamente la finalidad a la que tienen que estar encaminadas las normas sobre financiamiento. Por ello, las buenas prácticas de financiamiento y campañas electorales pueden ser resumidas en el siguiente decálogo que a continuación mencionaremos, porque seguramente la interpretación está al alcance de todos:

- Primero: la transparencia del financiamiento político y electoral permite conocer quién apoya financieramente a las distintas opciones políticas.
- Segundo: la equidad del financiamiento permite que la competencia sea por el poder y el pluralismo en el acceso a los cargos selectivos.
- Tercero: el control selectivo del financiamiento permite legitimar las acciones políticas y de campaña.
- Cuarto: asegurar los aportes directos para las campañas políticas significa proveer a una efectiva búsqueda de la equidad y la llegada del mensaje a todos los sectores de la población.
- Quinto: asegurar aportes públicos indirectos en franjas electorales para la difusión de campañas electorales es una manera de reducir la tentación del financiamiento ilegal, ya que como veremos más adelante son los tiempos en radio y televisión los que demandan mayor cantidad de recursos económicos a los partidos políticos.
- Sexto: hay que limitar o prohibir definitivamente el aporte o los aportes anónimos a las campañas políticas, porque esto impide conocer el origen lícito de los fondos. Hay que combatir no solo los fondos de origen ilícito, sino la ilicitud en la forma de aportar a las campañas.
- Séptimo: establecer límites claros a la duración, al gasto y a la recaudación de campañas son una manera de fijar reglas de juego adecuadas para el proceso preelectoral.
- Octavo: bancazar ingresos y egresos de las campañas políticas permite asegurar la trazabilidad no solo del origen, sino también del destino de los fondos.
- Noveno: se debe publicar la totalidad de los aportes públicos y privados, pero reduciendo estos últimos, dentro de lo posible, a personas físicas conocidas, es decir, evitar el

anonimato, como dijimos antes, y a personas jurídicas con el debido reconocimiento e identificación de su naturaleza.

- Décimo: establecer mecanismos de control y sanciones administrativas, penales y monetarias ante las infracciones electorales resulta un requisito para hacer valer los nueve puntos anteriores.

Ahora bien, resulta oportuno brindar un panorama breve sobre los diferentes sistemas de financiamiento, la clasificación de los sistemas de financiamiento que seguramente nunca responden a un solo modelo, sino a la combinación de todos estos elementos. La clasificación se suele hacer teniendo en cuenta los siguientes aspectos: según su origen, según su formato, según su destino, según la fórmula de asignación de los aportes monetarios tanto de los directos, así como de los aportes indirectos, o, según el momento del aporte, esto específicamente respecto de campañas electorales.

Reconocemos así, según su origen, los aportes públicos, los sistemas que proveen aportes privados y sistemas mixtos, los cuales son los predominantes en la región. A propósito de ello, cabe mencionar que solamente dos países no permiten y no tienen establecido el aporte público. Paradójicamente, Bolivia y Venezuela son países que no prevén aporte público directo para la política y las campañas electorales.

En relación con su formato directo o indirecto, mencionaremos que el primero es aquel aporte de dinero que es directamente enviado a los partidos o a las organizaciones políticas. En cambio, los aportes indirectos son las contribuciones en especies: las franjas electorales, el espacio para su funcionamiento, lugares para hacer reuniones o lugares para celebrar mítines partidarios de forma gratuita. Son elementos apreciables en dinero. Los aportes indirectos pueden ser estatales como también privados. Muchas donaciones se hacen en especies, pero deben ser valoradas y, además, saber cuál es el valor de mercado de las mismas, para efectos de su debida contabilización.

Por otro lado, según su destino, podemos reconocer los aportes ordinarios o de campaña. Por ordinario se entiende que está destinado a los gastos institucionales de sostenimiento partidario, de realización de reuniones, de cumplimiento de sus objetivos. En cambio, los aportes de campaña son aquellos que, como su nombre indica, se realizan previo a las elecciones para difundir los programas de gobierno, las agrupaciones políticas y, principalmente, promover el voto a favor de los candidatos o en contra de otros. Esto último se denomina campañas negativas, las cuales, en algunos países, están prohibidas, pero en otros no. Aun así, son parte de las campañas electorales y sus inversiones en ellas deben ser contabilizadas también.

Dentro del aporte directo o indirecto, sea dinero, o sean, por ejemplo, franjas electorales, se presentan fórmulas de asignación de esos valores. Algunas son igualitarias, es decir, todos los partidos tienen derecho a la misma cantidad de aportes, sea en dinero o sea en tiempo publicitario. En otros países serán proporcionales con alguna referencia, como pueden ser los votos obtenidos en la última elección o los escaños que ostenta un partido en la Asamblea o el Congreso. Finalmente, se tiende en general a “sistemas mixtos”, llamados también de modo equitativo, porque combinan una porción igualitaria y otra porción proporcional, tanto en los votos como en los escaños. Esas proporciones cuanto más parecidas sean entre ellas, menos diferencia generarán entre quienes más perciben y el que menos. En este sentido, cuanto más grande sea la porción igualitaria, más equitativo es el sistema.

Por último, en los casos de campañas electorales, también se puede clasificar según el momento del aporte, es decir, según la forma y el modo en que se dé. Los aportes pueden ser previos al acto electoral en la mayoría de los casos o, como sucede en algunos países, tienen reembolsos, o sea, aportes posteriores al acto electoral. Se entiende que estas cuestiones se encuentran especialmente reflejadas en aspectos centrales que en los últimos años se incorporaron al debate político. Desde hace muchos

años el acceso a los medios de comunicación es una condición *sine qua non* de la competitividad, pues quien accede a los medios de comunicación tiene la posibilidad de hacer llegar su mensaje a una mayor cantidad de gente, a un universo indeterminado de personas y de electores que trasciende las limitaciones del espacio y del tiempo en campaña.

Se aprecia que distintos sistemas regulan o no el acceso a los medios de comunicación. Por un lado, hay países donde este es absolutamente libre, o sea, no regulado. Además, no se suministra el aporte estatal para el acceso a los medios de comunicación ni se presentan limitaciones para su contratación. Pero, en este caso, si bien esa libertad es absoluta, está condicionada por las posibilidades fácticas. Estas son la capacidad de recaudar el dinero suficiente como para sostener una campaña, no solo producir los *spots* de campaña y producir los mensajes publicitarios, sino también poder irradiarlos en horarios que permitan que distintos públicos accedan a ellos. Por ello, en los últimos veinte años ha crecido la regulación que asegura espacios en televisión y en radio, ya sea solo en emisoras públicas, en emisoras públicas y privadas, en franjas electorales o en horarios destinados a ellos, o también indeterminado, a lo largo de todos los momentos publicitarios de la transmisión. Así, distintas regulaciones aseguran la gratuidad de los mensajes que emanan, que difunden los partidos políticos respecto de sus campañas electorales.

Ahora bien, estas campañas electorales en espacios gratuitos pueden ser exclusivas cuando existe una prohibición de contratar, por parte de los partidos, espacios publicitarios que es la tendencia más moderna. O pueden ser mínimas, es decir, se garantiza a los partidos políticos un espacio mínimo en las franjas electorales, pero se les permite contratar, ya que se encontraría dentro de las limitaciones de gasto y justificación del origen de los fondos. En el caso de las franjas, la asignación se hace en base a dos fórmulas: una igualitaria, que se da, al mismo tiempo, para todos los partidos que compiten o todas las fórmulas que compiten; otra equitativa,

que es, respecto de la asignación de fondos, una combinación de una parte del tiempo asignado que se da a todos por igual y otra parte que se adiciona de acuerdo a los votos obtenidos en la última elección, o bien a los escaños que ostenta un partido político en este momento. De esta manera, mediante el acceso a los medios de comunicación se están logrando dos finalidades en el mismo acto: asegurar el derecho al voto informado, al voto de los ciudadanos, habiendo tenido acceso a la totalidad de la oferta electoral, y también asegurar el derecho a promover la captación del voto a favor de los candidatos de todas las agrupaciones políticas que compiten en una misma elección.

La legislación electoral también tiene algunas prohibiciones o limitaciones que deben ser especialmente tomadas en cuenta. Dentro de las prohibiciones, como se expresa en el decálogo de buenas prácticas, hay legislaciones que prohíben las donaciones anónimas, pues presentan un marco de opacidad respecto de la licitud del origen de los fondos y de la trazabilidad de los mismos, que son dos elementos que poseen cuestiones éticas y legales como la transparencia requerida en este triángulo virtuoso del que hablamos al principio. Las donaciones anónimas conspiran contra el conocimiento de quién y por qué aportan a un partido político, y son incompatibles con una competencia democrática y/o republicana. Esta tiene que estar basada en que las posibilidades de competir de las personas afines al derecho público no estatal, que son los partidos políticos, están posibilitadas por fuentes financieras de conocimiento público. También hay muchas legislaciones que prohíben las donaciones de personas físicas extranjeras o personas jurídicas extranjeras, salvo aquellas que estén radicadas en el país, o se dedican a aspectos de apoyo a la investigación o capacitación de cuadros, pero que no destinan fondos directos para apoyar campañas electorales. En general, los países que tienen reguladas las fuentes de financiamiento tienen prohibidas las donaciones de empresas contratistas del Estado o empresas que tienen franquicias o concesiones, de las que explotan juegos de azar, las

que explotan concesiones públicas o servicios públicos, ninguna puede ser donante ni puede expresar su preferencia ni facilitar el acceso de un determinado partido al poder o el mantenimiento de ese partido en el poder.

Sin embargo, hay distinto tratamiento para las empresas, pero también hay distintas personas jurídicas no empresariales como son los sindicatos o las organizaciones sociales. Estos, en algunos casos, pueden donar y en otros no. Además, tienen limitaciones por tratarse de recursos que no son propios, sino de los afiliados a una determinada entidad sindical. Incluso, dentro de las actividades no programadas hay límites de los aportes. Las personas que no están alcanzadas por las prohibiciones también tienen un límite individual de aporte a un partido político o un límite colectivo. Los aportes privados, en muchos casos, tienen como límite o bien un número o una fórmula nominal igualitaria o bien la diferencia entre el aporte público que se asignara a ese partido y el límite total de gastos autorizados o un límite proporcional medido en cantidad de electores o en escaños que tienen que renovarse o tienen que elegirse en esa determinada elección. También hay límites al gasto, así como hay límites a la recaudación. Asimismo, se indican límites al gasto que, en general, son una proporción del financiamiento público, ya sea total, nominal e igualitario para todos los partidos, o un número proporcional que surge de las candidaturas o escaños a elegir, o del tamaño del distrito electoral que se mide en cantidad de electores. En cualquier caso, estos límites también se manifiestan en la equidad, porque impiden que haya una desproporción en cuanto a quien tiene una gran capacidad recaudatoria no pueda utilizar más fondos que aquellos que tienen el máximo autorizado por la ley.

Para concluir con el panorama comparado, señalaremos los grandes temas de transparencia y de control. En general, este último está precedido por acciones de transparencia que en las campañas electorales se vinculan con informes y, en la vida partidaria, con la publicidad de los balances o los libros contables

que deben llevar. La publicidad, a través de la página web de los partidos políticos que muestran su manejo financiero, es un elemento de transparencia, pero sobre esa publicidad y sobre esos libros se lleva el control del que hablaremos después. En cuanto a las campañas, hay legislaciones que proveen un informe previo y otros posteriores, o ambos, que permiten a los ciudadanos que van a elegir conocer con anticipación quiénes son las personas que aportan y cuánto a cada una de las campañas electorales. Las rendiciones de cuenta (tanto de los gastos partidarios, como los gastos de campaña) ante el órgano contralor electoral son un requisito para poder posibilitar la evaluación reposada y el análisis de la regularidad de los gastos.

La práctica suele demostrar que hay un primer análisis respecto de sus gastos administrativos y, si se verifican desvíos respecto de la norma, empieza una etapa sancionatoria. Es decir, se realiza un procedimiento sancionatorio contencioso, que debe llevarse adelante con todas las garantías, el cual tendrá un plazo máximo no solo para iniciar las actuaciones, sino también para la extensión del procedimiento. De esa forma, no se efectuarían las sanciones sobre autoridades partidarias, que son distintas de aquellas que motivaron los hechos que dan lugar a la sanción. Por eso, la celeridad en el inicio de las actuaciones y en la sustanciación de los procesos de control financiero forma parte de las prácticas virtuosas que incorpora, una vez más, el panorama comparado. Finalmente, respecto de las sanciones, cabe mencionar las monetarias, penales o administrativas. Las primeras son multas, las cuales son muy extendidas en todas las legislaciones, pero con un acatamiento dispar o capacidad disuasoria en relación con las conductas que se busca erradicar. Las multas, en reiteradas ocasiones, son el costo a pagar por violar la ley. Pero esto no sería significativo si no son complementadas por sanciones penales a las personas físicas que induzcan o cometan el error. En cuanto a las personas físicas, no solo me refiero a las responsables desde el punto de vista partidario, sino también a los privados que hayan

participado de la conducta dañosa, respecto del orden normativo del financiamiento electoral. Las sanciones penales pueden ir desde la privación de la libertad hasta el ejercicio de cargos públicos. Finalmente, las sanciones administrativas son las que recaen sobre los partidos políticos y consta de la suspensión de los derechos a participar en determinadas elecciones o la cancelación del registro que daría por extinguida su participación electoral.

Basándonos en el proyecto de ley del Código Electoral 2019, aludiremos al capítulo IV, que se dedica al financiamiento de las organizaciones políticas. Este proyecto promueve el financiamiento público directo e indirecto. El primero es la base de un sistema equitativo de financiamiento electoral. Sin perjuicio de la libertad regulada de los aportes privados a agrupaciones políticas, el Estado debe garantizar un financiamiento mínimo y necesario para el funcionamiento institucional de los partidos políticos y alianzas electorales para poder desarrollar sus campañas y actividades electorales. En cuanto al modelo elegido por el JNE, corresponde señalar que limita este financiamiento a aquellos partidos que obtuvieron participación parlamentaria y utiliza como referencia para el financiamiento del quinquenio los votos obtenidos en la elección al congreso inmediatamente anterior a esa distribución. Esta fórmula es interesante porque coloca límites a seguir manteniendo un sistema de partidos con el formato que tiene actualmente. También, resulta interesante cómo resuelven la unidad de medida para ese aporte, lo que es una buena práctica legislativa, dado que esta no se vincula con la actividad que se está regulando. Por otro lado, la norma establece el destino del financiamiento. Así, se señala que el 50% debe ser utilizado en formación, capacitación e investigación y, de ese porcentaje, al menos un 10% se destinará a la capacitación de colectivos específicos como el de mujeres, el de jóvenes o de las comunidades indígenas, para promover su participación. El 50% restante está destinado a actividades institucionales. Creemos que esto es una proporción demasiado elevada para las actividades de capacitación. Si bien es loable

que haya capacitación, es necesario asegurar el funcionamiento institucional de los partidos. El sistema de partidos requiere de una presencia territorial, y compromiso de militancia y dirigentes aparte de la capacitación para el cumplimiento de los deberes de desarrollo de programas de gobierno. Por ello, la proporción más adecuada sería 70% para gastos generales y 30% para gastos de investigación y, dentro de este porcentaje, el 50% debería destinarse a la capacitación de mujeres, jóvenes y colectivos de indígenas. Si queremos una dirigencia política más comprometida, debemos buscar una democracia paritaria en cuestiones de género e inclusiva en materia de juventud y de dirigentes. Todo lo que se invierte a formar jóvenes en este momento redundará en una menor formación y capacitación de dirigentes maduros. Por lo tanto, creemos que las proporciones deberían modificarse en ese sentido.

Finalmente, estimamos que, respecto de la rendición de cuentas y el control, la ley le otorga una primera instancia de control a la ONPE. Para nosotros resulta un acierto que la administración electoral sea integral, por lo que es un acierto que la ONPE, como entidad que distribuye ese financiamiento, pueda regular parte de ese proceso y también efectuar el primer control sobre si se apega a la regularidad o no, pero en caso de detectar un desvío, la ONPE debe ceder la capacidad de juzgamiento al JNE. De esta manera, se evita que quien administra no tenga un contencioso con sus administrados.

Hay una cláusula muy importante que tiene que ser defendida con mucho ahínco y que debe ser modelo para la región. Nos referimos a la inembargabilidad de los fondos de financiamiento público directo. Si este financiamiento tiene una finalidad pública, no puede ser caucionado con motivo de un conflicto que afecta al partido político. Deberán buscarse las garantías para aquellos que tengan un contencioso patrimonial o pecuniario, pero el financiamiento público directo no puede ser objeto de caución en ocasión de conflictos civiles o comerciales en los que esté

involucrado el partido. Los fondos o recursos de financiamiento público directo no son un privilegio de los partidos políticos, sino una garantía para su funcionamiento como instituciones que sostienen la democracia y la forma republicana de gobierno.

En cuanto a la forma de distribuir la subvención para cada partido político o alianza, hay una combinación de equidad, igualdad y proporcionalidad: 40% igualitario entre todos los partidos políticos y un 60% a razón de los votos obtenidos. Esta fórmula resulta positiva, ya que el 40% igualitario garantiza un piso mínimo de financiamiento a todos los partidos independientemente del resultado que hayan obtenido en las elecciones. Asimismo, se promueve un pluralismo desde la ley, independientemente de la magnitud de la representación parlamentaria, lo que garantiza su vida institucional cuando al menos hayan obtenido alguna representación parlamentaria.

70

En relación con los aportes indirectos, hay un artículo que claramente señala una autorización única: solo se autoriza la divulgación de propaganda en los medios de comunicación a los partidos políticos en las franjas electorales. Así, queda prohibida la difusión y contratación de propaganda por las organizaciones políticas o por terceras personas con fines de propaganda electoral. Esto representa un criterio de equidad que se quiere dar a la contienda política mediante la asunción por parte del Estado del gasto más importante de una campaña electoral: los gastos de radio y televisión. Así, se permite cumplir con el objetivo del financiamiento indirecto de campañas electorales, como es que toda la población tenga acceso a todas las opciones políticas, lo que contribuye al voto informado. Por otro lado, aleja la posibilidad de que los sectores más acaudalados tengan un partido cautivo o exclusivo al cual financiar. Asimismo, resulta novedosa la puesta de la infraestructura de la radio y televisión estatal en favor de los partidos políticos para la producción y edición de sus anuncios de campaña. Resulta muy importante esta franquicia, ya que es costoso en muchos casos. Y al ser gratuita permite un mensaje de calidad que beneficia a todas las agrupaciones políticas.

En cuanto a que exista espacio en la franja electoral en época electoral dedicado a difundir y explicar la naturaleza de las cuotas electorales, los derechos políticos de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, resulta un aporte a la pedagogía. Es la construcción de la faz arquitectónica del derecho político, es decir, la construcción de civilidad a través de la difusión de la cultura cívica que promueva la inclusión y la ampliación de los derechos. La duración y frecuencia de la franja electoral está reglamentada por la ONPE. Esta capacidad reglamentaria está inscrita en las atribuciones constitucionales. Al respecto, es muy importante que en materia de financiamiento, control y sanciones la ley sea lo más explícita, para que así haya menos lugar a la reglamentación y a la interpretación, puesto que muchas veces estas son apreciaciones temporales.

Respecto de otro aspecto de materia comparada, la fuente de financiamiento prohibida, la ley impide que un ministerio y cualquier organismo público o con participación del Estado puedan terciar en las campañas electorales a través del apoyo financiero. Asimismo, las empresas concesionarias de obras de servicios públicos tampoco pueden participar. A la luz de la legibilidad internacional, también se prohíbe financiar campañas electorales a cualquier persona jurídica, salvo aquellas personas extranjeras sin fines de lucro cuando su aporte esté destinado a formación, capacitación o investigación. Este aporte de personas jurídicas es un intento por brindar mayor transparencia, que deberá ser controlado para no ser burlado por subterfugios que buscan desviar fondos de las campañas electorales. Finalmente, prohíbe las donaciones de personas naturales, jurídicas u organizaciones que tienen vínculos con delitos. Esta norma es consistente con la lucha contra el lavado de dinero, la trata de personas, el tráfico de armas o sustancias prohibidas. También, se menciona que los candidatos no pueden recibir donaciones, salvo que la organización política tenga conocimiento y esos aportes se registren y contabilicen.

A nuestro entender, aún quedan revisiones menores sobre la contabilidad de la publicidad que deberían complementarse

con normas de transparencia más firmes, tanto en la contabilidad de los partidos políticos como de los recursos destinados a las campañas electorales y su aplicación. Como ya mencionamos, las atribuciones de control con respecto a los procesos partidarios en las campañas electorales recaen en la ONPE, por lo menos en primera instancia, pero resulta importante que se divida la criba administrativa de las cuentas de juzgamiento de eventuales delitos o faltas electorales originadas en cuestiones de financiamiento. En cuanto al proceso de rendición de cuentas, consideramos que este tema ha sido bien tratado, ya que es una actividad importante, pero debe aclararse en la norma o reglamentación cuál es el grado de publicidad de esa rendición de cuentas. Nos inclinamos para que se haga pública en páginas web específicas y así formen parte del conocimiento al cual pueden acceder los ciudadanos.

72

En materia de control, la ONPE tiene dos años para iniciar el procedimiento de sancionar. Creemos que debiera reducirse el plazo, porque, si bien hay un quinquenio hasta la próxima elección, los procesos de substanciación e investigación en materia financiera son cada vez más complejos, ya que requieren una mayor participación de entidades nacionales e internacionales. Por ello, deben iniciarse inmediatamente apenas hayan culminado los actos electorales. En este sentido, debería reducirse a un año los plazos para iniciar los procedimientos. También, se debe dar un plazo distinto entre la iniciación de los procedimientos y la prescripción, que sí puede mantenerse en dos años.

En definitiva, hemos tratado los aspectos más destacables de la ley, la cual ha sido enmarcada en las tendencias generalizadas del derecho comparado. Esperamos que esta ley reciba tratamiento. Si bien hemos señalado algunos aportes que podrían, a nuestro juicio, mejorar o aclarar las finalidades de los mecanismos de control, es prioritario tener ley. Vale recordar que lo óptimo suele ser enemigo de lo bueno. Y una ley, como la mencionada, no solamente debe ser legislada, sino que puede ser cumplida, con lo que contribuirá, en definitiva, a relegitimar la actividad política. Lo menos que

el Estado, sus instituciones y sus ciudadanos deben hacer, en conjunto, es cuidar el adecuado destino de esos valiosos fondos que están destinados a legitimar la participación popular en los procesos políticos democráticos.

Muchas gracias a todos.



# ACOSO POLÍTICO

---

Line Bareiro

*Investigadora y profesora del Programa Regional de  
Género y Políticas Públicas (PRIGEPP) de FLACSO Argentina*



**M**uy buenos días, saludos al señor presidente del JNE, y a todos los miembros del pleno, y personas que participan en el evento.

Voy a tocar un tema que es muy nuevo, muy poco conocido —y veo que llega Diana Miloslavich,<sup>5</sup> que es una de las personas que no solo en Perú, sino en la región, está inmersa en el debate sobre este tema—. A veces, hay quienes me dicen que es violencia, pero es acoso político. Esta confusión tiene una razón histórica y concreta, que supone que violencia política, sobre todo en el Perú, es un concepto referido al periodo de tensiones de los años ochenta y una parte de los noventa, que fue realmente una cuestión traumática, a nivel nacional, que casi desarmó al propio Estado y sus servicios, la seguridad, etcétera. A partir de esa connotación hay que repensar el acoso como una forma de violencia política. Vamos a ver algunas peculiaridades.

En el proyecto de ley del Código Electoral del JNE hay tres artículos que se refieren al acoso político. El primero es el 59.º y, si ustedes se dan cuenta, son nada menos que los afiliados a los partidos políticos quienes pueden cometer estos actos, ya sea el afiliado, el miembro del comité partidario o el simpatizante de una organización. Ahí se hace una cuestión mucho más laxa, porque el simpatizante puede ser de cualquier organización y no es algo fácilmente constatable. Este sujeto es importante porque, justamente —yo insisto mucho en ese punto—, tiene conocimiento del contexto en el que se desenvuelve y comete actos previstos

---

<sup>5</sup> Representante del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

en las legislaciones. Por ejemplo, hay casos en que se presiona a la mujer para que renuncie a su cargo —personalmente, he estado presente en manifestaciones para que renuncie una alcaldesa en Paraguay— y eso, en sí, es un derecho ciudadano. Es ejercer presión para una renuncia. Tenemos entonces, el caso del Perú, en donde no se tratan los temas cuando las mujeres están en el cargo, sino solamente en el proceso electoral, lo cual, hay que decir, no es un tema solo de este país, sino que es un tema también de discusión regional.

El artículo 59.º del proyecto de ley del Código Electoral señala que si el afiliado, miembro de comité partidario o simpatizante de una organización política, en el contexto de un proceso electoral o de consulta popular, menoscaba, limita, anula, impide, obstaculiza o restringe los derechos políticos de una candidata a un cargo de elección popular, ya sea a través de amenazas, agresiones o divulgación de información que afecte su dignidad o ponga en riesgo su integridad incurre en conductas que se dan solo en el proceso electoral. En el caso peruano me parece bien que esto se profile, porque cuanto más amplia es la ley menos posibilidades existen de una utilización real, como es el caso de Bolivia, que es justamente el país de vanguardia en este tema, pero con aplicación casi nula en lo penal. En la reforma electoral peruana esto traería consigo una multa, que es de 20 unidades impositivas tributarias (UIT) y se remite al Ministerio Público. (*Ver diapositivas 1 y 2, p. 77*).

La verdad, me pregunto cómo se hace, qué hace el Ministerio Público con esto de que se le remita una denuncia si ello no está en la legislación general del país o en la legislación penal, o si debe ir a las fiscalías especializadas en otras ramas del derecho. Este es un interés que tengo y no pude solucionar con tanta facilidad. Sé que hay proyectos de regulación del acoso político, pero no están aprobados. ¿Qué se hace con esta remisión al Ministerio Público si no existe otra ley con la que se pueda juzgar este delito? Por supuesto que el proceso continúa, pero se impone la posibilidad de que se omita ejercer acciones de control orientadas a salvaguardar los derechos.



## PROPUESTA DEL JNE EN ESTUDIO

### **Artículo 59.º.- Acoso político y sanción**

Si en el contexto de un proceso electoral o de consulta popular el afiliado, miembro de comité partidario o simpatizante de una organización política menoscabe, limite, anule, impida, obstaculice o restrinja los derechos políticos de una candidata a un cargo de elección popular, ya sea a través de amenazas, agresiones o la divulgación de información que menoscabe su dignidad o ponga en riesgo su integridad, será sancionado con una multa de veinte unidades impositivas tributarias (20 UIT), además de remitir dicha información al Ministerio Público y autoridades competentes.

La sanción será de sesenta unidades impositivas tributarias (60 UIT) si quien realiza algunos de los actos señalados en el párrafo anterior es una autoridad partidaria o candidato, siendo impuesta la sanción de manera solidaria con la organización política. La misma sanción se impone en caso se omita ejercer acciones de control orientados a salvaguardar los derechos de participación política de las mujeres al interior de la organización política o la imposición de las sanciones correspondientes, conforme a lo establecido en su Estatuto y las normas de la materia.

*Diapositivas 1 y 2*

Se trata de un tema de solidaridad entre el afiliado o simpatizante con la organización política o viceversa. Allí podría haber un mayor control si la organización política está interesada en esto, pero también puede funcionar mucho como presión para que no haya impunidad. Este es un tema muy fuerte, porque también ellos toman cuestiones fundamentales de establecimiento en el estatuto partidario, es decir, al tomar el estatuto partidario y las normas internas, lo cual es muy valioso. Hay poca investigación sobre el acoso y la violencia que se ejerce dentro de los partidos políticos; apenas son incipientes las investigaciones, algunas que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México hizo. A mí me parece relevante que tengamos más investigaciones en un tema tan nuevo y tan complejo como este.

Continúa el mismo artículo 59.º, afirmando que en el Pacto Ético Electoral se debe incluir el compromiso de las organizaciones políticas contra el acoso. Es un intento. A partir de ello, pensaría en términos de que no haya ninguna violencia política, contra nadie, en los procesos electorales. La verdad es que necesitamos pensar que los procesos electorales no tienen por qué adquirir los pisos de violencia que alcanzan en muchos de nuestros países. ¿Cómo podemos proteger a todos, hombres, mujeres, jóvenes, etcétera, de cualquier tipo de agresión o violencia? (*Ver Diapositivas 3 y 4, p. 79*).

Estamos enfrentando un tema muy duro. He conocido, por ejemplo, en México, a Elisa Cepeda —ahora es diputada estadual—, candidateándose a alcaldesa. Le mataron al hermano y lo pusieron en la plaza pública; la mamá perdió un ojo y ella misma tiene en la cabeza señales de agresión física. De todas formas, fue electa alcaldesa. Y no paró de trabajar y de crecer. Además, hablamos de delitos graves, como de hecho también lo es el secuestro, y es que el secuestro del hijo de un diputado es tan grave como el del hijo de una diputada, pero, ¿cuál es la diferencia? Que hay muchas cosas que se realizan por razón de género, eso configura una situación distinta.



## PROPUESTA JNE EN ESTUDIO (CONTINUACIÓN)

En caso el agresor fuera un medio de comunicación, un periodista o cualquier ciudadano no afiliado a una organización política, los actos de acoso serán derivados al Ministerio Público y las autoridades competentes.

El Jurado Nacional de Elecciones aprobará un reglamento para la identificación y atención de casos de acoso político, así como su correspondiente registro, a fin de realizar la evaluación periódica orientada a formular oportunamente mejoras a la legislación sobre la materia y desarrollar medidas e iniciativas para favorecer la participación política de las mujeres.

3

En el Pacto Ético Electoral se deben incluir compromisos de parte de las organizaciones políticas contra el acoso político. Asimismo, se promoverá la prevención y erradicación del acoso político a través de acciones de sensibilización, formación y capacitación dirigidas a la ciudadanía en general, organizaciones políticas y miembros de los Jurados Electorales Descentralizados.

4

---

Diapositivas 3 y 4



Estos temas aparecen en el estatuto directamente. Esto es muy valioso porque hace falta que haya una normativa para los otros casos y que, de este modo, se creen las condiciones de sanción en el estatuto partidario y, dentro de esto, también las medidas para erradicar el acoso. No solamente se toma la definición establecida en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de Belém do Pará, sino también sancionar y eliminar el acoso político, pero por razones de género. (*Ver diapositiva 5, p. 81*).

Esto es valioso porque regula las causales y las sanciones y los procedimientos aplicables a los militantes que incurrieran en tales actos. En esa línea, en lo que se refiere a la franja electoral, los medios de comunicación deben entender y difundir la naturaleza de las cuotas electorales y promover ampliamente el tema de la paridad, para que este sea reconocido en la realidad como uno de los principios constitucionales, y ya no solo como una cuota, pues lo que se busca es el 50% y que así se haga pedagogía al respecto. (*Ver diapositiva 6, p. 82*).

Asimismo, me interesa mucho que los medios de comunicación se interesen por los derechos políticos de los pueblos indígenas. El problema para mí es que en el Perú —y no sé si es que va a haber algún cambio sobre ello— se reconoce étnicamente a los pueblos indígenas, pero no se reconoce en la legislación a gran parte de estos como pueblos indígenas, sobre todo en el Altiplano. Sí se les reconoce como campesinos, ¿verdad? Se reconoce en la Constitución a toda la población quechua y aymara como campesina no indígena, pero, ¿cómo va a ser esto posible si, entiendo, ya hubo una vinculación con el 169 de la OIT de consulta previa? En cuanto a la Amazonía, estuve con los shipibos, en Masisea, Ucayali, en 2018. Ellos están reconocidos como nativos, y en derecho el término utilizado tiene una influencia enorme pues se dice “no es indígena, o sí lo es; no es nativo, o sí lo es; no es campesino, o sí lo es”, y eso se reconoce como tal en la propia Constitución. Para mí ha sido motivo de preocupación ya desde



## ARTÍCULO 80.º.- ESTATUTO DEL PARTIDO

El Estatuto del partido político es de carácter público y debe contener, por lo menos:

a. (...)

k. Medidas internas necesarias para erradicar todo tipo de discriminación, violencia o acoso político por razones de género, edad u origen étnico, regulando las causales, sanciones y procedimiento aplicables a los militantes que incurrieran en tales actos (...)



## ARTÍCULO 105.- FRANJA ELECTORAL

Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto (...)

84

**En época electoral, los medios de comunicación del Estado, radio, televisión y prensa escrita deberán dedicar un espacio para difundir la naturaleza de las cuotas electorales y los derechos políticos de las mujeres, los pueblos indígenas y jóvenes; asimismo, fomentar el desarrollo de campañas electorales sin acoso político.**



hace mucho, porque creo que es fundamental en países como los nuestros, que tenemos una población monolingüe de algunas de las lenguas, lo que lleva muchas veces a discriminación.

Yo digo “qué genial es esta reforma”; y es genial porque en Paraguay hice educación popular inmediatamente después de caer la dictadura del general Alfredo Stroessner, cuando se empezó a enseñar educación cívica masiva. Llegó Paulo Freire<sup>6</sup> para ayudarnos, a ver cómo usábamos estas herramientas para la educación cívica, y conseguimos lanzar un programa fantástico de implantación nacional, pero, ¿qué iría a hacer yo si tuviera la cantidad y dispersión de leyes que hay? Evidentemente, el Código Electoral ayuda a que la gente pueda entender y pueda estar verdaderamente informada sobre su participación en los diversos momentos y también sobre sus posibilidades, porque esa maraña legislativa impide una cabal comprensión por parte de la ciudadanía de los temas que tienen que darse, sin acoso político.

Justamente, el Perú no cuenta aún con normativa sobre estas cosas pues estamos hablando de un tema muy nuevo. En 2004 sale el primer estudio de Ximena Machicao Barbery, y entonces, las concejales de Bolivia empiezan a hablar sobre el tema, comienzan a manifestarse, y quiero recordar algo, que las manifestaciones más fuertes sobre acoso y violencia se dan a nivel local y esto no es poca cosa, porque no hay democracia en serio si no tenemos una preocupación desde el nivel local pues es allí donde ocurre un nivel de violencia de género mayor. Entonces, para nosotros, el nivel local es clave en nuestras democracias. Estas van a seguir siendo débiles, con instituciones pobres, si no conseguimos ese

<sup>6</sup> Paulo Reglus Neves Freire (Recife, 1921-São Paulo, 1997) fue un experto en temas de educación. Uno de los más influyentes teóricos de la educación del siglo XX. Entre sus más de treinta libros destacan *El hablar con los educadores* (1990), *La alfabetización - Lectura del mundo y lectura de la palabra* (1990), *La educación en la ciudad* (1991), *Pedagogía de la esperanza: un reencuentro con la pedagogía del oprimido* (1992), *Profesor sí, no tía: cartas a aquellos que se atreven a enseñar* (1993), *Política y educación: ensayos* (1993), *La escuela se llama vida* (1994), *Pedagogía: diálogo y conflicto* (1995), *El miedo y la audacia* (1996), *Pedagogía de la autonomía* (1996), *Pedagogía de la indignación* (2000).

fortalecimiento desde la base misma, como son las municipalidades, que finalmente son las instituciones, que a su vez son el “Estado” más antiguo que tenemos en toda nuestra región, aquellos ayuntamientos que se formaban eran la base por la real provisión, pero fueron la base misma de lo que es decisión y construcción de una institucionalidad pública.

Cito siempre el trabajo de Ximena Machicao Barbery,<sup>7</sup> porque quiero decir que la bibliografía sobre acoso político —que va creciendo enormemente— generalmente no se cita, y esto es un problema. Se citan estudios que se realizaron en universidades norteamericanas muy importantes, pero hay algo para mí que es clave, que es la creatividad de América Latina —en este caso, de Bolivia— para pensar el derecho conforme a los cambios sociales que existen. Un cambio fundamental es la participación y representación política de las mujeres. Este es un cambio sustantivo, que en América Latina ha sido caracterizado por los estudios que realizó Ximena y que ella llamó *acoso político*. (Ver diapositiva 7, p. 85, y diapositiva 8, p. 86).

Toda violencia de género debe atravesar por un reconocimiento normativo. Hace cuarenta años se aprobó en 1979. Ni un solo país del mundo estuvo de acuerdo, ni Suecia —y aclaro, ni Suecia, porque considero que es el más avanzado en el mundo en cuanto a reconocimiento de los derechos de las mujeres y la igualdad—. Hace cuarenta años entrevisté a doña Aída Gonzales, de México, y a Esther Véliz, de Cuba, redactoras de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y ambas me dijeron que para todos los países este es un asunto privado. Imagínense, si cualquier tipo de violencia contra las mujeres era considerado un asunto privado significaba que no solamente se consideraba que el *Pater familias* tenía derecho de

<sup>7</sup> Activista feminista boliviana de amplio reconocimiento a nivel latinoamericano. Entre sus libros se encuentran *El acoso político: un tema urgente que enfrentar* (2004), *Complejidades, acciones y desafíos contra la violencia de género: viabilidad de una red contra la violencia de género* (2005) y *Educación, ciudadanía y derechos de las mujeres* (2006).



## ANTECEDENTES

### **Normativa vigente en el Perú**

El Perú no cuenta a la fecha con normativa sobre acoso político (JNE).

### **El primer estudio al respecto se publicó en el año 2004 a pedido de la ACOBOL**

MACHICAO, Ximena (2004),  
**Acoso político, un tema urgente que enfrentar,**  
La Paz, Bolivia.

Previamente, las concejalas bolivianas  
habían denunciado violencia y acoso.



## RECONOCIMIENTO DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES COMO CUESTIÓN DE DDHH

- ◆ En 1979, ningún país del mundo aceptó incluir un artículo sobre violencia en la Convención CEDAW.
- ◆ En 2019 se cuenta con dos convenciones regionales contra la violencia hacia las mujeres, relatorías especiales, tanto en el sistema universal como en el interamericano: relator/a y MESECVI; recomendaciones generales de diversos órganos de tratado e incorporación a instrumentos como el Estatuto de Roma: guerra, lesa humanidad y genocidio y legislación en toda la región, condenas del sistema interamericano por violencia y violencia sexual, así como la incorporación de la perspectiva de género a los acuerdos de paz de Colombia y una primera condena nacional por esclavitud sexual y doméstica.



vida y muerte sobre la mujer y los niños, sino que además de eso, allí donde el poder está siendo ejercido, las cosas se ocultan.

Cuando salieron a la luz estos temas de acoso y de violencia en los partidos políticos, ¿ustedes creen que todo era como en tiempos de Rossana Rossanda?<sup>8</sup> Ella decía: “A mí me mimaban porque era la única que estaba en la directiva”. Eso es probable, pero presumo que las formas que habrá habido de acoso o violencia estaban absolutamente ocultas.

Cuando sale a luz, en Bolivia, el tema de la paridad, con ese reclamo legítimo del 50%, las mujeres empiezan a manifestarse, a hablar, a verse, a discutir. Si bien la ley boliviana es la única que planteó una guerra, hoy en día tenemos un instrumental internacional para hacer frente a este tema. No es una la única ley, la boliviana, sino que además ya tenemos una condena por esclavitud sexual y doméstica, como ocurrió en Guatemala, donde la jueza Yassmín Barrios,<sup>9</sup> tan valiente, sacó en 2001 esta sentencia tan famosa, y es la primera vez que la jueza sudafricana Navi Pillay,<sup>10</sup> en el Tribunal Penal Internacional para Ruanda,<sup>11</sup> sacó una condena por violación sexual en conflictos armados, a pesar de que este es un tema antiguo de las guerras, ¿no?

Ahora bien, estamos hablando del mantenimiento de un orden y sistemas de dominación por medio de la violencia. Las mujeres hemos sido sujetos de esa violencia, sujetos silenciosos en muchos casos, en parte porque nuestra voz no se escuchaba como hoy. Voy a contarles una anécdota nada más para que entiendan cuán importante fue esto: resulta que cuando se negó en CEDAW incluir el artículo sobre violencia, las delegadas ante la Comisión

<sup>8</sup> Periodista y política italiana, militante del PC italiano.

<sup>9</sup> Doctora en Derecho por la Universidad Mariano Gálvez de Guatemala, abogada y notaria pública. Ha sido jueza de Sentencia Penal por veinte años consecutivos. Es, además de jueza, maestra de educación primaria.

<sup>10</sup> Jurista sudafricana de origen tamil, alta comisionada de las ONU para los Derechos Humanos desde julio de 2008.

<sup>11</sup> El Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) fue creado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 8 de noviembre de 1997.

Interamericana de Mujeres (CIM) resolvieron que ellas iban a sacar un instrumento interamericano sobre violencia contra las mujeres y desarrollaron una estrategia, entre otras cosas, porque Linda J. Poole, de la OEA, en ese momento secretaria ejecutiva, dominaba los procedimientos de la organización —si no se conocen los procedimientos nunca vamos a poder avanzar en los debates de los partidos, hay que conocer estatutos normas de asamblea, etcétera—; entonces, ¿dónde estaba el obstáculo mayor? En los juristas: el Comité Jurídico Interamericano era el obstáculo mayor.

Hoy en día no se podría hacer más porque ya está establecido formalmente que todo tiene que pasar por el Comité Jurídico Interamericano. Entonces, ellas (delegadas ante la CIM) desarrollaron una estrategia, que fue comunicar directamente a la Asamblea General que empezaban a trabajar y escribir, y como querían llegar a Beijing, en 1995, con una convención ya aprobada en la región, informaron a la Asamblea General durante cinco años. Tenían el derecho de hablar en la Asamblea, iban informando de los avances y tenían contactos, pero tenían a tres de los países más poderosos de la región en contra: Canadá, Estados Unidos y México. Lo último que hizo México fue pedir que por favor presenten sus materiales después, pero tenían ya a un conjunto de embajadores de la región dispuestos a apoyar. ¿Qué hicieron apenas se presentó en la Asamblea? Se pararon a aplaudir veinte embajadores, luego se sumaron los demás y nadie se animó a oponerse. Así fue aprobada, por aclamación, la Convención de Belém do Pará, para prevenir sancionar y radicar, y es la que nos da una fuerza muy grande en la región, para que podamos hablar de temas como el acoso y la violencia política. Esto no es poca cosa. A propósito, la aprobación de la Convención de Belém do Pará cumplió veinticinco años en junio pasado.

Para mí es una preocupación muy grande cuando las definiciones son demasiado amplias y creo que es un mérito del proyecto de Código, decir exactamente quiénes son los animadores de esta presión, persecución o amenaza por parte de una persona o

grupos de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas electas o por elegir, o bien designadas en ejercicio. Esto es acoso. Y en tal sentido la “violencia” tiene una definición tan amplia como la del acoso.

En 2012 se aprobó la ley de acoso a causa el asesinato de Juana Quispe,<sup>12</sup> la concejala electa de Ancoraimes,<sup>13</sup> a quien no le permitieron ocupar su cargo y, finalmente, después de un proceso penoso de acoso, fue asesinada en La Paz, aunque no era de esa ciudad. (*Ver diapositivas 9 y 10, p. 90*).

Según el diario boliviano *Página Siete*, del sábado 6 de julio, “[...] siete años y no hay sentencia de acoso político”. A mitad de 2018, se dice que se produjeron setenta casos de violencia hacia concejalas, que era más de lo que se había registrado en todo el año 2017. Ya que estamos hablando de un tema muy grande debemos tener una legislación que sirva, tal como está anotado por el Jurado Nacional de Elecciones. Esto comprende no a todas las formas posibles de acoso político, pero sí a aquellas sobre las cuales las autoridades electorales pueden tener competencias. (*Ver diapositiva 11, p. 91*).

También está la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política.<sup>14</sup> Al respecto, estamos trabajando una iniciativa por la democracia paritaria con ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional. Ahora bien, la definición de esto es una cosa súper amplia. Lo que sí se aplica es el protocolo mexicano, y yo creo que por dos motivos: uno, porque se restringe al tema electoral y al tema de efectos de las elecciones y, segundo, por una voluntad política notable de las instituciones que tienen que ver con elecciones. No solamente se

<sup>12</sup> Cf. Diario *Página Siete* (La Paz), lunes, 16 de abril de 2018, en: <https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/4/16/juana-quispe-seis-anos-de-un-asesinato-politico-impune-176746.html>

<sup>13</sup> Municipio boliviano, provincia de Omasuyos, departamento de La Paz.

<sup>14</sup> Documento adoptado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, en el marco de su Decimotercera Reunión, llevada a cabo en México, en octubre de 2016.

## LEY N° 243/2012, PIONERA EN EL MUNDO

En 2012, Bolivia sancionó la primera ley contra el acoso y violencia política: el Art. 7º; que define

### **Acoso político.-**

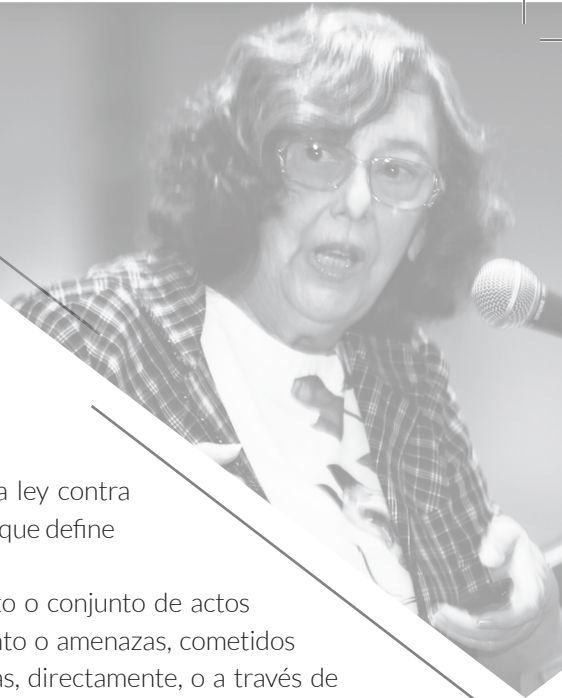
Se entiende por acoso político al acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente, o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública o en contra de sus familias, con el propósito de acortar, suspender, impedir o restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

9

### **Violencia política.-**

Se entiende por violencia política a las acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, o en contra de su familia, para acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

10





## PERO SIETE AÑOS DESPUÉS

Según **Página Siete**, del 6 de julio de 2019, en siete años de vigencia de la ley no hay sentencias por acoso político.

Y según **La Razón**, del 9 de junio de 2018, a mitad de 2018 se han producido 70 casos de violencia hacia concejalas. El Ministerio de Justicia ofreció patrocinio para casos urgentes.



trata del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino también del INE y de OPLE,<sup>15</sup> que —voy a llorar su desaparición, no me gusta que ya no estén—, realmente resultó relevante porque atendía justamente esto. (*Ver diapositiva 12, p. 93*).

Posteriormente, en Chiapas se produjo hace poco una renuncia masiva de electas. ¿Qué se hizo? Ahí se pensó: no hay norma previa, lo que era algo extraño, y era un bien fundamental para la paridad. Por lo tanto, se corre la lista y no pasa el siguiente hombre a ocupar ese lugar; se corre la lista y pasan las siguientes mujeres, y si ya no hay más en ese partido político, entonces pasan en el que, en número de votos, le sigue. Esto fue contundente, claro, nosotros no somos países del *Common Law*,<sup>16</sup> somos países que tenemos un derecho positivo y tenemos que, de alguna forma, anclar y lograr legislación. (*Ver diapositivas 13 y 14, p. 94*).

Ya en México hay proyectos, pero ese protocolo está emparentado con esta reforma que se está planteando en el Perú. Hay excelentes proyectos de ley general que pueden solucionar el tema cuando ingrese en la Fiscalía.

La Unión Interparlamentaria estudió treinta países y en todos ellos encontró formas. A mí me impresionó mucho este del Perú. Estuve en Suiza cuatro años, donde también hay diferentes formas de acoso y violencia política hacia las mujeres. Tenemos estudios valiosísimos, como los casos nacionales que la jurista Isabel Torres García está estudiando para el NDI<sup>17</sup> Gender & Women, y que tiene su propia definición en Guatemala y Honduras; son estudios todos nuevos, como el libro *Cuando hacer política te cuesta la vida* (2017) de Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, que es una magistrada electoral mexicana. Entonces, ellas hacen una cosa fascinante: al

<sup>15</sup> Organismo Público Local Electoral.

<sup>16</sup> Se conoce como *Common Law* al derecho anglosajón, derivado del sistema aplicado en la Inglaterra medieval. Se le utiliza en gran parte de los territorios con influencia británica. Se trata de la normativa creada por decisiones de los tribunales. En Inglaterra se crearon dos cuerpos de normas diferentes: el *Common Law* y, más tarde, el *Civil Law*; ambos adoptados como base del derecho en los nacientes estados estadounidenses, caracterizados porque se basan más en la jurisprudencia que en las leyes.

<sup>17</sup> The National Democratic Institute.



## LA LEY MODELO INTERAMERICANA DE LA CIM/OEA

Recupera y enriquece la definición de acoso y violencia de la ley de Bolivia. Entre los actos, incluyen:

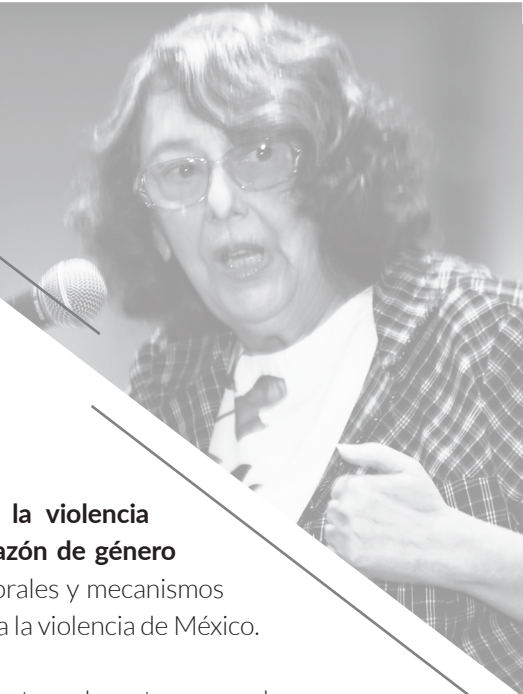
- a) (Femicidio/feminicidio) Causen la muerte de la mujer por participar en la política.
- b) Agredan sexualmente a una o varias mujeres o produzcan el aborto, con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos.
- c) Amenacen, asusten o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres y/o a sus familias, y que tengan por objeto o resultado anular sus derechos políticos, incluyendo la renuncia al cargo o función que ejercen o postulan.

Entre otros.

---

*Diapositiva 12*





## LO QUE SÍ SE APLICA ES EL

- ◆ **Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género** de 2016 de los organismos electorales y mecanismos de igualdad de las mujeres y contra la violencia de México.
- ◆ El protocolo resulta especialmente relevante para el caso peruano por atender justamente procesos político-electorales y posterior (ante renunciadas).

96

13

## ESTUDIOS Y HALLAZGOS DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN EL ÁMBITO POLÍTICO

- ◆ Unión Interparlamentaria: estudio en treinta países. Se constató existencia de acoso y violencia.
- ◆ Casos nacionales como los realizados por Isabel Torres García para el NDI en Guatemala y Honduras.
- ◆ Diagnóstico del PRI sobre su propia experiencia en el proceso electoral 2017-2018.
- ◆ El magnífico trabajo, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, **Cuando hacer política te cuesta la vida.**

14



inicio van dedicando y contando los casos de las mujeres muertas y de las mujeres afectadas en su integridad en diferentes países de la región. Hay una casuística y una jurisprudencia muy importante.

En síntesis, la propuesta protege a candidatos a cargos electivos durante el proceso electoral. Eso es lo que tenemos en la propuesta: sanciona con multa al agresor, así el agresor sea un medio de comunicación, y exige controles en la propia organización. Es el Jurado el que tiene que aprobar el reglamento. Esto me parece bien, porque tiene órganos para que se identifique y atiendan los casos de acoso, como el Pacto Ético Electoral o la Dirección de Educación Ciudadana, que para mí es fundamental, de modo tal que la gente entienda de qué se trata esto. (*Ver diapositiva 15, p. 96*).

Ahora están los estatutos de las organizaciones políticas que se tienen que incluir. Esa es una medida fundamental que no se observa en otros casos y, me parece, es el punto clave que tenemos que considerar para una vida política mejor. (*Ver diapositiva 16, p. 97*).

Me parece genial con las mujeres y me parece que debemos ajustarnos para que realmente haya una defensa de los pueblos indígenas. A mí me gusta la denominación “pueblos indígenas”, me gusta también la definición de pueblos indígenas, pero yo sé muy bien que no están considerados, aunque la congresista Tania Pariona sea presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas<sup>18</sup> y defienda claramente el ser indígena, si bien no está reconocida legalmente como tal. Personalmente, a mí me complace la propuesta que nos convoca. México nos mostró la importancia de proteger la permanencia de las mujeres en los cargos para los que fueron electas, donde el Jurado Nacional de Elecciones tendría un rol fundamental para que, en casos de presión para renuncias, como sí se ha dado en diferentes procesos, principalmente a nivel local, pueda entonces actuar en defensa no solo de los derechos y la representación de las mujeres, sino de los derechos del electorado que eligió a quienes querían elegir.

Muchas gracias.

<sup>18</sup> Periodo parlamentario 2016-2019, hasta su disolución constitucional.

## EN SÍNTESIS, LA PROPUESTA JNE

- ◆ Protege a candidatas a cargos electivos durante proceso electoral.
- ◆ Sanción de multa al agresor y solidariamente a la organización política, también si el agresor es un medio de comunicación.
- ◆ Establece controles en la propia organización y dispone que el JNE apruebe reglamentos para identificar y atender casos de acoso.
- ◆ El Pacto Ético Electoral debe prohibir el acoso por razón de género en las organizaciones políticas.
- ◆ Educación ciudadana.
- ◆ Estatutos de organizaciones políticas deben incluir medidas contra violencia o acoso realizadas por militantes.
- ◆ La franja electoral debe incluir espacios para difundir la razón de las cuotas para mujeres, pueblos indígenas y jóvenes y fomentar campañas electorales sin acoso por razón de género.





## UNA SUGERENCIA

En la propuesta del JNE que nos convoca, incluyen el acoso para el proceso electoral, para las candidaturas y la vida interna partidaria, lo que indica un buen camino.

México nos muestra la importancia de proteger la permanencia de las mujeres en los cargos en los que fueron electas. El JNE podría jugar un rol muy relevante en casos de renuncia forzada individual o masiva.



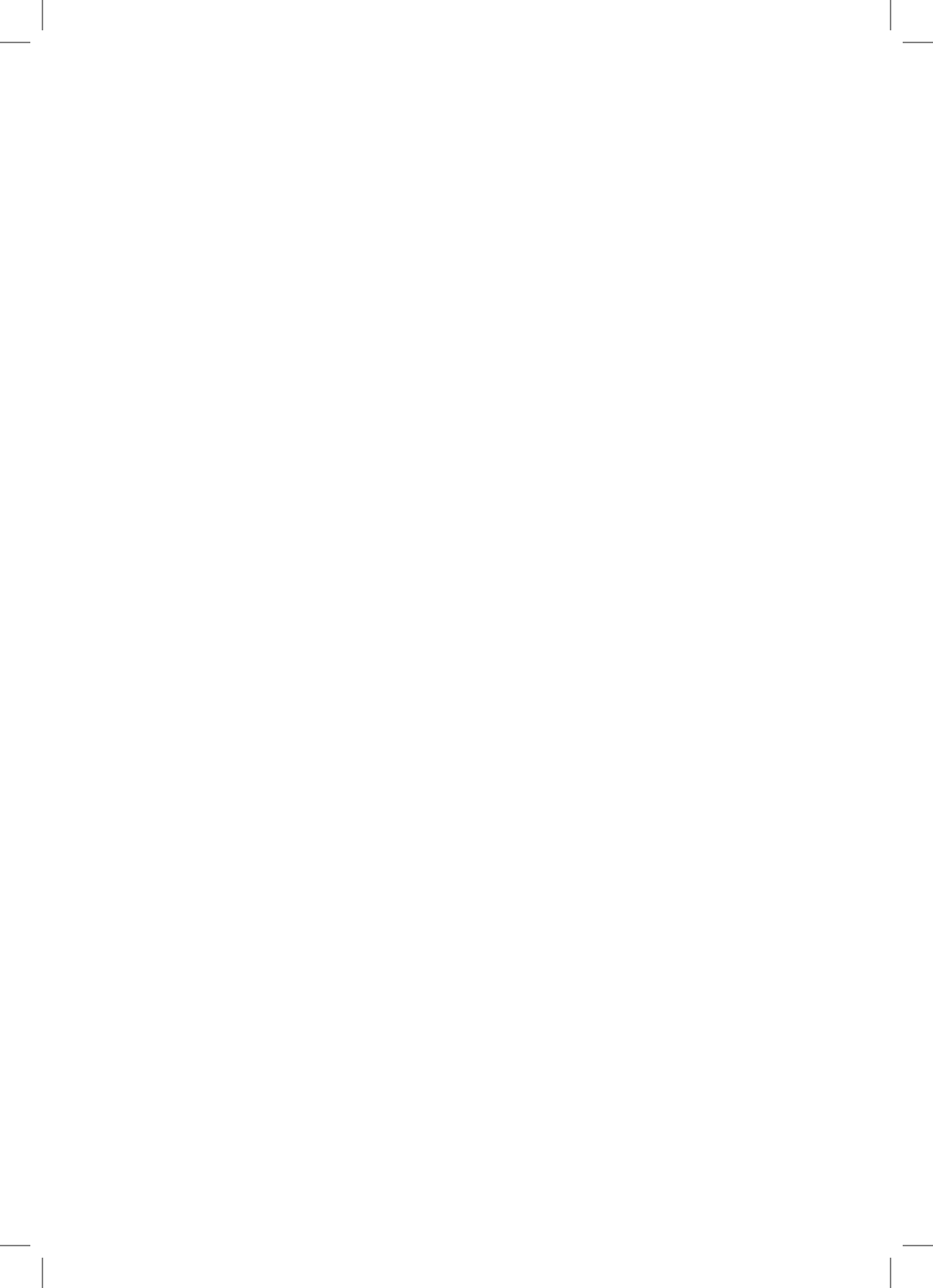


# PARIDAD Y ALTERNANCIA EN LAS LISTAS DE CANDIDATOS

---

Laura Albaine

*Profesora de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires*



**B**uenas tardes a todas y todos. En principio, quiero agradecer la invitación del Jurado Nacional de Elecciones para sumarme a este debate tan importante que atraviesa la sociedad peruana. A su vez, quiero destacar esta instancia de participación precisamente en cuanto al tema que a mí me compete: paridad y alternancia en la lista de candidatos.

Voy a hacer mi presentación, abordando, en principio, las distintas experiencias de paridad y alternancia que se evidenciaron en América Latina, para luego, en torno a las lecciones aprendidas, podamos destacar, de este proceso que se está dando en América Latina, la importancia de que Perú se sume a este impulso, que no es azaroso. Voy a mostrar todo un marco normativo que representa un nuevo andamiaje legal que se está dando en la región, y que resalta que es muy importante que Perú se sume a esta ola.

Para comenzar, enfatizaré justamente en lo que les estaba diciendo, que, en América Latina, desde que ha iniciado este milenio, se ha dado un nuevo marco normativo que, como verán, es extenso. Desde 2007, en que se dio el Consenso de Quito, hasta 2017, en que se empezó a notar que dos conceptos entraban en agenda: la paridad y el acoso o violencia política de género. Estos dos conceptos están puestos en agenda a nivel regional y están dando impulso a una serie de acciones por parte de los Estados, y se presentan en un contexto de alta ebullición social, puesto que hay un activismo importante de las mujeres. En particular, en el país de donde yo provengo hay nuevas consignas, como “Ni una menos”, “Vivas nos queremos”, que están poniendo en evidencia que hacer política más allá de la violencia de género que se da en

otros espacios no puede ser el costo que las mujeres sufran por participar en política.

Entonces, este nuevo marco normativo instaló estos dos conceptos en agenda y algunos Estados ya se ha avanzado en legislar al respecto. Veamos entonces cuál es el escenario que presenta América Latina respecto de la participación política de las mujeres, en base al contexto definido por un nuevo paradigma, que es pensar la participación política de las mujeres, resaltando que se trata de un tema de derechos humanos.

Como verán, en el escenario de participación política de las mujeres podemos ver que hay dos tipos de desigualdades que prevalecen más allá de los marcos normativos, que ya desde la década de los noventa, con las cuotas de género, tendió a impulsar este acceso de las mujeres a los cargos de representación ciudadana. En principio, la desigualdad, que es cuantitativa. En América Latina, el promedio de mujeres en la Cámara Baja Única es del 30,06%. Es la segunda región con más mujeres del mundo. Le anteceden solo los países nórdicos, con el 46%, y el promedio mundial es 24,3%. O sea que América Latina está por encima del promedio mundial, pero eso no quiere decir que no haya grandes varianzas en el acceso de las mujeres, pues si uno ve las especificidades de cada país, hay países que tienen un porcentaje muy bajo y hay países como Bolivia que lograron superar el 50% de mujeres en la Cámara Baja.

Por otro lado, tenemos una desigualdad de trato y una discriminación que, conforme a lo que la profesora Bareiro mencionó, las mujeres sufren cuando participan en política. No se trata de un problema nuevo, es algo que se ha arrastrado desde siempre: la incorporación de las mujeres ha sido tardía en todos los países. Entonces, más allá de las normas persiste un trato discriminatorio hacia las mujeres en política y, ante esta desigualdad cualitativa y cuantitativa, ¿qué es lo que se está haciendo?

Por un lado, para promover transformaciones de esa desigualdad cuantitativa ya en nueve países de América Latina incorporaron la paridad electoral (Argentina, Bolivia, Costa Rica,

Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela). En Venezuela ha operado en dos oportunidades, a través de resoluciones específicas del Consejo Nacional Electoral. Todos esos países, a excepción de Nicaragua, ya tenían como antecedentes las cuotas de género. El impulso que se aprecia en América Latina es que se avanza hacia la paridad. Es impensable hablar de democracia sin que las mujeres tengan igualdad de condiciones para poder ejercer su poder. Es un tema de derechos humanos.

En cuanto a la desigualdad de trato o discriminación, ¿qué se está haciendo? Se ha empezado a legislar sobre el acoso y violencia política de las mujeres. Bolivia es el único país en América Latina que ya tiene una ley específica,<sup>19</sup> pero hay otros que están discutiendo diversas estrategias de acción, como aprovechar los marcos normativos preexistentes, porque ya hay un andamiaje nacional e internacional que propugna por los derechos políticos de las mujeres. También se está discutiendo la incorporación del concepto violencia política dentro de un entendimiento integral de violencia de género.

A mí me convocaron para hablar de la paridad electoral, así que voy a contarles cuál ha sido la experiencia de esos nueve países de América Latina, para luego hacer referencia a las lecciones aprendidas y analizar el proyecto de Código Electoral peruano presentado por el Jurado Nacional de Elecciones.

En principio, quiero destacar que la paridad funciona. Vamos a analizar los datos, puesto que no es algo que a mí se me ocurra decir. Los datos demuestran que la paridad funciona. Como verán, estos son datos del Observatorio de Género de la CEPAL, donde se aprecia que los países que tienen la mayor presencia de mujeres en la Cámara Baja Única, a excepción de Cuba, son todos los países que adoptaron una norma de paridad. Tenemos a Bolivia, México,

---

<sup>19</sup> En las elecciones generales bolivianas de 2014 se estrenó la exigencia de la Ley de la paridad y alternancia (hasta entonces regía la ley de cuotas). Habría que realizar un seguimiento del tema pues en octubre de 2019 hubo un cambio de régimen de gobierno y aún se desconoce si la normativa electoral se mantendrá vigente.

Nicaragua, Costa Rica, Argentina y Ecuador. Más aún, si nosotros analizamos este aspecto a nivel mundial, con los datos del *ranking* mundial del IPU, que es sobre la base de 193 países, podemos ver que los países de América Latina que adoptaron la paridad se intercalan, en las primeras veinte posiciones, con países como Suiza y Finlandia. Bolivia está en el tercer lugar, sobre 193 países. Esto tiene que ver, por un lado, con el sistema electoral, porque tiene un diseño de lista cerrada y bloqueada y un reglamento que el Tribunal Electoral adoptó sobre paridad y alternancia y que incorporó la paridad horizontal a la que también ahora voy a hacer referencia. Hay que destacar que la paridad no solo está condicionada por elementos del sistema electoral, sino también por la interpretación que hacen los partidos políticos y por la justicia electoral, dada su función de interpretar y aplicar la norma.

106

Entonces, en principio, estas leyes de paridad tienen que ser diseñadas en forma estratégica. Hay que tener en cuenta que América Latina se caracteriza por un contexto de desigualdad en todos los aspectos, sobre todo en temas de género. Esa violencia, que está enraizada en forma estructural, tiene su correlato en la política. Esta no es un espacio ajeno a lo que ocurre a nivel social en América Latina. Qué nos dicen, en términos generales, las leyes comparadas, es decir, cuáles son estas experiencias de paridad en América Latina. Primero, la paridad tiene que ir acompañada de la alternancia y secuencia. Cuando nosotros hablamos de paridad estamos señalando una concepción más amplia que las cuotas de género, que justamente se instalaron dentro de este andamiaje normativo al que yo hice referencia en las primeras diapositivas.

Todas estas normas instalaron la idea de que era necesario generar un nuevo contrato social para que se redefinan las relaciones de género. En el ámbito electoral, el concepto de paridad quiere decir que las listas estén integradas por un 50% de varones y un 50% de mujeres. Pero ya la experiencia nos ha mostrado casi en todos los países de América Latina que si no está acompañada de un mandato de posición, como en este caso, con alternancia

y secuencia, que es lo que tienen las leyes de paridad, ese 50% de mujeres puede ser dispuesta en todas las listas de suplentes o al final de esa lista, de tal manera que las mujeres tienen pocas posibilidades de ser electas.

Entonces, tengo que decirles que la paridad tiene que ir acompañada de la alternancia y secuencia de candidatos, porque hay un contexto patriarcal en el quehacer político. Por otro lado, la alternancia y secuencia debe ser especificada pues debe implementarse desde la primera posición de la lista; les voy a mostrar con ejemplos el por qué. Por cierto, tiene que haber sanciones por incumplimiento, es decir, un mecanismo que garantice la implementación de esta norma. También, es necesario un sistema de suplencia capaz de equiparar el sexo del candidato titular y del candidato suplente. Asimismo, hay que regular la aplicación de la paridad en las elecciones internas, es decir, los ganadores de las internas con las listas definitivas. Del mismo modo, la paridad horizontal. Por una cuestión de tiempo, no me voy a detener en todos estos aspectos, pero sí en los que me parecen más interesantes y los que recoge el Jurado Nacional de Elecciones en su proyecto y que, a mi entender, es de avanzada, porque recoge todas las experiencias que han sido vistas como favorables para promover la participación política de las mujeres.

Respecto de la alternancia y secuencia de candidatos, cuando hablamos de ambos términos, quiere decir que las posiciones en la lista van a estar alternadas en forma secuencial a lo largo de toda la lista de candidatos entre varones y mujeres. Hay dos posibles modelos, que el encabezamiento sea una mujer o que el encabezamiento sea un varón. La experiencia de los países que implementaron la paridad de género ha demostrado que los encabezamientos son predominantemente masculinos y, por ello, se ha avanzado a esta concepción de la paridad horizontal, que luego voy a detallar. Quiero destacar que cuando estamos hablando de alternancia no significa una alternancia en el ejercicio del poder, como se está observando en algunos casos, como en Bolivia,

donde la alternancia es interpretada como la gestión compartida del cargo. Eso no es la alternancia, más bien es una práctica de acoso o violencia política de género que se está interpretando como una mala práctica de interpretación de la ley.

Veamos el caso de Honduras, que ejemplifica por qué la alternancia y secuencia deben estar reglamentadas desde la primera posición de la lista. Dice en el artículo 7.º, inciso 6, del Reglamento de paridad y alternancia: “en las nóminas de candidatos(as) a Diputados(as) Propietarios(as) al Congreso Nacional en los Departamentos de tres o más diputados(as), como norma general, la alternancia es permitida desde la primera hasta la última posición de la lista”. Pero fíjense qué dice a continuación: “la exigencia de alternancia y secuencia para la inscripción de la lista se exige desde la tercera posición”. Esto debilita totalmente la normativa de paridad, porque si consideramos la lógica patriarcal que suelen usar los partidos políticos para confeccionar las listas de candidatos, suele aparecer este punto, que la alternancia va a aparecer a partir de la cuarta posición, vale decir, que los tres primeros lugares estén ocupados por varones. Por eso, hay que estar muy atentos al rol que juega la justicia electoral en la interpretación y reglamentación de las normas.

Veamos otro ejemplo que trata de evitar el tipo de situaciones ocurridas en Honduras. Veamos una ley que se sancionó a posteriori y es de mi país: Argentina. Dice “en la lista de candidatos se debe ubicar de manera intercalada a las mujeres y a los varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último candidato/a suplente”. Estos son aspectos que, debido a ese contexto todavía adverso a la participación política de las mujeres, el diseño de la ley —a mi entender— debe incorporar, porque aún hay malas interpretaciones que pueden jugar en contra del espíritu de las leyes.

Por otro lado, está el sistema de suplencia, con equiparación del sexo del candidato. Sobre ese tema les traje un ejemplo. Esta es una entrevista que le hice, en el marco de mi tesis doctoral, a una legisladora de la ciudad de Buenos Aires: “te ponemos a vos en

el lugar 3, pero si llegas a entrar renunciarás porque, en realidad, queremos que entre el cuarto candidato, pero como está ya en vigencia esta ley con cupos te tenemos que poner a vos”. Esta práctica es común en distintos países de América Latina. Por ello, a fin de proteger a las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos, una vez que acceden al poder, ¿qué puede hacer el diseño de la ley en esta situación? La Ley de Paridad Nacional (2017) de Argentina dice: “En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilitación o incapacidad permanente de un/a diputado/a Nacional lo/a sustituirá los/as candidatos de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido”.

Este tipo de legislación también se dio en otros países, como en México, donde se conocieron los casos más relevantes que fueron las de *las juanitas* y las de *las manuelitas*, donde diputadas recién electas fueron obligadas a renunciar a su cargo para que asuman suplentes varones. Qué dice la legislación en México: “Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestos cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista”. Es una norma anterior a la de Argentina.

Y, por último, otro de los temas que quería señalar es el de cómo regular la implementación de la paridad y alternancia y secuencia en la elección interna de los partidos, y cómo se cumple en las elecciones o conformación de las listas definitivas.

Argentina es uno de los últimos países que adoptó este tipo de ley de paridad a nivel de América Latina, con una resolución de la Junta Electoral.<sup>20</sup> Sin embargo, hemos tenido el caso de la provincia de Buenos Aires, en particular, donde ya existía una ley de paridad, a nivel subnacional y en todos los casos tenía que

---

<sup>20</sup> Ley N° 14848, El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de Ley.

Cf. [http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/docs/LEY\\_14848.html](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/docs/LEY_14848.html)

conjugarse la paridad y alternancia entre las listas internas y las listas definitivas y, en ese proceso interno, la Junta Electoral dio un fallo contrario, dijo que sería un acto de príncipe modificar la voluntad general por lo cual no se implementó y dejó sin efecto la alternancia y secuencia de candidatos y solo se aprobó el 50% de candidatos de cada sexo. No obstante, los partidos políticos, en su mayoría, implementaron en sus listas definitivas la alternancia y secuencia. Todo esto fue llamativo, porque en Argentina hay una amplia conciencia sobre los derechos de las mujeres y su participación política. Para los partidos políticos quizá era más costoso no implementar la alternancia y secuencia, tal como es el espíritu original de la ley, más allá de que la Junta Electoral había admitido una resolución adversa que se amparaba en el hecho de no estar esa ley reglamentada.

110

Entonces, tomando también en consideración esa experiencia subnacional, es que, en Argentina, el decreto reglamentario de la Ley Nacional incorporó que no solo se tiene que implementar la paridad, sino también la alternancia y secuencia, en esa conciliación entre las listas definitivas resultantes de las internas y la lista definitiva.

Y, por último, además de esa experiencia, me parece que es muy interesante destacar todos los aspectos que están incluidos en el proyecto de ley del Código Electoral que elaboró el Jurado Nacional de Elecciones. En principio, quisiera presentar algunos datos sobre por qué es relevante incorporar la paridad y alternancia en el caso del Perú. Al respecto, Perú tiene veintidós años de cuotas de género. En 1997, incorporaron una cuota de género del 25%. Luego, en el 2000, adoptaron una cuota de género del 30%. Nosotros vemos que la implementación desde 1997 hasta la actualidad ha dado un incremento solo del 16,9%. En la actualidad tenemos un porcentaje de 27,7%, y, valga aclarar, en ninguna ocasión, en Perú, el porcentaje de participación de mujeres superó el 30%, que se dio en 2018. Entonces, el caso de Perú se suma al resto de los países de América Latina que están discutiendo

la paridad y que se vincula con este desencanto que hay con las cuotas de género. Hay diversos estudios en la región que hay cierto estancamiento con las cuotas y que la igualdad nunca va a llegar con las cuotas y que ya las cuotas resultan viejas porque hay un nuevo paradigma para pensar la participación política de las mujeres.

Justamente el proyecto que ha presentado el Jurado Nacional de Elecciones desea revertir esta situación. Entonces, ¿cuál es la propuesta que se está discutiendo? Hay distintos ámbitos de aplicación, nacionales, regionales y municipales. En cada uno de estos niveles aplica un tipo de cuota distinta, de acuerdo con el tipo de elección. Este la posibilidad de que una misma candidata aplique a los tres tipos de cuotas (género, joven y comunidades campesinas) a la vez. Para el caso de congresistas nacionales aplica solo la de género, que en realidad no es una cuota de género, sino que es la paridad, que es este concepto nuevo que ha surgido de este consenso que se ha dado desde el inicio del milenio. Y es la paridad con alternancia y secuencia, que es lo que se ha dado para garantizar su efectividad.

En el nivel regional se combinan tres tipos de cuotas: la de género, la de joven y la indígena. En el ámbito municipal también se dan esos tres tipos de cuotas. Veamos específicamente cómo es el diseño del texto legal para el caso de congresistas nacionales, que también aplica para la elección del Parlamento Andino. Dice el proyecto: “Las listas de candidatos para elegir a congresistas de la república y representantes al Parlamento Andino deben estar compuestas por cincuenta por ciento (50%) de hombres y cincuenta por ciento (50%) de mujeres”; también dice que “las listas de candidatos deben contener el número correlativo que indique la posición de estos, alternándose entre mujeres y hombres hasta agotar el equivalente del porcentaje precitado. Las candidatas accesorias estarán ubicadas en la misma posición que ocupan las titulares en su respectiva lista”. Esta es la equiparación del sistema de suplencia para evitar prácticas como las de *las juanitas* y *manuelitas*.

Además, introduce sanciones por incumplimiento, que es un refuerzo, lo cual genera que, efectivamente, se cumpla con la ley. Entonces, si las listas no cumplen, se les declara improcedentes. Las listas tienen que cumplir con la paridad y alternancia para ser inscritas y con las otras cuotas específicas. Y un aspecto que quiero destacar, más allá de las controversias que puedan suscitar en su implementación, es que va al núcleo duro de donde se obstaculiza mayormente la participación política de las mujeres, que es a los partidos políticos, como el ámbito donde se dan las mayores prácticas de acoso o violencia política contra las mujeres porque hay un rechazo a la participación política de las mujeres e. Incluso, dicen que no hay mujeres suficientes para dar cumplimiento a la ley, pero si uno analiza los datos, ese argumento es inválido porque hay un alto porcentaje de mujeres que militan dentro de los partidos políticos.

112

Entonces, hay que destacar que, por un lado, para el caso de la elección de autoridades de la organización política, rige una cuota no menor al 30% con alternancia y secuencia. Sin embargo, para el caso de las elecciones generales se tiene que respetar la paridad y alternancia y secuencia de candidatos. Es decir, se da esta situación de cómo se conforma las listas internas con las listas definitivas que, reitero, más allá de las controversias es totalmente necesario ir a los partidos políticos, porque son el mayor obstáculo para el acceso de las mujeres a los cargos de representación ciudadana.

Para concluir, podemos decir que el diseño propuesto por el Jurado Nacional de Elecciones tiene grandes avances: tenemos una paridad con alternancia y secuencia, y un sistema de suplencia con equiparación de sexo, sanciones por incumplimiento, paridad en los partidos políticos. Atendiendo a la experiencia de América Latina, toma todos los elementos que han sido vistos desde su implementación como favorables. Como les adelanté esto funciona, los datos dicen que funciona, porque el acceso de las mujeres se incrementó en todos los países que implementaron la paridad de género. ¿Y cuáles son los temas que quedan en agenda

o están en discusión? Es eliminar el voto preferencial, porque si hay voto preferencial, la alternancia y secuencia no tiene efectividad. A mi entender, la alternancia y secuencia se tiene que especificar desde la primera posición en la lista, porque vimos que hay casos en los que se distorsiona la implementación, el sentido real de las leyes de paridad, y hay que pensar cómo se va a regular y conciliar la conformación de las listas ganadoras en la interna con las listas definitivas. Quiero destacar que estos temas que hemos mencionado coloca a Perú en la vanguardia de la discusión que se está dando a nivel regional e internacional, porque hoy en día es impensable la democracia sin mujeres, pues su presencia tiene que ver con la democracia, con los derechos humanos y con la igualdad.

Muchas gracias.

CUOTA

N EL



**DERECHOS DE LOS  
PUEBLOS INDÍGENAS.**  
Cuota indígena y representación  
en el Congreso de la República

---

Minda Bustamante  
*Consultora internacional en temas indígenas*



**M**uy buenas tardes con todos y todas. Agradezco la invitación del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), de IDEA Internacional para hablar de un tema que ha sido postergado del grupo de temas importantes. La participación de los pueblos indígenas debe estar y está, en general, presente en todo lo que hacemos, más aún cuando ya se va a cumplir el bicentenario de la Independencia del Perú. Me pregunto qué se ha hecho en estos doscientos años, dónde han estado los pueblos indígenas en las consideraciones políticas, no solo en el caso del Perú, sino también en América Latina.

Por lo general, la legislación indígena está marcada por lo que establece el Convenio 169 de la OIT, el cual trae a colación la diferencia entre lo que son los derechos individuales y los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En América Latina, los pueblos indígenas están integrados por más de sesenta millones y el Convenio 169 es reciente, data recién de 1991. Esto genera un cambio de paradigmas sobre cómo vemos a los pueblos indígenas y cómo vamos asumiendo la lucha por los derechos colectivos versus los derechos individuales. Este es un tema que sigue generando diferencias en la legislación y en cómo comprendemos los abogados el ejercicio de derechos. Nosotros, desde la concepción romana o desde la concepción jurídica, pensamos siempre desde lo individual. Es más, el derecho al sufragio también es un derecho individual. Sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas se introduce esta nueva forma de observar los derechos colectivos. Esto genera innovación en las legislaciones. Entonces, ¿qué nos trae el Convenio? El reconocimiento de las tierras y territorios,

autonomía, organización propia, mantener a las autoridades tradicionales, al derecho propio y un derecho bisagra que es el derecho y el deber, porque la Consulta previa, libre e informada, es un derecho-deber. Y una vez que se suscribe este Convenio es una obligación y un deber de todas las entidades que conforman un gobierno o un Estado.

El Convenio 169 ha sido ratificado por casi todos los países de América Latina, a excepción de Uruguay: Argentina en el año 2000, Colombia y Bolivia en 1991, Brasil en 2002, Chile —recientemente—, en 2008, Ecuador en 1998, Paraguay en 1993, Perú en 1994, y Venezuela en 2002. Este es el marco del reconocimiento de este tratado. Esto resulta importante sobre todo por el artículo 33.º del Convenio, que establece la generación de cambios en las legislaciones internas y en las formas de administración de los gobiernos, algo que, por lo general, no ha pasado.

118

Este es un pequeño cuadro (*ver gráfico 1, p. 117*) en el que se ve la participación de cuotas indígenas en América Latina y en su representación en los Congresos. En el caso de Argentina no existe, pero hay un reconocimiento constitucional de pueblos indígenas o de diversidad cultural. En Bolivia hay siete escaños para partidos indígenas y no indígenas. En Brasil no hay, pero sí han reconocido su diversidad cultural. Colombia también tiene un reconocimiento de diversidad cultural. Chile no tiene reconocimiento, a nivel constitucional, ni de diversidad cultural ni de pueblos indígenas. Ecuador lo tiene, Paraguay también. El Perú también reconoce a los pueblos indígenas en el artículo 19.º. Venezuela sí lo tiene, y Panamá tiene cinco escaños, pero no ha ratificado el Convenio 169, la participación política es través de partidos tradicionales y este tiene también un reconocimiento sí de la diversidad y de las comarcas indígenas en la Constitución. El caso de Panamá es un caso interesante, porque si bien no ratificó el Convenio 169, tiene nueve pueblos indígenas. Esto lo traigo a colación, ya que la definición territorial es muy importante. La definición territorial de pueblos indígenas en Panamá reconoce cinco comarcas indígenas

Gráfico 1. Casos de participación y cuotas indígenas en América Latina

PAÍS	CONGRESO	FORMA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA	RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL POB. INDÍGENA
Argentina	No		Sí, diversidad cultural
Bolivia	Sí, 7 Cámara de Diputados, escaños reservados	Partidos indígenas y no indígenas o como invitados	Sí
Brasil	No		Sí, diversidad cultural
Colombia	Sí, 1 y 1 Cámara de diputados y senadores. Escaños reservados.	Partidos políticos tradicionales	Sí
Chile	No	Partidos tradicionales	No
Ecuador	Sí	Partidos indígenas	Sí
Paraguay	No	Partidos políticos	Sí, diversidad cultural
Perú	No	Partidos políticos tradicionales	Sí, diversidad cultural
Venezuela	Sí, 3 escaños reservados	Partidos políticos	Sí
Panamá	Sí, 5	Partidos políticos tradicionales	Sí

Fuente: Elaboración propia.

reconocidas en la constitución y, por ello, cinco de nueve pueblos tienen visibilización en el Congreso y, de esos, solamente dos tienen circunscripción territorial definida, y relacionados con el pueblo indígena son solo cinco los representantes de un Congreso de aproximadamente noventa personas. Entonces, en general, ya sea con escaños o con cuotas, los pueblos indígenas siempre están subrepresentados en los Parlamentos nacionales.

Entonces, tengamos en cuenta que la mayor parte de países incluye la participación de pueblos indígenas por medio de partidos políticos tradicionales. No obstante, casi ninguno habla de partidos políticos indígenas o de movimientos propios de los pueblos indígenas, o de las formas cómo ellos desean participar en la vida política de los países. La experiencia latinoamericana señala que, en las listas, los representantes de pueblos indígenas muchas veces son puestos como *relleno*, casi lo mismo que les pasa a las mujeres, aunque el caso de las mujeres indígenas es mucho más crítico si se trata de cuotas en listas parlamentarias. Los candidatos presidenciales, por lo general, enarbolan derechos y temas relacionados con pueblos indígenas hasta que se acabe la campaña y salen electos. Después, todos los temas referidos a derechos de pueblos indígenas se van diluyendo, en particular en América Latina.

En el caso de Chile, que es el país en el que yo vivo desde hace diez años, allá ocurre lo mismo. Se habla de los derechos de los pueblos indígenas en el tiempo de la campaña electoral y después todo se diluye. Todas o casi todas las legislaciones y casi toda nuestra concepción legal mencionaban antes la entrada en vigencia del convenio de la integración. Todas las repúblicas latinoamericanas pensaron en la integración de las poblaciones indígenas. Todos iguales, todos con los mismos derechos, con lo que vamos avanzando hacia la igualdad. Esto, efectivamente, ha invisibilizado las diferencias y, sobre todo, a la población indígena, porque la igualdad está solo escrita y es solo legal, pero no es real ni tampoco es efectiva. El Convenio trae un cambio de ese

paradigma: ya no pensar en la integración ni en cómo integrar a los pueblos indígenas a lo que nosotros somos, sino después de toda esa resistencia cómo les reconocemos y cómo los Estados garantizan que estos pueblos van a poder ejercer su propia organización política en su territorio, sus propios derechos, como su propio derecho a la participación política.

En el caso del Perú, el artículo 149.º de la Constitución reconoce el ejercicio del derecho propio de los pueblos indígenas. Sin embargo, cuando uno estudia Derecho acá, casi no lo sabe. Solo después empiezas a darte cuenta de la pervivencia y supervivencia de la resistencia de los pueblos indígenas, y de la necesidad de que los Estados garanticen a estos. Es así que aún quedan muchos retos.

Gráfico 2. Proceso Constituyente Indígena (Chile)



Fuente: PNUD Chile.

Ahora les voy hablar del caso de Chile. Proyecto esta foto (*ver gráfico 2 pág. 119*) porque los temas de pueblos indígenas tienen que llegar al más alto nivel de los partidos y porque la relación de los pueblos indígenas tiene que ser política. Y, ¿qué paso en el caso de Chile? Como les mostré hace unos momentos, no existe reconocimiento constitucional, ni siquiera de la diversidad cultural. Entonces, ¿qué se hizo? Se quería hacer un cambio de reforma constitucional en el tiempo de la presidenta Bachelet y estaban en lo mismo después de cuatro años de gobierno. Un proceso de reforma constitucional implica tiempos, cambios, pero para poder hacer una reforma constitucional, para poder incluir temas que afecten los derechos de los pueblos indígenas, era necesario hacer una consulta. El proyecto de reforma constitucional se retrasó para esperar que el Estado cumpla con su deber de hacer la consulta sobre reconocimiento constitucional y participación política de los pueblos indígenas.

122

Vuelvo a la foto, porque allí están los consejeros indígenas, el ministro de Desarrollo Social, la presidenta, el ministro del Interior. Y esto tengo que contarle, porque en Chile antes se ratificó, en 2008, el Convenio 169, después de dos controles constitucionales. No es que simplemente el Congreso lo acepta, sino que hay que hacer un control constitucional y el ministro del Interior, que era magistrado del Tribunal Constitucional en ese tiempo, señaló, en un voto unitario, que no podría entrar vigencia este Convenio, porque la legislación chilena no reconocía el concepto de *pueblos*, *pueblos diversos*, *pueblos indígenas*. Esto fue rebatido después, con la puesta en práctica. Por eso es importante el derecho internacional de los derechos humanos, el que necesita una aplicación efectiva muchas veces más que una reforma legal.

En Chile, desde la entrada en vigencia del Convenio 169 ya se han hecho 129 consultas indígenas y catorce consultas indígenas nacionales que tienen que ver con reformas legales. Si hay alguna medida que tenga que pasar al Congreso, para hacer alguna modificación o algún tema que tenga que ver con los derechos de

los pueblos indígenas tiene que haber una consulta prelegislativa. Entonces, ¿qué se hizo en el caso de Chile? Primero, un proceso participativo que tomó tiempo. Esto se debe a que muchas veces el tiempo del Estado no coincide con el de los pueblos indígenas. Esa es una realidad que se tiene que asumir desde los Estados porque los periodos de gobierno son limitados, pero el tiempo de los pueblos indígenas existe, y es necesario que se respete.

Entonces, se hizo, en primer lugar, un proceso participativo que se amparó en el artículo 7.º del Convenio, con temas importantes, como autodeterminación, territorios, reconocimiento. Para los pueblos indígenas, en el caso de Chile, era importante el reconocimiento de la plurinacionalidad —lo que para los abogados que después analizaron el proceso participativo implicaba un cambio legal y de paradigma más importante. ¿Cómo organizas un Estado unitario como el chileno y lo conviertes en un Estado plurinacional? Eso no cabía, ni tuvo espacio en las mentes de los abogados de los constitucionalistas, y no se incluyó en la propuesta del Estado. Después, ese proceso participativo pasó. Chile tiene solamente nueve pueblos indígenas reconocidos por ley: los mapuche, aymara, quechua, diaguita, colla, rapanui, atacameños, kaweskar y yagán, estos dos últimos pueblos están en el extremo sur y comparten su territorio con Argentina, y del pueblo yagán quedan solo 120 personas; es, prácticamente, un caso de desaparición de una población. No hay escaños reservados, pero se hizo primero el proceso participativo que les decía y después viene el proceso constituyente.

Antes de establecer algún tipo de reforma constitucional que afecte derechos de los pueblos indígenas, se tiene que hacer una consulta. En el caso de Chile, por ejemplo, decían: “pero por qué tenemos que hacer una consulta a los pueblos indígenas, si es que esta medida solo los va a favorecer”. Podríamos decir lo mismo en el caso peruano: ¿por qué se tiene que hacer una consulta si una medida de reconocimiento de cuotas solo los va a favorecer? Pero varios comités de expertos y de relatores

mencionan que las medidas tienen que ser consultadas y más aún si uno piensa que si los va a favorecer tiene que haber un consentimiento. Entonces, el relator James Anaya dice: “sí existen procesos de reconocimiento constitucional en Chile, proyectos de ley presentados por la presidenta Bachelet en su primer gobierno, presentados por iniciativas parlamentarias, pero no pueden reformar una Constitución si no hay una consulta, y se hizo la consulta”. Era una oportunidad única y se realizó de junio a noviembre de 2017, cuando estaba por acabar el gobierno de Bachelet, pero la presidenta, en ese momento, dijo que no quería presentar un proceso de reforma constitucional sin una consulta previa y sin los temas que reconozcan y aborden los derechos de los pueblos indígenas. Participaron los nueve pueblos y había una experiencia de consulta que se llevó a cabo en cinco etapas: primero, la entrega de información; la segunda que es, en general, en todas las legislaciones que hablan de consulta, hay la etapa de la entrega de información, la etapa del debate interno de los pueblos indígenas, y después la etapa más importante y política que es la que habla del diálogo con el Estado. Este es distinto a un proceso de participación, porque, en un proceso de participación, uno, como Estado, simplemente informa de lo que piensa hacer y los pueblos escuchan y pueden dar su opinión, pero no existe, como en el caso de la consulta, esta etapa de diálogo político, que es una etapa importante, porque ahí es donde se pueden hacer los cambios o llegar a negociaciones sobre cómo, cuándo y por qué establecer estos derechos diversos.

Se finalizó el diálogo con representantes validados por los Estados, que fue un coloquio largo que culminó en cinco días de trabajo, reunidos los representantes del Estado con los representantes electos por los pueblos indígenas. El último día del proceso terminamos a las 5 y 30 de la mañana, en una jornada larga, porque se tenía que acabar, pero llegamos a acuerdos parciales y acuerdos totales. Dos de los acuerdos más importantes fueron el reconocimiento de los pueblos indígenas y el otro fue

el de la participación política, con escaños reservados, porque el tema de cuotas no garantiza una efectiva posición en el Congreso al momento de definir las políticas públicas y cómo se van a debatir los derechos de los pueblos indígenas, que, tal como vimos en el Convenio 169, reconoce derechos, tierras, territorios, recursos, organización política. Es decir, si no hay participación política de los pueblos indígenas, ¿cómo se pueden abordar esos temas importantes para ellos? Las Naciones Unidas fueron garantes del proceso. Se concluyó en un acuerdo, como les decía, totales y parciales, y eso pasó después en la redacción del proyecto de reforma constitucional.

Lo que proponía el Estado era el reconocimiento constitucional, es decir, la existencia de los pueblos indígenas que habitan un territorio, el derecho de los pueblos indígenas a conservar y fortalecer su historia, identidad, cultura e idiomas. Es deber del Estado tomar medidas que garanticen estos derechos, porque algo que surgió en el proceso es que el Estado no debe velar por los derechos de los pueblos indígenas. La palabra velar implica una función que no garantiza los derechos y, desde ese momento, decidieron que los derechos se garantizan por los Estados.

Chile tiene, de acuerdo al último censo, 12% de población indígena; por lo tanto, solicitaban el 10%, por lo menos, de los asientos para diputados. La ley iba a establecer las formas de lo que en ese momento había. Esto quedó fijado en un proyecto de ley, un proyecto de ley que en el sistema institucional chileno está aún en discusión y no ha sido abordado.

Ya refiriéndonos a la importancia de la consulta, realmente creo que es muy importante que se hable del tema de la participación de los pueblos indígenas. Sobre este punto, considero que los Estados, tal como han mencionado los anteriores expositores, no pueden hablar solo de lo que la ley establece; no podemos seguir haciendo las cosas como siempre las hemos hecho. Existen contextos latinoamericanos que ya reconocen el derecho a la consulta, existen espacios en lo que ya se hace. Necesitamos dar

el tiempo a los pueblos para que reconozcan cómo están siendo pensados en los procesos del país. Un proceso tan importante como el Código Electoral, como la participación política, en los cuales se va a decidir qué personas se van a sentar en el Parlamento para definir la vida de todos los peruanos y peruanas de los pueblos indígenas, tiene que ser también con participación y con consulta a los pueblos indígenas.

El artículo 240.º del Código Electoral propuesto es importante porque considera cuotas de participación indígenas, participación para los pueblos indígenas y para los peruanos en el extranjero, considera dos escaños para los pueblos indígenas. Asimismo, en el caso del artículo 56.º no se especifica la posición, que los hemos visto con la alternancia anteriormente, donde van a ir los candidatos indígenas (siempre al final de la fila de las listas). Y qué dicen los pueblos indígenas sobre esas dos propuestas. Sabemos que existen algunos proyectos de ley presentados. Se proponen dos escaños sin alterar las 130 curules, pero también hay una propuesta de las organizaciones indígenas, que fue presentada al Congreso en junio de 2019. Esta propone la representación de partidos indígenas, que es distinto a los partidos políticos tradicionales, plantea un sistema de escaños reservados, habla del 25% más o menos de población indígena, que existe en el Perú después del Censo de 2017. Obviamente, el trabajo tiene que ser hecho con el apoyo y en coordinación directa con el JNE, pero se piden por lo menos 32 escaños para los pueblos indígenas y un cambio legislativo completo. Son dos iniciativas muy importantes, y también sé que la congresista Pariona, junto con otros congresistas, ha presentado una propuesta de cuotas. Pero como seguimos pensando en el Estado, seguimos pensando la participación sin que los pueblos indígenas tengan derecho a la consulta.

El Convenio 169 es un instrumento vinculante para los gobiernos que los suscriben. El Tribunal Constitucional Peruano le otorga, en una sentencia (Nº 0022, de 2009), rango constitucional al Convenio 169. El Comité de Expertos de Convenios de la OIT,

en 2008, dijo que es un instrumento esencial para promover el diálogo social significativo para una comprensión mutua y seguridad jurídica. La Ley del Derecho a la Consulta Previa indica que las entidades estatales deben identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas legislativas o administrativas que tienen una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre otras cosas. Entonces, tenemos el marco legal, tenemos el espacio para poder pensar en que ya no podemos seguir discutiendo, debatiendo, pensando, programando las normas que van a afectar a los pueblos indígenas desde algunos escritorios, o desde nuestro puesto en el Congreso, o en nuestro puesto en alguna institución pública, sin que ellos sepan, sin que ellos puedan definir y decidir, existiendo normas. Existen análisis latinoamericanos sobre la ineficacia de las cuotas y la necesidad de escaños reservados, lo cual es algo que se releva de la decisión del JNE de poder incluir escaños reservados en el Congreso. Esto es muy importante y existen por lo menos dos propuestas sobre escaños reservados a indígenas.

En este momento de reforma electoral, el desafío es poder llegar a un acuerdo que no solo busque integrar a los pueblos indígenas, sino que reconozca y garantice sus derechos a la participación, a fin de poder influir en las decisiones que tienen los poderes del Estado. Sin presencia de representantes indígenas en los Parlamentos, el debate de temas que les atañen es escaso y poco importante para una reforma tan trascendente. En mi opinión, a partir de lo que existe en América Latina creo que se debería pensar, y es un desafío que planteo ahora al JNE, pensar en un proceso de consulta más amplio, dado que para consultar tienen oficinas descentralizadas, regionales, oficinas desconcentradas locales. Por tanto, se puede pensar en hacer un proceso participativo. México lo está haciendo en este momento como reconocimiento constitucional, Chile lo hizo, de modo tal que podríamos hacer algo así.

Muchas gracias.



- ♦ Los pueblos indígenas en América Latina son más de sesenta millones de personas.
- ♦ Desde 1991, con la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT, se empiezan a reconocer derechos colectivos a los pueblos indígenas, derechos que generan innovación en las legislaciones y traen consigo nuevos contextos y desafíos a la realidad jurídica de los países que lo suscriben.



# LEGISLACIÓN INDÍGENA: DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

- ♦ Se reconocen los derechos a las tierras y territorios, a la autonomía y organización propia, a mantener sus autoridades tradicionales, al derecho propio y a la consulta previa libre e informada.
- ♦ El Convenio 169 de la OIT ha sido ratificado por todos los países de América Latina: Argentina (2000), Bolivia (1991), Brasil (2002), Chile (2008), Colombia (1991), Ecuador (1998), Paraguay (1993), Perú (1994), Venezuela (2002).





## PARA TENER EN CUENTA:

130

- ♦ La mayor parte de países incluye la participación de pueblos indígenas por medio de partidos políticos tradicionales.
- ♦ La experiencia latinoamericana señala que, en las listas, los representantes de pueblos indígenas son puestos como relleno (en el caso de las mujeres indígenas la situación es aún más dramática).
- ♦ Los candidatos presidenciales, por lo general, enarbolan derechos indígenas durante las campañas, que después son incumplidos.





- ♦ Muchas legislaciones, antes de la entrada en vigencia del C169 de la OIT, buscaban la “integración” de los pueblos indígenas y con esa integración se invisibilizaron no solo los derechos, sino los pueblos.
- ♦ Quedan muchos retos para poder visibilizar y garantizar derechos colectivos de los pueblos indígenas.



- ♦ Chile no tiene reconocimiento constitucional como **pueblos indígenas**.
- ♦ Tiene una ley indígena (Ley N° 19253, que reconoce nueve pueblos indígenas: mapuche, aymara, quechua, diaguita, colla, rapanui, atacameños, kaweskar y yagán.
- ♦ No tiene escaños reservados para pueblos indígenas.
- ♦ Pero para el reconocimiento constitucional, se hizo un proceso participativo en dos etapas: a) Un proceso participativo, b) Una consulta indígena constituyente.



## PROCESO CONSTITUYENTE INDÍGENA

- ♦ Proceso participativo:
- ♦ Amparados en el artículo 7.º del Convenio 169 de la OIT, para definir los derechos y las formas sobre cómo los pueblos indígenas de Chile querían ser reconocidos en la Constitución.
- ♦ Temas: autodeterminación, territorios, reconocimiento y participación política.
- ♦ Después, pasó a ser parte de un proceso de consulta y el Ejecutivo, con esos resultados, elaboró la medida a consultar.





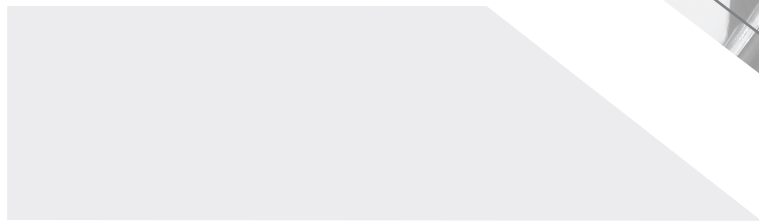
## PROCESO DE CONSULTA CONSTITUYENTE INDÍGENA

134

El exrelator James Anaya (desde el año 2016 la relatora es Victoria Tauli-Corpuz) no solo ha elaborado sendos informes sobre la participación y consulta prevista en el Convenio 169, estableciendo sus estándares y características, sino también, producto de una visita a Chile, en abril de 2009, emitió un informe precisamente sobre la consulta en relación al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile. Entre otras cosas, el informe señala:

1. Que una reforma constitucional representa una oportunidad histórica en Chile para la incorporación de las normas internacionales relativas a los pueblos indígenas, así como para un marco estable para la convivencia y para el reconocimiento, la participación y el desarrollo humano de estos pueblos en el marco del Estado chileno.
2. La consulta debe ser en dos niveles, una por el gobierno, con su idea de legislar sobre el tema y, luego, consultas por el Poder Legislativo, cuando las cámaras entren a debatir el contenido de la reforma.





- ♦ Se realizó la consulta entre junio y noviembre de 2017.
- ♦ Participaron los nueve pueblos indígenas.
- ♦ Se llevaron a cabo cinco etapas de consulta.
- ♦ Se finalizó con un gran diálogo nacional entre el Estado y los pueblos indígenas.
- ♦ Las NN.UU. fueron garantes del proceso.
- ♦ Se llegaron a acuerdos totales y parciales.





### DERECHOSPOLÍTICOS:

- ♦ Se sitúan en dos esferas, la del derecho a tener representantes permanentes en ambas cámaras, y así también en el Poder Judicial. También se considera la representación a nivel regional, provincial y comunal, mediante cuotas o reservas de representantes. Complementariamente, plantean la creación de un partido político indígena para que los represente.



## SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

137

---

- ♦ Una segunda esfera es la representación propia a través de parlamentos indígenas y/o de derechos políticos en territorios determinados.





## RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL EN CHILE (CONSULTA INDÍGENA)

---

138

- ♦ Reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas que habitan el territorio.
- ♦ Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a conservar, fortalecer y desarrollar su historia, identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones propias.
- ♦ Deber del Estado de tomar medidas que permitan garantizar el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a conservar, fortalecer y desarrollar su historia, identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones propias.
- ♦ Deber del Estado de preservar la diversidad étnico-cultural de la república.
- ♦ Reconocimiento de los pueblos indígenas como descendientes de las sociedades precoloniales.





## **PARTICIPACION POLÍTICA INDÍGENA EN CHILE (CONSULTA INDÍGENA)**

---

- ♦ Reconocimiento de la participación y la representación política de los pueblos indígenas en instancias de representación política, tales como el Congreso Nacional.
- ♦ La ley establecerá la forma y mecanismos de la participación y representación política.





- ♦ Se observa que no hay cuotas para participación política indígena en el Congreso. (Art. 240.º).
- ♦ Se observa que no hay una especificación sobre la posición en la lista de los candidatos indígenas. (Art. 56.º).



# PROPUESTA ELECTORAL PERUANA (JNE, ABRIL 2019): CUOTA INDÍGENA

141

---

- ♦ Se propone la creación de un nuevo distrito electoral especial, con dos escaños, sin alterar los 130 escaños actualmente vigentes.





## PROPUESTA DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS (JUNIO 2019)

142

- ♦ Se analiza la ausencia de cuotas indígenas en el Congreso.
- ♦ Se propone que la representación sea mediante partidos indígenas u organizaciones tradicionales.
- ♦ Plantean el sistema de escaños reservados para asegurar la representatividad, ya que las cuotas no han asegurado dicha presencia en niveles de deliberación política.
- ♦ Se propone que la representación sea proporcional a los resultados del Censo 2017 (25% de población indígena).





- ♦ Se pide la participación del JNE para la elección de miembros de las comunidades.
- ♦ La propuesta de las organizaciones indígenas considera: los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial, y se les asigna 32 escaños, número proporcional a su representación en la población de cada región. Para ello, serán elegidos según sus usos y costumbres, a través de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, respetando la alternancia por género y por pueblo originario.





- ♦ Convenio 169 de la OIT es un instrumento vinculante para los gobiernos que lo suscriben.
- ♦ El TC, en Sentencia N° 00022-2009-PI f.j. 9, le otorga rango constitucional al Convenio 169 de la OIT.
- ♦ EL CEACR (2018) Reunión 108.º: la comisión desea subrayar que la consulta debe ser percibida como un instrumento esencial para promover el diálogo social significativo y efectivo, la comprensión mutua, así como la seguridad jurídica. También la consulta es un paso importante para garantizar la participación libre, efectiva y permanente de los pueblos indígenas y tribales en los procesos de toma de decisiones que los afectan, como consagra el Convenio.



## ¿Y ENTONCES?

---

- ♦ Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el convenio 169 de la organización internacional del trabajo (oit).
- ♦ Art. 9.º señala que “Las entidades estatales deben identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas legislativas o administrativas que tienen una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, de modo que, de concluirse que existiría una afectación directa a sus derechos colectivos, se proceda a una consulta previa respecto de tales medidas.





## DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES FINALES

146

- ♦ Existen análisis latinoamericanos sobre la ineficacia de las cuotas en el caso de la participación política de pueblos indígenas.
- ♦ Muy importante saber que el JNE, asume como un reto la modificación electoral para escaños reservados indígenas.
- ♦ Existen por lo menos dos propuestas sobre escaños reservados indígenas en el congreso.





- ♦ En este momento de reforma electoral, el desafío es poder llegar a un acuerdo que no solo busque integrar a los pueblos indígenas a la vida política del país sino que reconozca y garantice sus derechos .
- ♦ Sin presencia de representantes indígenas en los parlamentos, el debate de temas que les atañen es escaso.
- ♦ Para una reforma tan importante, se debe hacer un proceso de consulta previa.



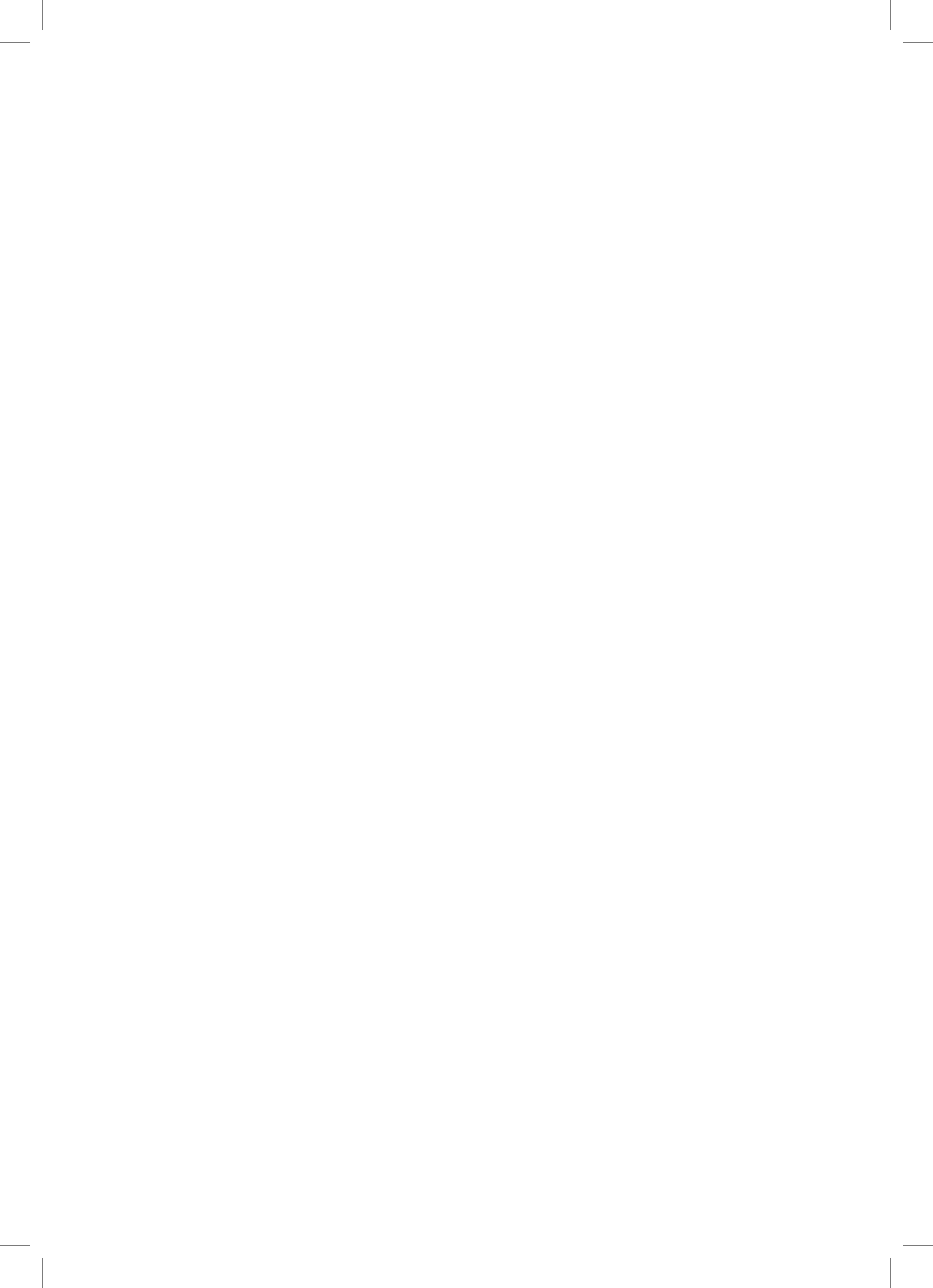


**EL DISEÑO DE LA JUSTICIA ELECTORAL  
EN EL PROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL  
PERUANO Y EL ROL DEL JNE COMO  
GARANTE DE LOS DERECHOS POLÍTICOS**

---

José Thompson

*Director ejecutivo y representante legal del Instituto  
Interamericano de Derechos Humanos IIDH*



**B**uenos días a todos y todas, un saludo especial al presidente e integrantes del Jurado Nacional de Elecciones. Deseo celebrar la posibilidad de compartir con ustedes algunas ideas sobre la reforma electoral y, en particular, sobre la justicia electoral, sobre el esquema de la justicia que el JNE ha dado a la opinión pública y las autoridades legislativas del país. Felicito también el hecho de que tengamos la posibilidad de discutir ampliamente, con un público tan abundante, y con la presencia de las entidades que tienen el interés en este tema.

He preparado una presentación de apoyo a mi disertación, pero, debido a que se me ha pedido que adelante mi exposición, me he visto obligado a agregar algunos puntos de vista más generales a la presentación que voy a hacer. Esto es porque me parece importante compartir una visión comparada a partir de la experiencia de la reforma electoral en América Latina y luego ver la cuestión de la justicia electoral y el esquema que se incluye en el proyecto que ha preparado el JNE.

En primer lugar, debo decirles que hacer un intento de reforma electoral de manera integral es algo valioso e importante, porque uno de los males en nuestros países suele ser la dispersión en las reformas, la cual termina afectando la eficacia del sistema electoral. Tenemos que ir pensando en reforma electoral. Lo cierto del caso es que nuestros Estados, nuestras administraciones públicas tienen que estar repensándose para buscar diferentes fines. Algunos de estos están mencionados en la propuesta del Jurado: mayor eficiencia, mayor transparencia, mayor cercanía con la ciudadanía (ya no un Estado distante o ajeno), mayor calidad en

los servicios que se prestan y, por supuesto, mayor *accountability* en el uso de los recursos públicos.

Algunos colegas se referirán no solo a reforma electoral, sino a la *reforma política*, porque parte de la idea de que todo cambio de las reglas de juego para los actores políticos no es solo una cuestión electoral, sino que afecta la forma en que se desarrollan las contiendas en general y aún dentro de las organizaciones políticas. Yo prefiero el término *reforma electoral*, porque lo político sugiere hacer cambios trascendentales en la estructura del Estado. Por ejemplo, tenemos el intento de reforma en Brasil, sobre si debía continuar como república o si se organizaba como monarquía constitucional. Esa hubiera sido una reforma política en el caso de Brasil, pero no prosperó.

¿Por qué razón hacemos reforma electoral? Primero, por un compromiso con el perfeccionamiento continuo con nuestros regímenes electorales. No hay régimen perfecto y por eso estamos obligados a revisarlo de acuerdo a las buenas y malas experiencias que vamos acumulando al ponerlo en práctica. Pero, en todo caso, entre las grandes razones de reforma electoral en América Latina es que no vamos a garantizar ciertos márgenes de representatividad, gobernabilidad y de inclusión. Estos grandes objetivos no pueden alcanzarse todos al mismo nivel, al mismo tiempo y, por lo tanto, una reforma electoral va buscando potenciar mayor representatividad, gobernabilidad y de inclusión. Pero va a ir probando cuál es el equilibrio entre estas finalidades. Así, es prácticamente imposible que un sistema electoral alcance las tres finalidades en grado máximo. Por ejemplo, el sistema más gobernable del mundo es uno totalitario: no le tiene que consultar a nadie y asegura que las decisiones se ejecuten de inmediato; un sistema que incluya todos los intereses y todos los grupos sería caótico porque no lograría generar decisiones de aplicabilidad pública. Por lo tanto, debemos elegir niveles de representatividad, gobernabilidad y de inclusión para poder llevar adelante la viabilidad de los sistemas electorales.

Un hecho importante a subrayar es que la dispersión de las reformas es lo que suele darle congruencia al régimen electoral, que es precisamente uno de los principales elementos motivadores y objetivos de la propuesta que ha elaborado el JNE, con tanto cuidado, durante tanto tiempo. Esto no ocurre solo en Perú, pero es especialmente significativo aquí. Es lo que los autores han señalado como poseer una colcha hecha de retazos, y es allí donde, a menudo, terminamos con contradicciones, porque son normas que se han aprobado en momentos distintos y que obedecen a finalidades distintas.

Ustedes no están solos, pues otros países, como Colombia, también han hecho varios intentos de tener un Código Electoral unificado y, sin embargo, se ha topado con la realidad de los legisladores que prefieren conservar las reglas con los que han sido electos. Y allí un consejo muy importante para el JNE: hay que convencer a los legisladores de que trasciendan del contexto con el que llegaron a sus escaños y que vean a futuro dónde debe estar el sistema electoral del país más adelante.

Sobre los temas que estamos reformando en América Latina diremos que hay una mezcla de viejos temas y nuevos temas que van apareciendo. Veamos algunos:

- Por ejemplo, en el pasado aceptábamos márgenes de error altos en los registros electorales. Recuerdo cuando CAPEL realizó la primera auditoría a los registros electorales en América Latina. Fue en Guatemala y encontró que el registro era válido y legítimo para conducir elecciones, porque sus márgenes de error era menor del 10%. Ahora, veinticinco años después, no toleraríamos márgenes de error ni siquiera mayores de 2%. Esto implica que tenemos que seguir revisando la institución del Registro electoral. También, implica, acá en el Perú, cuidar la coordinación entre Reniec, ONPE y JNE.

- La regulación del dinero en la política, más adelante vamos a ver que no importa lo que hayamos hecho, siempre parece un aspecto en el que nos hemos quedado cortos en América Latina y no solo en la región.
- Participación más incluyente responde al concepto de inclusión, pero cómo lo hacemos: por cuotas, por distritos, lo hacemos privilegiando la participación de distintas poblaciones. Los métodos van cambiando. Piensen ustedes que Colombia, por ejemplo, llega a tener representación legislativa para la población del exterior, en la búsqueda de ese esquema de más inclusión.
- Equidad en la contienda se relaciona a que tenemos temas de acceso a los medios de comunicación y el uso de los recursos públicos que no deben ir a parar a la política y son temas que nos obligan a plantearnos y replantearnos cómo lo hacemos. Piensen, por ejemplo, que habíamos avanzado tanto en medios de comunicación y nos aparecen los medios sociales y las redes sociales nos distorsionan las reglas que habíamos creado.
- También son relevantes el tema de la democratización de partidos políticos y la presencia de otros actores, el papel político de los medios de comunicación, los mecanismos de participación directa, que tuvieron en diciembre de 2018, uno de ellos con el Referéndum. En el proyecto hay una serie de apartados no referidos solo a las competencias partidarias o intrapartidarias, sino a temas de democracia directa.
- La cuestión de la reelección a todo nivel de presidentes, congresistas, alcaldes es uno de los temas que ha dominado el debate político en América Latina. El país más extremo es Colombia, pues ha pasado por todos los sistemas de reelección de autoridades públicas.
- Incluso, la introducción de tecnología que pueden afectar aspectos medulares del proceso. Por ejemplo,

el voto electrónico puede afectar la integración de la mesa, la credibilidad del proceso, si no se maneja adecuadamente la capacitación. Hay gente que prefiere boletas físicas antes que confiar en lo que contiene la computadora en una memoria.

¿Dónde estamos en Reforma Electoral en América Latina? La mayoría de los países tienen debates sobre su régimen electoral, desde la cuestión penal, electoral y hasta el voto electrónico. En épocas recientes, hemos tenido modificaciones sustanciales en los regímenes electorales en varios países, en Ecuador, Bolivia, República Dominicana, porque cambiaron sus constituciones. Tenemos la característica en América Latina que las reglas vienen desde la constitución. Eso no lo encuentran en otros países. Legal lo hizo Costa Rica y Panamá. Hace unas semanas lo hizo Paraguay y Honduras. No sé si serían las mejores reformas, las de los dos países, pero se han introducido por la vía legal o mixta cuando han requerido cambios constitucionales y legales. Luego hablaremos de México. Y en Chile se hizo un cambio muy trascendental en la última presidencia de Michel Bachelet.

Resultado de estas reformas, hay algunos regímenes que eran minoritarios y se han hecho predominantes, como el voto de nacionales en el exterior. En México y el Caribe, no tenían el voto de los nacionales en el exterior. Ahora tienen diversas formas: voto consular, voto postal y hasta el voto electrónico para extranjeros, que se ha puesto en marcha en Panamá en las elecciones recientes.

También se han dado experiencias de reformas en casos complicados. Un ejemplo es Chile con el sistema binominal que fue una herencia de la dictadura. Parecía que este país nunca iba a salir de lo binominal, pues le garantizaba a las dos grandes mayorías tener siempre representación legislativa. Tuvo que hacer una campaña muy fuerte para demostrar que era una forma antidemocrática para lograr cambiarlo, y se cambió. Y allí está el valor de seguir intentando.

Para hablar del ritmo de la reforma, tomaré prestado el aporte de una buena amiga, Flavia Freidenberg, quien, en 2016, hizo un cuadro comparativo de las reformas entre 1975 y 2015. Ella y Tomáš Došek documentaron 250 reformas electorales en América Latina. Ellos no incluyeron todos los intentos, sino solo los que pasaron efectivamente por los cuerpos legislativos o constitucionales. Describieron el resultado de sistemas pasivos o estáticos con menos de cinco reformas en este periodo de tiempo y allí se ubicaron Uruguay y Paraguay. Por cierto, Paraguay podría salir de ese grupo si sigue con el ritmo de reformas electorales. El sistema de modificación moderada —más de cinco reformas, pero menos de veinte— contiene al resto de países, con excepción de los hiperreformistas, que son Perú, Ecuador y México, aunque este último es el campeón de los campeones porque han tenido al menos una reforma cada proceso electoral.

156

Pero hay algunos casos en los que sí se justifica estar haciendo una reforma electoral, ya que no vamos a estar satisfechos con los resultados tan fácilmente. La politóloga y jurista argentina Delia Ferreira habla de la reforma electoral permanente, pero lo aplica solo al tema de reformas referidas al dinero; yo le he tomado prestada la frase para aplicarla a otros temas. Es cierto que el control del financiamiento es vital para la legitimidad de las democracias. También es cierto que en todos los países hay insuficiencias, escándalos, problemas (lo de Odebrecht se convirtió en un caso de nivel latinoamericano). Casi todos los países están involucrados en algún esquema de influencia sobre la política o sobre el gobierno. Pero, en todo caso, la ciudadanía y todos los que trabajamos en esta materia estamos empeñados en perfeccionar los sistemas y hay que seguirlo intentando.

Igual, en los procesos de inclusión o de equidad en la contienda, las cuestiones ya no son solo sobre el día de las elecciones, sino sobre si hay condiciones u oportunidades reales para las diferentes opciones políticas que esperan llegar adecuadamente a la contienda y al poder. Y hasta dónde llegar.

En México cada proceso electoral ha tenido lugar una reforma electoral. Esto ha generado que el sistema sea inestable y que haya producido cambios relevantes, incluso en las atribuciones de los organismos electorales en ese país.

Ahora mencionemos algunas lecciones aprendidas. Lo coyuntural termina siendo insuficiente. A veces les cuesta, a quienes están en las decisiones políticas, ver más allá de lo coyuntural y de lo que será la próxima elección. Hay que preguntarse a donde queremos estar en veinte años con nuestro sistema electoral. Hay incidencia de preocupaciones ciudadanas e internacionales emergentes cada vez más en corrupción y transparencia. Hay que convencer a los legisladores. Si no hay voluntad política, no hay reforma. Cuanto más consenso es mejor, pues la reforma será más sólida cuanto mayor consenso tenga.

El *cuándo* es tan importante como el *qué* y el *cómo*. Ustedes lo sufrieron en carne propia antes de las elecciones pasadas presidenciales y municipales. Las reformas que empiezan a regir en época electoral tergiversan el sentido y contenido de lo propuesto y terminan con resultados que no se habían calculado. La eliminación de candidatos en Perú fue producto de la Reforma Electoral, no de la decisión de los órganos electorales y, sin embargo, fueron los órganos electorales los que tuvieron la carga de aplicarla. Las buenas intenciones no siempre se concretan en realidades. Cuando Costa Rica optó por la paridad entre hombres y mujeres en las listas electorales y la aplicó por primera vez, el porcentaje de mujeres en el Parlamento, en lugar de subir, más bien bajó. De ingenuos, ninguno de nosotros pensó en aplicarlos de manera horizontal. Resulta que las organizaciones políticas obtuvieron el primer lugar en provincia y todos eran hombres. Esto llevó a una interpretación sobre cómo aplicar la paridad: si en una lista encabeza un hombre y en otra lista encabeza una mujer. Gracias a ello ya se recuperó la paridad. Cuando uno diseña cree que la realidad se va a comportar en coherencia con el diseño, pero no siempre es así.

La justicia electoral, en particular la reforma propuesta acá, es absolutamente definitoria para la vida política del país. No siempre es realizada de la manera correcta. Resulta más “sexy” la administración electoral, porque cuenta con presupuestos enormes y tiene visibilidad en las elecciones, pero la justicia electoral es la que pone fin a las controversias. En el caso particular de América Latina, nuestro modelo de organización le da, además, el carácter de ser autónoma, especializada y permanente. Por lo tanto, los organismos de justicia electoral no solo tienen que resolver conflictos, sino que suelen tener una agenda más compleja. Esto es así porque la permanencia y espacialidad la llevan a otros ámbitos. Es interesante ver, por ejemplo, cómo ha evolucionado la justicia electoral en México, puesto que el Tribunal Electoral Federal ha desarrollado jurisprudencia que crea unas nuevas causales de nulidad que no estaban en la legislación. O, en el caso de Costa Rica, el Tribunal creó un sistema de defensa de derechos fundamentales.

Y algo que creo que es importante es el carácter supremo de las resoluciones electorales. Es un tema vital. En América Latina no siempre ha quedado claro que la justicia electoral tiene que ser suprema y definitiva. Hay que aprender de los errores ajenos. En Guatemala el Tribunal es Supremo Electoral, pero sus decisiones son recurribles ante la Corte Suprema y ante la Corte Constitucional. ¿Cuál es resultado de ese sistema de revisión? Que quince días antes de las elecciones dos candidatas fueron borradas de la papeleta. Eso no puede ocurrir porque uno de los fines de la justicia es que tiene que ser oportuna. Tiene que ver concordancia entre el calendario electoral y la oportunidad de la justicia. Y eso no se lo maneja con el mismo criterio de las otras ramas de la justicia. Eso está en el proyecto y me parece que es un logro importante.

En el proyecto se propone una serie de cosas. Ya el presidente Ticona hizo mención a ellas. El proyecto toma las disposiciones constitucionales sobre los organismos y define con mayor precisión las funciones. Esto es tremendamente importante en el Perú porque han tenido debates sobre el tema que, a la larga,

han trascendido. También define los esquemas de coordinación, a fin de que dicha coordinación no dependa de las personas que presiden los organismos electorales.

El hecho de que sea una reforma integral es crucial. Este país ha tenido muchas reformas con poco sentido de conjunto. He tenido el privilegio de venir al Perú desde 1999 y he observado que estas reformas no han atacado alguno de los temas que más necesidad de atención tienen en el Perú. Por eso, es relevante que se tome todo el planteamiento y que sea coherente, como lo hace la propuesta del JNE.

Por citar un caso, les digo que la introducción del voto electrónico fue hecha en el Perú por una disposición muy escueta que luego fue reglamentada por la ONPE, pero no se hizo las modificaciones necesarias. Piense lo que es tomar alguien de la cola. Lo cierto del caso es que a mí, que nunca he sido capacitado, me ponen allí, y eso realmente está mal. También debo decirles, como observador, que hemos visto a gente muy inquieta en las mesas por esa situación. Por tal motivo, entre otros, la reforma es pertinente, no es un lujo. Es hora de plantearse cómo quieren manejar no solo el proceso político, sino el sistema político, con las funciones de los órganos electorales. En el Perú los procesos son correctos pero hay variables mejorables. Por ejemplo, en el pasado se observó, en temas de democracia interna, que las reformas orientadas a la democratización interna. La verdad del caso es que eso no ha producido resultados deseados. Los hechos pasados lo evidencian. El esquema que propone este proyecto es la democratización por vía de la participación de ciudadanos y afiliados.

El proyecto define las sentencias del Jurado como supremas, y es correcto y es importante, porque hay que definir si alguien cree que la justicia constitucional puede revisar las decisiones del Pleno del JNE. Si bien el Jurado aparece como encargado de revisión de la ONPE y del Reniec, lo es porque también integra instancias de coordinación. En la propuesta de Código eso se institucionaliza,

y es virtud de la reforma. En las funciones jurisdiccionales, en sentido estricto, se crea la segunda instancia, al crear los Jurados Especiales, lo que significa una innovación importante. También está la creación de jurisprudencia de cumplimiento obligatorio, y esto es interesante porque el *quorum* calificado y la votación calificada permiten ir delineando algunos criterios y estándares muy fuertes para la interpretación de las normas.

Quiero destacar tres áreas que evidencian que no siempre la función de la justicia electoral está dirigida a resolver conflictos, sino que se orienta a garantizar derechos políticos. Aquí quedan “positivizadas” la organización de debates y la creación de iniciativas para un voto informado, la participación en la construcción de la democracia interna de los partidos y el tema de la educación para la democracia. Emociona mucho, asimismo, la existencia de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, mencionada expresamente en el proyecto del Código. Hay que ver si ha evolucionado su actuación. Como docente, puedo garantizar la calidad de las democracias, de su influencia en los debates con la clase política y generar doctrina especializada en materia electoral.

Finalmente, como conclusión, la reforma y modernización interesan a autoridades electorales, medios y ciudadanía, siempre que sirva a los fines esenciales del proceso electoral. De allí que considere que son excelentes los principios consagrados en la primera parte del Código Electoral, pues van a permitir saber cómo interpretar las normas del mismo, de manera que no solo será relevante la letra del Código, sino también las garantías que quiera preservar. Debe intentar superar los intereses particulares, debe lograr consenso sobre la base de su fortaleza, que es el papel integrador. El papel de la justicia es clave, dada la mal llamada judicialización de la política, pues en América Latina siempre ha existido una instancia que imparte justicia en materia electoral, lo que sucede es que es más compleja y relevante.

Muchas gracias.



*José Thompson Jiménez, director ejecutivo y representante legal del IIDH.*

---



**LA APROBACIÓN DE  
CÓDIGOS ELECTORALES  
EN EL PROCESO DE  
REFORMA POLÍTICA DE MÉXICO.  
Experiencias y aprendizajes**

---

*Emilio Buendía Díaz*

*Jefe de Oficina de la Presidencia del Consejo  
del Instituto Nacional Electoral de México*



**E**n principio, buenos días a todos y todas. Quiero agradecer la invitación por parte del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), particularmente, al doctor Víctor Ticona, su presidente. Y felicitar, por la organización a la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del propio JNE.

Yo quisiera estructurar la presentación a partir de dos momentos. Fui convocado para explicar el procedimiento, las elecciones, el aprendizaje y la experiencia del caso mexicano en las reformas políticas electorales. No obstante, para poder señalar con mucha claridad el tema, me parece que es necesario iniciar presentando la situación actual de México.

La elección o por lo menos el proceso electoral en México ha demostrado que el Instituto Nacional Electoral es un órgano constitucional especializado que se encarga de organizar las elecciones limpias, equitativas y confiables.

Su diseño descansa en tres elementos. En primer lugar, en la ciudadanización, esto es, que quien integra el órgano son ciudadanos mexicanos, especialistas en materia de derecho electoral, que cuentan con respaldo académico y un prestigio nacional e internacional que permite generar condiciones aptas para el desarrollo de la democracia; pero además es importante señalar que, en México, quien cuenta los votos, quien integra las mesas directivas de casillas son ciudadanas y ciudadanos mexicanos. La autoridad electoral del procedimiento de integración de las mesas directivas de casillas también se auxilia de ciudadanas y ciudadanos contratados expresamente para generar la capacitación y acercamiento con el resto de la ciudadanía, gente

que pueda convencer a nuestros vecinos y vecinas para que se acerquen y colaboren con el sistema electoral mexicano.

El segundo de los elementos a destacar es la profesionalización. Esto quiere decir que la estructura por parte de autoridad electoral está conformada por gente que integra el sistema profesional electoral. Se trata de un servicio civil de carrera que permite que haya una constante actualización en todos los procesos y procedimientos, capacitación del personal, y que estén aptos para el desarrollo de la función electoral.

Finalmente, tenemos la vigilancia. Hay dos controles: el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que se integra también por partidos políticos y representantes del Congreso de la Unión, de los grupos parlamentarios partidistas, quienes con voz pero no con voto, participan permanentemente en la vigilancia de las decisiones que desarrolla el Instituto Nacional Electoral. A su vez, también hay un control jurisdiccional ejercido por parte del Poder Judicial de la Federación, que revisa y analiza la mayoría o la totalidad de los actos que emiten las autoridades electorales, así como los partidos políticos.

Sobre esa base quisiera iniciar con lo siguiente: en 2018 tuvimos la elección más grande de la historia en México. El 1.º de julio del año pasado más de 89 millones de mexicanos y mexicanas fueron convocados a elegir un presidente de la república, 628 legisladores federales y 17 670 autoridades locales en más de treinta jurisdicciones electorales<sup>21</sup> del país. Esto fue un proceso bastante complejo, por tratarse de un proceso electoral que generaba mucha expectativa sobre el funcionamiento de la autoridad electoral. Particularmente, veníamos de una reforma electoral en 2014, que fue abundante en términos de atribuciones y que reconfiguró el sistema electoral mexicano, del cual hablaré posteriormente.

Los resultados de este proceso electoral en México fueron exitosos por lo siguiente. Primero, tenemos una logística electoral

<sup>21</sup> La república mexicana tiene 32 estados federales.

eficaz y eficiente, 156 792 casillas. Esto significa que el 99,9% del total que fue aprobado fueron instalados. Solamente quince casillas en todo el país no pudieron ser instaladas, lo cual genera una expectativa, además generó una idea de eficacia que desarrollo la autoridad electoral en la forma de acercar a la ciudadanía a las mesas directiva de casilla. Esto es importante. México, como ustedes sabrán, posee un contexto de violencia que vale la pena destacar. Así, el esfuerzo que tuvo que realizar la autoridad electoral para poder garantizar que la ciudadanía pudiera acceder su voto es mucho más evidente.

También tuvimos 908 301 funcionarios designados el día de la elección. Esto es 97,8%. La ciudadanía se comprometió y esto es encomiable porque no hay obligación para integrar las mesas directivas de casillas. Esto es importante. La ciudadanía demostró un convencimiento sobre su participación dentro del proceso electoral y eso se tradujo en una de las participaciones ciudadanas más altas en términos de resultados electorales. Estamos hablando del 63,42% de participación ciudadana, que es uno de los más altos o es uno de los más altos desde 1994. Esto quiere decir que la ciudadanía estaba convencida del proceso electoral, de las condiciones por las cuales se iba a ejercer el derecho al voto, y están convencidas de que la autoridad local podía y estaba organizando una elección apegada a los principios rectores que establece nuestra Constitución.

No está de más señalar —y esto es importante— que el sistema electoral mexicano, a lo largo de cuarenta años, ha sido objeto de crítica por parte de la ciudadanía, respecto de la confianza a las autoridades electorales. Entonces, el simple hecho de que tuviéramos un alto porcentaje de participación ciudadana de esos 89 millones que estaban convocados, me parece un dato relevante que vale la pena analizar y entender por qué nos ha ido de esta forma.

Lo siguiente tiene que ver con los resultados exitosos. Hubo alternancias en el Congreso de la Unión. Por ejemplo, de trescientos

cargos que se eligieron, en 248 de ellos hubo alternancia en senadurías de mayoría relativa y primera minoría; esto representa 96 cargos. Hubo 79% de alternancia y en el INE estamos convencidos de que las alternancias no significan una reforma exitosa. Sin embargo, sí significan que hay condiciones necesarias y condiciones básicas sobre las cuales la ciudadanía puede ejercer libremente el voto. Insisto en el tema de la confianza, que sigue siendo una constante, pero a través de acciones que permiten garantizar que las hay. Si hay condiciones de equidad en la contienda, se garantiza que pueden generarse este tipo de resultados.

Otro tema por el cual consideramos exitoso el proceso electoral del año 2018 tiene que ver con los pasos firmes hacia la igualdad de género. El INE aplicó acciones afirmativas en los registros de candidaturas, desarrolló acciones para atender hechos de violencia política contra las mujeres. Como resultado, la legislatura actual es la más paritaria de la historia de México: 48,4% de diputadas y 49,2% de senadoras. Esto es muy importante señalarlo, porque fue el segundo ejercicio en términos de paridad y porque en la reforma de 2014 se estableció, a nivel constitucional, la obligación de postular de manera paritaria en los partidos políticos en el Congreso de la Unión. Esto es 50 y 50. Pero no solamente ese fue el único avance que tuvimos, sino también la Ley Orgánica, Ley General de Partidos Políticos, que estableció la obligación que tenían las organizaciones políticas de viabilizar la postulación de mujeres, no solo en distritos que fueran perdedores, porque eso también advertimos. Lo que estaba ocurriendo garantizaba, previo a 2014, las cuotas existentes. Esto en un 60/40, pero se estaban postulando mujeres o postulaban a mujeres en distritos no ganadores, una simulación que se trató de evitar, a partir de la legislación. Posteriormente, el INE generó varios criterios para eliminar este tipo de simulaciones y que efectivamente se garantizara la paridad en el Congreso de la Unión.

Otro resultado exitoso fueron las elecciones más incluyentes. Esto es, el INE aplicó política de inclusión de grupos vulnerables

que destacan dos aspectos. Primero, se realizó acciones afirmativas del registro de candidaturas indígenas. Esto es partir de una serie de consultas que generamos a lo largo y ancho de todo el país. Con motivo de la *distritación* electoral,<sup>22</sup> obtuvimos que uno de los grandes reclamos era la ausencia de representación indígena en el Congreso de la Unión. Pese a existir un reconocimiento constitucional a la multiculturalidad y al respeto del sistema de normativa interno de los pueblos y comunidades indígenas, advertimos que había una subrepresentación de estos grupos. Entonces, el INE decidió, pese a que no existe una indicación legal para la postulación de candidaturas indígenas, generar las candidaturas, garantizar el derecho a la paridad, pero además que hubiera espacios específicos de candidaturas indígenas. Hoy afortunadamente contamos con trece diputaciones indígenas en el Congreso de la Unión, lo cual es un avance. Me parece que debemos seguir en ello, pero que obedece a una actitud proactiva por parte de la institución, de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para garantizar la inclusión de sectores y grupos vulnerables. Segundo, se dio procedimientos para garantizar a las personas trans el ejercicio del voto.

Otro resultado exitoso, y con esto me parece concluye la primera etapa de mi presentación, son las acciones contra las *fake news*, para así incentivar la participación. Todos sabemos que existe a lo largo y ancho del mundo como un tema global, el tema de difusión de noticias falsas. Para combatir las tomamos la experiencia de dos modelos claramente identificados: el modelo francés, que combate las noticias falsas al penalizar la difusión de las mismas. Y por lo que decidió el INE fue no irnos por ahí, sino generar pedagogía electoral. Esto es, poder explicar, salir ante constantes rumores que existían o de información de difusión de información falsa, generar la mayor cantidad de información que fuera apegada a la legalidad, que tuviera como lógica desvirtuar toda esta información falsa.

<sup>22</sup> Demarcación electoral mexicana. Cf. <https://cartografia.ife.org.mx/sige7/?distritacion>

Para ello, el INE diseñó su política a través de tres ejes que fueron convenios con empresas de redes sociales, Google, Twitter, Facebook. Tuvo una participación en la iniciativa #Verificado 2018. Es decir, a partir de los medios nativos digitales, se logró verificar las noticias que se generaban respecto del proceso electoral. Lo que hizo el INE fue adherirse a esta iniciativa con los medios nativos digitales para que se pudiera generar este combate a los *fake news*. Ya posteriormente desarrollamos el Proyecto Certeza 2018. Como ustedes sabrán, en el INE contamos con la estructura en los trescientos distritos electorales. La gente que colabora como asistente electoral el día de la jornada electoral. Además, tenemos comunicación directa con ese personal y, en caso de que hubiera una noticia (por ejemplo, se está suspendiendo la votación en determinada casilla), a pesar de que fuera falsa, inmediatamente tenemos una comunicación directa con este asistente electoral. Él nos informaba si ocurría o no el hecho. Entonces podíamos monitorear y verificar que realmente estaban ocurriendo este tipo de situaciones.

Los buenos resultados de 2018, debo decirlo, no son producto de un acto fundacional. Sobre nosotros, lo señalaba el profesor Thompson cuando citaba una investigación por parte de Flavia Freindenberg, que decía que “el sistema electoral mexicano goza de hiperreformismo”. Efectivamente, me parece que ha sido una constante del sistema electoral mexicano, semejante a la maquinaria de un reloj. Son engranajes que se han ido modificando y ajustando para que la maquinaria electoral pueda funcionar de manera adecuada y sea un tema beneficioso para la ciudadanía mexicana.

Quisiera mencionar cinco etapas que parecen las fundamentales en términos de construcción de confianza en el sistema electoral mexicano. Para hablar de ellas necesito partir del contexto. En la reforma de 1977, en las elecciones de 1976, el único candidato registrado fue el abanderado del partido gobernante, en ese entonces por 47 años. En 1977, el gobierno

mexicano, a partir del reclamo y de las pretensiones de la oposición, empezó a iniciar el proceso de apertura política, con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Para que puedan tener una idea de este tema agrego una ilustración del famoso caricaturista mexicano 'Rius' (ver gráfico 1 pág. 169), donde se señala cómo es que el PRI no encontró oposición. Porque, técnicamente, en ese entonces el Partido Revolucionario Institucional era una aplanadora y, evidentemente, eso generaba condiciones no democráticas en México.

Gráfico 1. Caricatura política de Eduardo del Río García "Rius".



Fuente: Diario Cambio (México).

Entre las principales innovaciones de la LOPPE,<sup>23</sup> se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público. Además, hubo reconocimiento a las fuerzas políticas existentes, se generaron condiciones para la entrega de financiamiento público de partidos políticos, se garantizó la representación de partidos políticos en la Comisión Federal Electoral, que por entonces formaba parte de la Secretaría de Gobernación. Había registro condicionado para nuevos partidos y *definitividad* si lograban 1,5% de la votación. Actualmente, se ha ido evolucionando, pues tenemos el 3%. Pero lo más importante, me parece, además de la entrega de financiamiento público, fue la generación de un sistema mixto de representación en el Congreso, tanto mayoría relativa como representación proporcional.

En relación con el contexto de la reforma de 1990, reconocimos que las elecciones presidenciales de 1988 fueron severamente cuestionadas por irregularidades en la organización y en los cómputos. El reclamo permanente de las fuerzas políticas sobre la organización de los votos, la parcialización de la organización del proceso electoral, la falta de certeza en quién podía votar, quién no y el control que había, y la falta de controles que había en el ejercicio del derecho al sufragio, generó que el gobierno, una vez más, derivado del reclamo de las fuerzas políticas de oposición, promoviera una reforma constitucional para crear el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el Instituto Federal Electoral (IFE). A esa etapa yo la denominé la construcción de la certeza. El IFE es como un organismo autónomo, a medias en ese entonces, pero especializado en los procedimientos y organizaciones de las elecciones federales. Y digo “autónomo”, entre comillas, porque lo conformaba el secretario de Gobernación y ministro del Interior, que en algunos países estaba identificado como presidente del Consejo. Habían seis consejeros magistrados, abogados reconocidos sin filiación partidista y un

<sup>23</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales.

representante de los partidos políticos con registro y del Congreso de la Unión. Con ello, se empieza a generar un cambio dentro de la institucionalidad electoral mexicana. Esto garantiza que fueran instituciones especializadas las que organizarían después las comisiones electorales.

Posteriormente, como antecedentes de la reforma de 1996 estuvieron las elecciones de 1994, que se desarrollaron en un ambiente tenso a causa de los asesinatos políticos. Hubo además el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la inequidad en las contiendas electorales. Esto obligó a reformular otra vez el sistema electoral, para que la autonomía de la institución estuviera garantizada.

¿Cuáles fueron los principales elementos de la reforma electoral mexicana? El secretario de Gobernación deja la presidencia del IFE. Los consejeros ciudadanos son sustituidos por nueve consejeros electorales con voz y voto. Empiezan a surgir, y surgen dentro del diseño del IFE, las comisiones permanentes, a cargo de consejeros electorales para supervisar las actividades de las ramas ejecutivas del IFE. Dentro de esta reforma de 1996, también se fortalece el sistema de partidos políticos y se modifica el tema del financiamiento público a los mismos, lo que garantiza o establece las fórmulas de asignación dentro de la Constitución para que genere claridad sobre el reparto de dinero público hacia las fuerzas políticas.

La reforma de 2007 tiene como contexto la elección de 2006, que fue una elección controvertida por el escaso margen de triunfo del candidato ganador y por los elementos que alteraron la equidad de la contienda. Las fuentes de financiamiento para las campañas electorales y el acceso a los medios de comunicación fueron los principales reclamos del candidato de turno. Este no había sido favorecido por los votos de la ciudadanía. Hubo exigencia de recuento total de votos para generar certeza de los resultados. A pesar de que no estaba previsto el recuento total de los votos, debo reconocer que las instituciones, tanto el IFE como el Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, hicieron recuentos, ya que había certeza de errores en los cómputos distritales. Debo mencionar que no hubo cambio de ganador, y que en alguna de las ocasiones los reclamos generaban pérdida de votos, para la coalición que se consideraba perdedora.

Esas revisiones son importantes y generaron un cambio, en 2007, en el COFIPE, que es el Código Electoral de Procedimientos Electorales, que otorgó al IFE 53 atribuciones en las siguientes materias: Primero, se dio un nuevo régimen de acceso de partidos y autoridades electorales a los medios de comunicación. A partir de 2007 está prohibida la contratación de tiempos de radio y televisión por parte de los partidos políticos. No solo la contratación, sino también la adquisición de tiempos, a pesar de que no necesariamente medie un contrato. Adicionalmente, el IFE empezó a generar un monitoreo permanente de las transmisiones en radio y televisión para garantizar que, efectivamente, los medios de comunicación transmitieran los mensajes de los partidos políticos. Actualmente, en el INE hacemos una verificación permanente de todas las transmisiones de los medios de comunicación, respecto de la propaganda de partidos políticos.

Del mismo modo, hubo una nueva fórmula para la asignación de financiamiento público. Desde ahí, ya contamos con un porcentaje, que ya está tasado. Esto es un 65% de la unidad de medida de actualización. Es una especie de salario mínimo en México y, además, con un corte permanente al listado del padrón electoral. Asimismo, hay prohibición de propaganda personalizada de campañas negras. Es decir, hay una restricción constitucional y también legal para que los funcionarios públicos incidan en el proceso electoral a favor o en contra de una opción política. Pero, además, está prohibido el uso de recursos públicos dentro de los procesos electorales.

No olvidemos que hay inclusión de los recuentos previos de los cómputos distritales y procedimientos sancionadores en materia electoral. Este último punto me parece que es importante porque

abona al arbitraje que genera la autoridad electoral en los procesos electorales. Aunque detectamos que la sanción repara la violación que existe dentro de los procesos electorales, posteriormente, se recogió en la legislación mexicana la posibilidad de que la autoridad electoral, el IFE, ahora el INE, pueda detener y suspender, a través del dictado de una medida cautelar, la propaganda electoral. Con eso que garantizamos que el efecto negativo que pueda tener una conducta dentro del proceso electoral sea detenido y con esto se pueda tener una función de reparación restauradora de las condiciones que tenga el proceso electoral en México.

Finalmente, para la reforma de 2014 ya no había un tema de inequidad en el acceso a medios de comunicación y utilización de recursos públicos. Pero existía el reclamo de fuerzas políticas de que había interferencia de gobiernos locales en las elecciones de 2012. En consecuencia, se creó un Sistema Nacional de Elecciones para estandarizar las buenas prácticas y procedimientos en materia electoral, generar mayor equidad en la disputa por el poder a nivel local y fortalecer la transparencia del sistema electoral mexicano.

Así, el INE cuenta actualmente con 74 atribuciones para organizar y operar el Sistema Nacional de Elecciones, relacionadas con los siguientes temas: en primer lugar, tenemos la rectoría del INE del Sistema Nacional de Elecciones, es decir, constitucionalmente, ahora se distinguen qué atribuciones son exclusivas del INE en los procesos electorales locales y cuáles son las atribuciones que desarrollan los organismos públicos o locales, esto es, los institutos de cada una de las entidades federativas. El INE, según mi perspectiva, define el universo de votantes a través de la lista nominal de electores, establece el dónde, fija las casillas, el lugar donde se van a establecer las casillas y establece cómo se van a estar vigilando las elecciones. En otras palabras, el INE fiscaliza, a nivel nacional, todos los gastos que ejercen los partidos políticos, tanto a nivel federal como a nivel local.

Hay una nueva operación que implementa un nuevo modelo de fiscalización nacional en línea. Ahora los partidos políticos están

obligados a reportar sus actividades electorales y todos los gastos que ejercen en tiempo real. Una vez que se hace un corte, por así decirlo, con las precampañas, se generan los informes respectivos. Si hay exceso en el gasto de campaña, la consecuencia natural es la cancelación del registro. A consecuencia de la posible candidatura y, posteriormente, cuando concluyan las elecciones, el Instituto tiene cuarenta días para fiscalizar los gastos generados en la campaña electoral.

Recientemente, desde que estuve en Perú, el INE decidió multar a partidos políticos por alrededor de 91 millones de pesos, aproximadamente unos cuatro millones de dólares, porque hubo violaciones a los gastos de campaña en seis procesos electorales durante este año. Lo que está generando el sistema de fiscalizaciones en línea es la posibilidad de fiscalizar de manera permanente el tema de los gastos de partido. Evidentemente, hoy estamos con este modelo de fiscalización del INE, pero, a lo largo de la historia del sistema electoral mexicano, se ha generado una serie de decisiones validadas por el Tribunal Electoral para evitar el secreto fiduciario, el secreto bancario. Se busca permitir que la propia autoridad electoral pueda tener acceso a las cuentas y así poder investigar de manera adecuada, a fin de fomentar la transparencia y rendición de cuentas y cómo se ejerce el dinero público. No hay que olvidar que en México el financiamiento público de los partidos políticos es 100% público, valga la expresión. Se permite financiamiento privado, pero son porcentajes mínimos que están regulados en la propia legislación, como ejemplo, las aportaciones de simpatizantes y militantes del 2% del financiamiento público ordinario. Cuando es de campaña, la ciudadanía o los propios candidatos o simpatizantes pueden aportar hasta el 10% del tope de gastos de campaña. Esto es variable pues existen fuentes de financiamiento privado, pero eminentemente el financiamiento de los partidos políticos es público.

Otro tema que es importante mencionar es el nombramiento de autoridades locales. Se otorgó al INE la función de nombrar a

las autoridades electorales locales, y contamos con tres funciones especiales o atribuciones. Tenemos atracción; es decir, generamos criterios de interpretación para cada uno y que tengan obligación para cada uno de los institutos electorales locales. Tenemos facultades de asunción y delegación total o parcial. Existe la posibilidad de que el instituto jale alguna atribución de los propios institutos electorales locales.

Voy a poner un ejemplo. Ayer, Line Bareiro señalaba correctamente el caso de las *manuelitas*, que ocurrió por el tema de la paridad de género. En Chiapas sucedió que se habían registrado mujeres que habían obtenido el triunfo y les correspondía la asignación por vía de representación proporcional, pero en los partidos, misteriosamente, renunciaron todas las mujeres.

En ese sentido, lo que alegaban los partidos políticos era: ¿A quién meto? ¿A quién inscribo? O, ¿quién los sustituye? Gracias a la comunicación que existe permanentemente con los institutos electorales locales pudimos advertir esta situación y generar un criterio de interpretación, denominado facultades de atracción, para decir “no podemos”. El principio de paridad es un principio que si bien debe ser interpretado a la luz de otros principios constitucionales, no puede generar un fraude a la ley. Y, entonces, lo que empezamos a generar o a interpretar es que si no habían mujeres, como decían los partidos políticos, entonces que se decidiera, por votación, que pudieran integrarse a otro partido. Misteriosamente las renunciaciones dejaron de existir y misteriosamente están integradas a los órganos.

Sobre las organizaciones de elecciones internas de partido, ahora el INE puede, a petición del partido político, organizar sus elecciones internas, con costo al propio partido político. El partido político tiene la obligación de pagar y de cubrir los servicios que genere el INE sobre las organizaciones de los partidos o las elecciones de los partidos políticos. Nosotros, ahora, coordinamos un servicio profesional de todo el país, no solamente el del INE, que tiene una representación en cada una de las entidades, sino

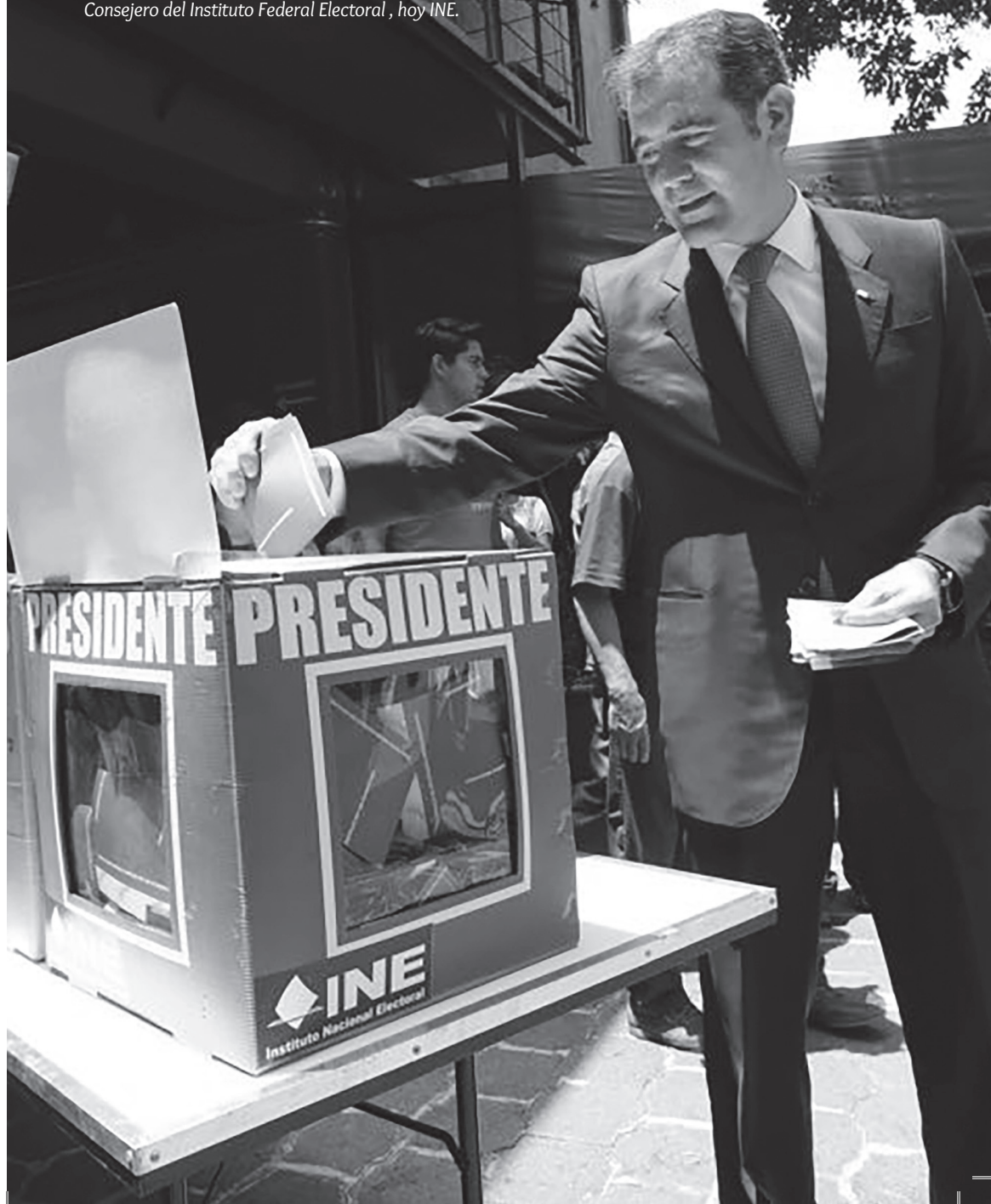
también hacemos el control y generamos las directrices, sobre las cuales el servicio profesional de carrera de los institutos electorales locales pueda generar.

Como pueden advertir, estas cinco o seis atribuciones, que yo identifique como las más relevantes, buscan un elemento importante dentro del sistema electoral mexicano: estandarizar los procesos para garantizar las mejores condiciones en el desarrollo de los procesos electorales del país. Ahora bien, la modificación y presentación del Código Electoral del JNE tiene relación con los tres ejes del éxito del modelo electoral mexicano. Es decir, guarda relación con la autonomía institucional, las reglas de equidad en la contienda electoral y el reconocimiento de la pluralidad política. Evidentemente, yo agregaría el tema del respeto y el fomento de los derechos fundamentales de todas y todos.

178

Me parece que estos elementos dentro del Código Electoral se encuentran contenidos. Hay una determinación clara sobre cuáles son los principios que debe seguir la función electoral: se establecen reglas claras que generan certeza para los actores políticos, particularmente para los partidos que, es importante señalar, son actores claves de todo sistema democrático; y, finalmente, el reconocimiento de la pluralidad política. Hay cuotas o hay obligación de paridad en jóvenes, en temas indígenas, y eso me parece que es fundamental dentro de un sistema electoral. Sobre el tema de la codificación, sin duda, es claro el beneficio que puede generar para estandarizar, para homologar las condiciones y, sobre todo, para generar certeza, que es uno de los elementos claves sin la cual no podemos construir ningún sistema electoral en ninguna parte del país y del mundo.

*Lorenzo Córdoba Vianello  
Consejero del Instituto Federal Electoral , hoy INE.*





# LEGISLACIÓN ELECTORAL Y REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO. EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES

181

El INE es el órgano autónomo y especializado del Estado mexicano que organiza elecciones limpias, equitativas y confiables.

Su diseño descansa en tres elementos principales:

- Ciudadanización
- Profesionalización
- Vigilancia





# 2018: LA ELECCIÓN MÁS GRANDE DE LA HISTORIA DE MÉXICO

El 1 de julio de 2018, más de 89 millones de mexicanos fueron convocados a elegir:

182



Presidente  
de la República



**628** Legisladores  
federales





**17 670**

autoridades locales en

**30** entidades  
del país





## 1 LOGÍSTICA ELECTORAL EFICAZ Y EFICIENTE

---

**156 792**

casillas instaladas  
(99,9% del total)

**908 301**

funcionarios designados  
el día de la elección  
(97,8% del total)

**63,42%**

de participación  
ciudadana  
(el más alto desde 1994)

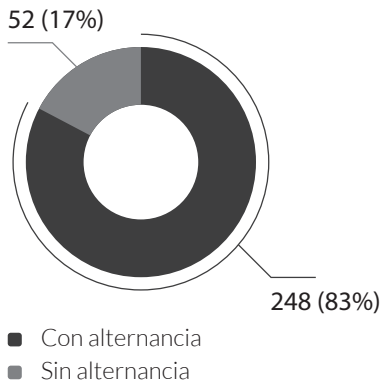


## RESULTADOS EXITOSOS

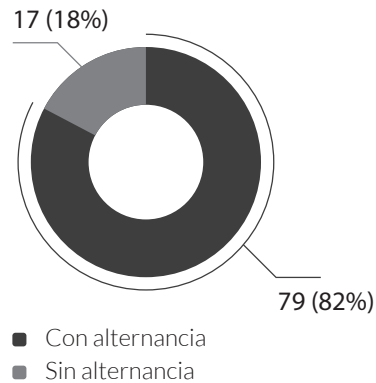
### 2 PERMANENCIA DEL PLURALISMO POLÍTICO

Alternancias en el Congreso de la Unión (2018)

#### DIPUTACIONES DE MAYORÍA ALTERNATIVA



#### SENADURÍAS DE M. RELATIVA Y PRIMERA MINORÍA



## 3 PASOS FIRMES HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO

---

El INE aplicó acciones afirmativas en los registros de candidaturas y, desarrolló acciones para atender hechos de violencia política contra las mujeres.

Como resultado, la legislatura actual es la más paritaria de la historia de México (48,4% de diputadas y 49,2% de senadoras).

186

---

## 4 ELECCIONES MÁS INCLUYENTES

---

El INE tiene una política de inclusión de grupos vulnerables en la que destacan 2 aspectos:

- ♦ Acciones afirmativas para el registro de candidaturas indígenas.
- ♦ Procedimientos para garantizar a las personas trans el ejercicio del voto.




## 5 ACCIONES CONTRA LAS NOTICIAS FALSAS

---

Para combatir las noticias falsas, el INE difundió información verídica sobre las elecciones.

Para ello, diseñó su política de comunicación con base en 3 ejes


- ♦ Convenios con empresas de redes sociales.
  - ♦ Participación en la iniciativa #Verificado2018.
  - ♦ Desarrollo del Proyecto Certeza 2018.
- 



Los buenos resultados del INE en 2018 no son un hecho reciente ni producto de un acto fundacional.







"EL PRI ES  
EL PUEBLO EN  
EL PODER.."

VAYA: NO  
ENCONTRÉ  
OPPOSICIÓN..

## CONTEXTO

---

190


- ♦ En las elecciones de 1976, el único candidato registrado fue el abanderado del partido gobernante por 47 años.
- ♦ En 1977, el gobierno mexicano comenzó el proceso de apertura política con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

# REFORMA DE 1977

## EL RECONOCIMIENTO DE LA PLURALIDAD

---

Principales innovaciones de la LOPPE:

- ◆ Partidos políticos como entidades de interés público.
  - ◆ Reconocimiento de fuerzas políticas proscritas.
  - ◆ Financiamiento público a partidos políticos.
  - ◆ Representación de los partidos en la Comisión Federal Electoral y acceso a los medios de comunicación.
  - ◆ Registro condicionado para nuevos partidos políticos y definitividad si lograban 1,5% de votos.
  - ◆ Sistema mixto de representación en el Congreso.
- 



# REFORMA DE 1990

## CONTEXTO

---

192

---

- ♦ Las elecciones presidenciales de 1988 fueron severamente cuestionadas por irregularidades en la organización y los cómputos.
- ♦ El gobierno promovió una reforma constitucional para crear el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el Instituto Federal Electoral (IFE).






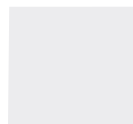
## LA CONSTRUCCIÓN DE LA CERTEZA

---

El IFE, organismo autónomo encargado de organizar las elecciones federales.

Conformación:

- ♦ El secretario de gobernación (interior) como presidente del Consejo.
  - ♦ Seis consejeros magistrados: Abogados reconocidos sin filiación partidista.
  - ♦ Representantes de los partidos políticos con registro y del Congreso de la Unión.
- 



## CONTEXTO

---

194


Las elecciones de 1994 se desarrollaron en un ambiente tenso, por causa de los asesinatos políticos, el alzamiento del EZLN y la inequidad en las condiciones de la contienda electoral.



# REFORMA DE 1996

## UNA AUTORIDAD IMPARCIAL E INDEPENDIENTE

---

- ♦ El secretario de gobernación (interior) dejó la presidencia del IFE.
  - ♦ Los consejeros ciudadanos son sustituidos por 9 consejeros electorales con voz y voto.
  - ♦ Surgieron las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.
- 



# REFORMA DE 2007

## CONTEXTO

---

196

---

La elección de 2006 fue muy controvertida por el escaso margen de triunfo del candidato ganador y por los elementos que alteraron la equidad en la contienda:

- ♦ Las fuentes de financiamiento para las campañas electorales.
- ♦ El acceso a los medios de comunicación.

Hubo exigencia de recuento total de votos.



## EN BUSCA DE ELECCIONES MÁS EQUITATIVAS

La reforma al COFIPE en 2007 otorgó al IFE 53 atribuciones en las siguientes materias:

- ◆ Nuevo régimen de acceso de partidos y autoridades electorales a los medios de comunicación.
- ◆ Nueva fórmula para la asignación del financiamiento público.
- ◆ Prohibición de propaganda personalizada y **campañas negras**.
- ◆ Inclusión de recuentos previos a los cómputos distritales.
- ◆ Procedimientos sancionadores en materia electoral.





## CONTEXTO

---

198

Ante la interferencia de los gobiernos locales en las elecciones de 2012 se creó un sistema nacional de elecciones para:

- ♦ Estandarizar las buenas prácticas y procedimientos en materia electoral.
- ♦ Generar mayor equidad en la disputa por el poder a nivel local.
- ♦ Fortalecer la transparencia del sistema electoral mexicano.



# REFORMA DE 2014

## HACIA EL SISTEMA NACIONAL DE ELECCIONES

---

El INE cuenta con 74 atribuciones para organizar y operar el sistema nacional de elecciones, relacionadas con los siguientes temas:

- ◆ Rectoría del INE del sistema nacional de elecciones.
- ◆ Operación del nuevo modelo de fiscalización nacional **en línea**.
- ◆ Nombramiento de autoridades electorales locales.
- ◆ Atracción, asunción y delegación parcial o total.
- ◆ Organización de elecciones internas de partidos.
- ◆ Integración del Servicio Profesional Electoral Nacional.



**Los ejes del éxito del modelo electoral mexicano son:**

- ♦ Autonomía institucional
- ♦ Reglas de equidad en la contienda electoral
- ♦ Reconocimiento de la pluralidad política





# REQUISITOS PARA INSCRIPCIÓN Y CAUSALES DE CANCELACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

---

Patricio Santamaría

*Presidente del Servicio Electoral de Chile*



Muy buenos días a todos. Quiero dar un agradecimiento especial al Jurado Nacional de Elecciones del Perú (JNE) por esta invitación y por esta iniciativa que, como muy bien señalaba Enrique, es un espacio, un foro que nos permite no solamente revisar lo que estamos haciendo en nuestros respectivos países, sino también, y muy especialmente, anticiparnos en empezar a pensar algunos desafíos y cómo resolver algunos de estos.

Yo leía hace unos días a Greta Thunberg, la adolescente activista sueca, que decía: “Mientras nuestros padres discuten y ven *Juego de Tronos*, el planeta se quema”. Y eso tiene que ser un llamado creó para muchas de nuestras instituciones, a fin de, efectivamente, ocuparnos de lo importante, de lo relevante, de lo que tiene futuro. Y eso, precisamente, creo que lo estamos haciendo en este espacio. Por eso, reitero mi agradecimiento. El presidente Ticona nos comentaba sobre el interés que despertó este foro, la necesidad de abrir otros espacios para transmisión por circuito cerrado, más de mil interesados, la presencia de jóvenes, de mujeres, en general, nos muestra que hay un espacio donde podemos enfrentar algunas tareas que creo ya enfrentaron generaciones anteriores. Si a un *millennial* se le invitara a una charla o una ponencia con requisitos para la inscripción de causales de cancelación de las organizaciones políticas, lo más probable es que lo pensaría varias veces antes de dedicar su tiempo a un tema como este. Parto entonces señalando la importancia de la formación ciudadana, de la educación cívica, que es la base principal para asumir cualquiera de estos temas.

Inicio esta presentación poniendo el artículo 20.º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para resaltar que precisamente de lo que estamos hablando es de la regulación de derechos humanos. En el artículo 20.º, se establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica, mientras que en el 21.º, se establece el derecho a elegir y ser elegido, es decir, el derecho humano de toda persona en participar en el gobierno de su país, por sí mismo o a través de sus representantes. Para tener la posibilidad de ser elegidos democráticamente han ocurrido varios sucesos. Le comentaba yo a Wilfredo Penco que a mediados del siglo XIX Uruguay y Colombia, y probablemente Estados Unidos, tenían una concepción moderna de lo que son hoy en día los partidos, pero en esa época y a principios del siglo XX los partidos eran asociaciones vinculadas, en su origen, a comités parlamentarios o comités electorales y la relación que se daban entre ambos. Con posterioridad, empieza a surgir el tema de los partidos políticos, el tema de las asociaciones voluntarias. Desde sindicatos, clubes populares e iglesias se empieza a *ciudadanizar* el tema.

Así, estas antiguas facciones de alguna manera solo perseguían intereses muy particulares, que pasan a ser asociaciones donde hay principios o valores comunes. Revisemos los años previos al año 1948, inmediatamente terminada la Segunda Guerra, porque las primeras constituciones solamente recogieron el derecho de las personas a elegir y a ser elegidos, y no aparecía la doctrina, el interés en los debates, el tema de los partidos propiamente tratables, en la concepción que acabamos de señalar recientemente.

Se legalizó la actividad partidaria con posterioridad y luego se inició una regulación constitucional. Cada país lo hacía desde su cultura, desde su idiosincrasia, desde sus tradiciones democráticas y, de alguna manera, sorteando este desacuerdo que hasta el día de hoy existe para regular a los partidos políticos. Para algunos no es bueno regular en detalle la vida partidaria porque la actividad política traspasa el campo de lo jurídico, es decir, el campo del

*deber ser*, y hay otros temas que se deben dejar más bien a la ética y al compromiso de los actores de los procesos políticos, quienes conforman los partidos políticos. Otra de las tendencias señala que es preferible, más allá de lo estructural, regular efectivamente al máximo un marco jurídico, para que sea una garantía eficaz del buen funcionamiento de instituciones que son fundamentales para la democracia.

Si uno revisa una línea de tiempo lo primero que se establece es la existencia de los partidos como actores electorales. Se reconoce el derecho de asociación, se prohíbe determinado tipo de asociaciones contra la moral, buenas costumbres, principios constitucionales democráticos, etcétera. En Europa el proceso se inicia en la década de los setenta y si bien en América Latina muchos de nuestros países existían desde los albores de las independencias, durante estos dos siglos van evolucionando y atraviesan por un proceso que es lo que a mí me hacía señalar que vivimos una época probablemente similar a la que vivieron antiguas generaciones. Lo primero era la oposición de la sociedad respecto de estas agrupaciones, a quienes se las miraba como organizaciones destinadas a buscar intereses individuales o solamente traficar influencias. Contra eso hubo que luchar y, a pesar de eso, se logra incorporar, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho de asociación. Salvo Uruguay, el año 1934, y República Dominicana, el año 1942, en general, el resto de países incorpora estos aportes, este crecimiento que se produce desde la segunda mitad del siglo XX.

Entre los años 1948 y 1978, hubo doce países que incorporan constitucionalmente el tema de la regulación de los partidos, el derecho de asociación y, con posterioridad, lo que es la reserva democrática. Recordaba a Alejandro Tullio y su primera exposición de esta mañana, sobre cómo surgen los procesos de reforma, la formulación de determinadas leyes y fundamentalmente regulaciones más detalladas. Hoy día podríamos decir que prácticamente todas las Constituciones y los países de América

Latina consagran constitucionalmente el derecho de asociación y entregan la regulación de este derecho, de una u otra forma, a las leyes orgánicas constitucionales. En la Constitución chilena, que conozco más directamente, se establece que la ley orgánica va a regular las materias que conciernan a las sanciones que se aplican por el incumplimiento de los preceptos. Se establecen requisitos de la conformación de los partidos políticos, incluso se señala si podrá considerarse su disolución.

La legislación, como les decía, es diferente desde las distintas miradas, ópticas, tradiciones, costumbres, y se van regulando desde la naturaleza jurídica, desde los partidos, como también los requisitos y exigencias para el ejercicio de este derecho. Chile se integra a la lista más larga de instituciones de derecho público recién desde hace un par de años. En la reforma del año 2016, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México Nicaragua, Paraguay y Uruguay los consideran instituciones de derecho público. Y una tercera categoría la podemos encontrar en las asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica.

¿Cuál es la experiencia chilena? Nosotros tenemos una experiencia que se ha aplicado desde el retorno de la democracia, en 1989. Primero, se ha acatado durante muchos años una Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, que se gestó a fines de la dictadura militar y que tiene su última reforma en 2017, con un decreto con fuerza de ley. Ahora, hay un intento por codificar la legislación electoral.

Pero aquí lo que se hizo es fijar un texto refundido de la Ley N° 18603. Lo veremos más adelante, en que se exige a la legislación chilena que haya ciudadanos con derecho a sufragio, chilenos mayores de 18 años de edad, que no hayan sido condenados ni estén procesados por delitos que merezcan penas de más de tres años y un día, y que tampoco pertenezcan a un partido existente o en formación. Se requiere una escritura pública que se presenta ante el Servicio Electoral y que debe contener todos los puntos que se señalan: individualización completa de los cien comparecientes,

la declaración de voluntad de constituir un partido, el nombre del partido, sigla, lema, descripción, declaración de principios, estatuto del mismo, y nombre y apellido de las personas que integran el órgano ejecutivo y el Tribunal Supremo Provisional. Estas últimas tienen que concurrir, es decir, tiene que estar entre los cien constituyentes del partido.

Una vez que es revisada una primera versión por el Servicio Electoral y se publica en nuestras páginas web, el partido cuenta con 210 días para obtener el *quorum*, que es otro elemento al que también quiero referirme inmediatamente después de este punto. Originalmente, se requería el 5% del electorado de la última elección de diputados para los efectos de poder constituirse. Sin embargo, a raíz de la reforma del año 2015, se sustituyó el sistema binominal, por lo que se rebajó entonces al 0,25% del electorado. En esa oportunidad, junto con rebajarse el porcentaje del electorado también se estableció que se constituyeran como partidos, al rebajarse un segundo requisito que tiene que ver con la estación territorial para aquellos que se constituyeran en una, al menos, de las dieciséis regiones de Chile. Eso llevó a que, en la práctica, en una de las regiones, la decimoprimer, la del Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, con 95 personas, se pueda constituir un partido. Y entonces, de los diecisiete partidos que eran los tradicionales en Chile, se llegó a 39 o 40 partidos.

Con posterioridad, y a raíz de las reformas del año 2016, que es cuestión inédita en el mundo, donde representantes de los propios partidos se fijaron un plazo de un año para reinscribir a los afiliados de los partidos, para así mantenerse existiendo como tales, esta norma se modificó en dos sentidos. Primero, se exige el 0,25%, en la medida que sea una cifra superior a quinientos electores. Con esto, en el caso de la decimoprimer región del Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, capital Coyhaique, en vez de 95 ya requeríamos, al menos, 500. Pero también se estableció que los partidos debían tener presencia para ser reconocidos como tales en ocho regiones de las dieciséis, o, a lo menos, en tres regiones contiguas.

Hay una tabla, como yo les decía (*ver gráfico, 1 p. 187*), que muestra el 0,25% del electorado, respecto de las últimas elecciones de diputados en 2015. Si uno ve, no en las regiones del centro del país, sino al sur, como la región de Magallanes y de la Antártica Chilena, la región General Carlos Ibáñez del Campo y la región de Los Lagos, tenemos tres regiones contiguas que, territorialmente, con 1670 personas, ha constituido el partido con 1670 afiliados. El razonamiento queda atrás pues aquí estamos regulando un derecho humano, fundamentalmente, y los derechos humanos, rol del Estado, deben precisamente favorecerlo, promoverlo. Esto lo digo porque si bien es una opinión personal, no es una opinión del Servicio Electoral que represento. Desde siempre, hemos planteado la necesidad de que se considere este derecho del artículo 21.º como un deber respecto de la ciudadanía. Cumplidos todos estos requisitos del *quorum*, con una parte de afiliados y la extensión territorial, el director del servicio inscribe al partido, que, desde ese momento, obtiene la personalidad jurídica de institución de derecho público.

En Perú, si uno mira lo que el Jurado está proponiendo respecto de estos temas, tiene bastante similitud: acta de fundación, 240 000 adherentes de los partidos políticos, los comités partidarios, al menos cincuenta y al menos uno en cada departamento. Además, de Lima y el Callao, lo que debe contener el estatuto partidario es la designación de los personeros legales, representantes legales de los partidos, designación de tesoreros, suplentes, reglamento electoral. Son requisitos o exigencias bastantes similares, como puede percibirse: aspectos formales de fondo, procedimientos escritos y solemnidades, eso es lo que caracteriza lo que son los procedimientos de los procesos de inscripción de los partidos; así también, plazos, cumplimiento de *quorum* de afiliados y cumplimiento de la presencia territorial. Insisto, en Chile, pues durante once meses bastaba con inscribir un partido en una región para tener existencia legal. Pero en 2016 se modifica y, hoy en día, se requiere al menos tres regiones contiguas u ocho en todo el territorio nacional.

Gráfico 1. Número de ciudadanos chilenos afiliados al partido equivalente, al menos, al 0,25 % del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones.

REGIONES	AFILIADOS
Región de Arica y Parinacota	500
Región de Tarapacá	500
Región de Antofagasta	500
Región de Atacama	500
Región de Coquimbo	580
Región de Valparaíso	1600
Región Metropolitana	6178
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	794
Región del Maule	912
Región de Ñuble	500
Región del Bío Bío	1363
Región de la Araucanía	832
Región de los Ríos	500
Región de los Lagos	670
Región de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	500
Región de Magallanes y Antártica Chilena	500

Veamos las causales de disolución, que también son muy similares. Pueden estar expresadas de diferentes formas, usando otros verbos, adjetivos, pero, primero, obviamente, con el acuerdo que tienen los afiliados, que son acuerdos que se deben adoptar en una asamblea, en una reunión del órgano colectivo, con presencia de ministros del Servicio Electoral. La segunda causal también existe en lo que se está proponiendo en el Código en el Perú: por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos, en cada una de las regiones en las que el partido está inscrito, a menos que se obtengan cuatro parlamentarios. Se observa la representatividad desde el punto de vista de los cuatro parlamentarios en dos regiones distintas, sean diputados o senadores. La tercera causal es la fusión con otro partido. Hay una cuarta causal que muestra la preocupación del legislador por mantener o no ser tan estricto con las causales de disolución o suspensión de los partidos, que tiene que ver con la tarea que realizamos nosotros permanentemente como Servicio Electoral, que es estar pendiente del número de afiliados de los partidos, porque si bajan del 50% se incurre en una causal de disolución, pero da un tiempo, como vamos a ver después, de 180 días para que, por requerimiento del director del Servicio Electoral, puedan completar nuevamente los mínimos o los quorum para que puedan seguir manteniéndose.

Existe otra causal que también está en la propuesta del JNE. Se disuelve el partido cuando se exceden de las funciones que le son propias o infringen lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 1.º de la Ley N° 18603, que, precisamente, busca fortalecer la democracia y promover el respeto, garantía y promoción de los derechos humanos. El segundo caso previsto de disolución es la reincidencia de no respetar los límites de los aportes. Un poco de ello nos comentaba Alejandro Tullio desde Buenos Aires.

No respetar los límites de los aportes, que en Chile están bastante regulados a partir de la reforma del año 2016, y partir de los escándalos de financiamiento irregular de la política, que estallaron o se hicieron públicos en ese momento. Recibir aportes

de personas jurídicas, en Chile, está prohibido. Recibir aportes de empresas o de personas jurídicas, salvo el fisco de los propios partidos políticos a sus candidatos. Y la infracción grave reiterada a las normas de financiamiento, que es lo mismo que ocurre en la propuesta del Jurado. Por último, la sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional al partido político. La disolución del partido se hace mediante la cancelación y la realiza el director del Servicio Electoral, pero con acuerdo previo del consejo directivo, como corresponde decidir.

En este caso, y para ver si se cumple con el 5% que exige la ley, se produce una situación que nosotros estamos solicitando que se regule, y que debería tenerse presente desde el momento de la elección hasta el momento en que sea visto por el Tribunal Calificador de Elecciones, que es el órgano jurisdiccional chileno. En Chile está separada la función administrativa, que le corresponde al Servicio Electoral, y la función jurisdiccional, que le corresponde al Tribunal Calificador de Elecciones. Desde que el Tribunal dicta una sentencia o un resultado preliminar que nos corresponde dar la misma noche de las elecciones, se ha entendido que recién cuando se dicta sentencia la proclamación, y el partido quedaría incurriendo en una causal de disolución, lo que permite, en un plazo bastante largo, a veces de tres meses, que los partidos busquen fusionarse para evitar precisamente la disolución. Como lo señalamos, esta fusión muchas veces no responde a las realidades o con las declaraciones de principios. Dentro de las causales, también se establece la disolución, ya lo señalé, del mínimo de afiliados del quorum, del número de personas que deben integrar el partido. Pero se establece también este plazo de seis meses, o 180 días, donde los partidos pueden completar ese plazo y no incurrir en causal de disolución. Es una norma especial, en el caso de partidos, que el Tribunal Constitucional declare su inconstitucionalidad, ya que, inmediatamente, el Servicio Electoral cancela la inscripción.

También quiero detenerme en lo que son las causales de suspensión y disolución de partidos políticos. Por ejemplo,

cuando nos encontramos con partidos que no participaban pero que seguían recibiendo el financiamiento público, determinamos la disolución del partido, lo que fue ratificado posteriormente por el Tribunal Calificador de Elecciones. Cuando se verifica esta infracción grave, en el caso del financiamiento, notamos que es muy similar a la causal que existe en Chile.

Antes de terminar, quiero comentar una causal de disolución que no está en la ley, pero puede presentarse. Se trata del necesario 5% en ambas legislaciones, de la propuesta del Jurado. En la legislación chilena es fundamental el 5% de obtención válidamente emitido. El rendimiento de los partidos es el principal factor que influye en la permanencia, mientras que un segundo factor tiene que ver con la mantención del número de afiliados y la importancia de alcanzar escaños.

214

Yo partí con la frase de Greta, en el sentido de que nuestros padres están preocupados en *Juego de Tronos*, mientras el planeta se quema por todos lados y resaltó que me llama mucho la atención y quiero felicitarlos a ustedes en el interés que muestran por la participación en este Seminario. Creo que es muy importante, y que se requiere asumir esa actitud que tuvieron antiguas generaciones. Frente a lo que significaron las facciones, tuvieron que ir más allá de la oposición que había desde la ciudadanía, para poder formar estas asociaciones que son fundamentales en nuestros sistemas democráticos. Pero también debemos tener presente que hoy en día hay otras iniciativas. Lo conversábamos anoche con algunos miembros del Jurado, con Penco, con Thompson. Es algo que puede parecerse un poco absurdo, pero que, desde mi punto de vista, creo que debemos tener presente cuando estamos regulando, y cuando estamos avanzando en la línea y en el camino que se ha trazado el JNE, o la República del Perú, en general. Pero hoy, esa oposición se manifiesta en la desconfianza, el descrédito, el desinterés. Todos frutos, desde mi punto de vista, del individualismo que ha permeado nuestras sociedades, que ha permeado también a los partidos políticos y muchas de nuestras instituciones. Una

mirada individual que rompe la mirada comunitaria, que es en la que se basan estas asociaciones voluntarias que están orientadas a perseguir el bien común.

Y los jóvenes no se están quedando tranquilos, y además algunos científicos empiezan a plantear cosas, y tal vez uno podría decir, ¿de qué están hablando? Pero eliminar, por ejemplo, la elección de parlamentarios, y, con lo sucesivo, se sorteen los cargos parlamentarios o se sorteen las asambleas donde una persona común y corriente, desde el sentido común, desde su mirada, durante seis años, va a ejercer la labor legislativa y de fiscalización del Poder Ejecutivo. Podría decir que eso sería una causal de disolución que no está escrita en nuestras legislaciones, lo que sin duda podría darse de hecho.

En Finlandia, han estado avanzando en los comités parlamentarios futuros. Y hay un grupo de parlamentarios que empiezan a cubrir una necesidad que surge hoy en día contra la autoridad electa que está mirando la elección siguiente, su posible reelección y, a veces, eso se contradice con miradas de más largo plazo. Esto hacía que la primera ministra noruega dijera “el mundo no es nuestro, sino de nuestros hijos, de nuestros nietos”. Esa mirada es la que se está implementando a través de asambleas ciudadanas. En Chile ya podremos conversar sobre este punto, pero también tener presente una causal de disolución, que si bien no está contemplada en nuestra legislación y que muchos no querríamos, sin duda pone en riesgo la democracia.

Me disculpan, incorporé un tema que no estaba considerado, pero creo que debíamos ver. En setiembre de 2019, en Chile, vamos a tener el privilegio de recibir autoridades, como el doctor Ticona, presidente del JNE, y de representantes de los países que integran hoy en día el Protocolo de Quito. Como ustedes saben, esta es una iniciativa que surge en 1989, no de Estados con gobiernos que venían saliendo de dictaduras, sino que surge de los propios órganos electorales, al mirar experiencias de otros.

Entonces, creo que, con mucho mayor entusiasmo, tenemos que asumir ciudadanía, jóvenes, mujeres, en general, los hombres de siempre, la tarea de fortalecer nuestra democracia, y avanzar en la línea que el JNE ha señalado. Ojalá se discuta y se llegue a una legislación sobre el tema, pero también mirando lo que está ocurriendo en otras partes, para no terminar viendo la final de *Juego de Tronos*, sino que, efectivamente, nos ocupemos de lo importante.

Muchas gracias.



Patricio Santamaría en plena disertación.





# REQUISITOS PARA INSCRIPCIÓN Y CAUSALES DE CANCELACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS



Declaración Universal de Derechos Humanos

**Artículo 20.º**

**1. Toda persona tiene derecho** a la libertad de reunión y **de asociación** pacífica.



## 10. DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES: LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

**Artículo 19.º** La Constitución asegura a todas las personas:

15.º **El derecho de asociarse sin permiso previo.**

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley...

*(Constitución Política de la República de Chile)*

“Una ley orgánica constitucional regulará las...  
materias que les conciernan y las sanciones  
que se aplicarán por el incumplimiento de sus  
preceptos, dentro de las cuales podrá considerar  
su disolución.”

223

---

(Frase final, Cap. III, inciso 15.º, artículo 19.º, CP  
de la Rep.)

Las legislaciones regulan este derecho de manera  
diferente, tanto en lo que dice “relación con su  
naturaleza jurídica”, como con los requisitos y  
exigencias para su ejercicio.

---



PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PRIVADO	INSTITUCIONES*	ASOCIACIONES VOLUNTARIAS DOTADAS DE PERSONALIDAD JURÍDICA
Brasil	Argentina (por jurisprudencia)	Colombia
Ecuador	Bolivia	El Salvador
Perú	Chile	Panamá
	Costa Rica (por jurisprudencia)	
	Guatemala	
	Honduras	
Venezuela	México	República Dominicana
	Nicaragua	
	Paraguay	
	Uruguay (por doctrina)	

\*Instituciones de derecho público, de derecho público no estatales, entes públicos no estatales o entidades de interés público



## EXPERIENCIA CHILENA

- ♦ Ley N° 18.603, Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (23.03.1987).
- ♦ Decreto con Fuerza de Ley N° 4, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) (06.09.2017).



## REQUISITOS EN CHILE PARA LA INSCRIPCIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

---

a) Normas Legales, Ley N° 18.603, Ley Orgánica Contitucional de los Partidos Políticos.

**Artículo 5.º.-** Para constituir un partido político, sus organizadores, que deberán ser a lo menos **cien ciudadanos con derecho a sufragio y que no pertenezcan a otro partido existente o en formación**, procederán a extender una escritura pública que contendrá:



- a) Individualización completa de los comparecientes.
- b) La declaración de la voluntad de constituir un partido político.
- c) El nombre del partido y, si lo tuviere, sigla, lema y descripción literal del símbolo.
- d) Declaración de principios del partido.
- e) Estatuto del mismo.
- f) Nombres y apellidos de las personas que integran el órgano ejecutivo y el tribunal supremo provisionales.

Las personas que integren el órgano ejecutivo y el tribunal supremo provisionales deberán concurrir al otorgamiento de la escritura pública a que se refiere este inciso.

**Artículo 6.º.-** El partido político en formación podrá proceder a la afiliación de sus miembros, para lo cual dispondrá de un plazo de doscientos diez días corridos.

Será necesario que se afilie al partido un número de ciudadanos con derecho a sufragio equivalente, a lo menos al **0,25% del electorado** que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose, siempre y cuando dicho porcentaje del electorado en cada región fuere superior a **500 electores**.

**Si del cálculo descrito resultare una cantidad de electores menor a 500, los partidos políticos deberán afiliar, en dichas regiones, al menos a 500 electores.**

El cálculo del porcentaje señalado se hará según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.

La afiliación al partido en formación se efectuará mediante declaración suscrita por cada ciudadano con derecho a sufragio ante cualquier notario, ante el oficial del Registro Civil, o ante el funcionario habilitado del Servicio Electoral.

## AFILIADOS POR REGIÓN

La ley establece que es necesario que se afilie al partido un número de ciudadanos con derecho a sufragio equivalente, a lo menos, al **0,25%** del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose. (Ver cuadro p. 209).

En el referido plazo de 210 días el partido debe acompañar, en un solo acto, el número de fichas suficientes, para constituirse legalmente en al menos ocho de las regiones en que se divide política y administrativamente el país o en un mínimo de tres regiones geográficamente contiguas.

**Artículo 7.º.-** Cumplidos los requisitos a que se refieren los artículos 5.º y 6.º, y reunido el número de afiliados a que alude este último artículo **en ocho de las regiones en que se divide política y administrativamente el país o en un mínimo de tres regiones geográficamente contiguas**, se solicitará al director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos. La solicitud deberá ser firmada por el presidente y por el secretario del partido en formación.

Si transcurridos tres días hábiles fatales contados desde la expiración del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo precedente, no se hubiere dado cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, caducará el derecho a la inscripción.



## ARTÍCULO 77.º.- REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN PERÚ, SEGÚN PROYECTO CÓDIGO ELECTORAL 2019

---

232

---

La solicitud de registro de un partido político se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:



- a. El Acta de fundación que contenga lo establecido en el artículo 78.º del presente Código.
- b. La relación de 240 000 adherentes al partido político. La identidad de los adherentes es verificada por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- c. Los comités partidarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 79.º del presente Código y la lista de afiliados a dichos comités.
- d. El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 80.º del presente Código.
- e. La designación de los personeros legales, titular y alterno, los cuales representan al partido político ante los organismos electorales. Asimismo, la designación de los personeros técnicos titular y alterno.
- f. La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior, sin perjuicio de lo establecido en el inciso precedente.
- g. La designación de un tesorero titular y un suplente del partido político.
- h. El Reglamento Electoral.

Los partidos políticos cuentan con un plazo de **dos (2) años, contados a partir de la adquisición de formularios, para el registro de sus adherentes y la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones.**

Desde la compra del formulario se efectúa reserva de la denominación respecto de la cual se inicia la recolección de firmas por igual plazo.

## ASPECTOS FORMALES Y DE FONDO

---

235

---

- ♦ Procedimiento escrito con solemnidades
- ♦ Plazos
- ♦ Cumplimiento de **quorum** de afiliados
- ♦ Cumplimiento de presencia territorial



## CAUSALES PARA LA DISOLUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

---

**Artículo 56.º.-** Los partidos políticos se disolverán:

- 1.- Por acuerdo de los afiliados, a proposición del órgano intermedio colegiado, de conformidad con el artículo 35.º.
- 2.- Por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de, al menos, las ocho regiones, o en cada una de, al menos, tres regiones geográficamente contiguas, en su caso. A menos que elija un mínimo de cuatro parlamentarios en, al menos, dos regiones distintas, sean diputados o senadores.
- 3.- Por fusión con otro partido.
- 4.- Por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al 50% del número exigido por la ley para su constitución, en cada una de, a lo menos, las ocho regiones o en cada una de, al menos, las tres regiones contiguas, en su caso. El número mínimo de afiliados deberá actualizarse después de cada elección de diputados.



5.- Por no haber constituido, dentro del plazo de seis meses contado desde la inscripción del partido, los organismos internos que se señalan en los artículos 27.º, 29.º, 30.º y 31.º (Órgano Ejecutivo (OE), Órgano Intermedio Colegiado (OIC), OE y OIC regionales y Tribunal Supremo.

6.- En los casos previstos en los artículos:

61: El partido político que excediere en sus actuaciones las funciones que le son propias o infringiere lo dispuesto en el inciso 3.º del artículo 1.º, que le encarga fortalecer la democracia y el respeto, garantía y promoción de DD.HH.

64. inciso 2.º: Reincidencia en no respetar los límites de aportes, recepción de aportes de personas jurídicas, recibir aporte que no sean de origen nacional, y

66: Infracción grave y reiterada a las normas de financiamiento.

7.- Por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19.º, número 15.º, inciso 6.º y 93.º, número 10º de la Constitución.

**Artículo 57.º.-** La disolución del partido político, para todos los efectos legales, se formalizará mediante **la cancelación de su inscripción en el registro de partidos políticos, la que será efectuada por el director del Servicio Electoral, previa resolución del Consejo Directivo del Servicio Electoral, que así lo disponga.**

En el caso del número 2.º del artículo anterior, la cancelación se efectuará noventa días corridos después de comunicada al director la sentencia de proclamación del Tribunal Calificador de Elecciones y el escrutinio general que este haya realizado.

Dentro de este plazo los partidos políticos podrán fusionarse, debiendo comunicar esta circunstancia al director del Servicio Electoral.

En el caso del número 4.º del artículo precedente;

El director del Servicio Electoral procederá a la cancelación de la inscripción, luego de transcurridos 180 días corridos desde que dicho Servicio haya representado al presidente del partido o su equivalente la disminución de los afiliados en los términos del citado número y siempre que en este lapso no se hubieren acreditado nuevas inscripciones que completen el número mínimo de afiliados exigidos para constituir un partido.

**En contra de la resolución del director del Servicio Electoral que cancele una inscripción, podrá reclamarse para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, excepto en los casos de los números 6.º y 7.º del artículo precedente.**

**Artículo 58.º.-** Resuelto por el Tribunal Constitucional que un partido político es inconstitucional, y luego de la publicación del extracto de la respectiva sentencia, el director del Servicio Electoral procederá de inmediato a cancelar su inscripción.

**Artículo 59.º.-** Disuelto un partido político, se dispondrá de sus bienes en la forma prescrita por sus estatutos y si en estos no se hubiere previsto su destino, pasarán a dominio fiscal. Sin embargo, en el caso del número 7.º del artículo 56.º, estos bienes pasarán necesariamente al fisco.



## **ART. 88.- CAUSALES DE CANCELACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN PERÚ SEGÚN PROYECTO “CÓDIGO ELECTORAL 2019”**

---

El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio, o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político en los siguientes casos:



a. Si, en la elección al Congreso de la República, no hubiese alcanzado **al menos seis (6) representantes en más de una circunscripción electoral** o haber alcanzado al menos el **5% de los votos válidos**.

b. A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados respectivos.

c. Por su fusión con otras organizaciones políticas, según decisión interna adoptada conforme al presente Código.

d. Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 89.º del presente Código.

e. Cuando no participe en elecciones generales.

f. Cuando no participe en elecciones municipales y regionales, en al menos un tercio de las circunscripciones de ámbito regional.

g. En caso de haber participado como alianza electoral, si esta no hubiese alcanzado al menos el 1% adicional al porcentaje de votos válidos establecido en el literal a) del presente artículo. Dicho porcentaje se elevará en 1% por cada organización política adicional.

h. Cuando se verifique una segunda infracción muy grave a las normas sobre el financiamiento de las organizaciones políticas dentro de los últimos dos (2) años, lo cual será informado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales al Jurado Nacional de Elecciones.

i. Cuando se sustituya a la junta directiva de una organización política, sin observar lo señalado en el artículo 83.º

j. Cuando dentro de los tres (3) meses siguientes desde la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, se acrediten irregularidades graves y manifiestas en el cumplimiento de los requisitos para su inscripción.

- ♦ En el caso de los movimientos regionales o departamentales se aplica las mismas reglas previstas en los literales a) y f) del inciso 88.1 del presente artículo, en lo que corresponda, a nivel de su circunscripción, 88.3.
- ♦ **La resolución de cancelación emitida por el Registro de Organizaciones Políticas puede ser apelada ante el Jurado Nacional de Elecciones, el cual resuelve en instancia final y definitiva.**



## COMENTARIOS FINALES SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS Y SU RENDIMIENTO ELECTORAL

---

Necesario 5%

---

El rendimiento electoral influye  
en su permanencia

---

Partidos pequeños se fusionan  
con otros partidos

---

Importante al momento de  
alcanzar escaños en la cámara baja

---



Se disolverán los partidos que no alcancen el 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados. Los que no alcancen este % tienen que elegir un mínimo de cuatro parlamentarios en, al menos, dos regiones distintas, sean diputados o senadores.

El rendimiento electoral de los partidos es uno de los principales factores que influyen en su permanencia.

Los partidos más pequeños que no consiguen los escaños en el Congreso optan por fusionarse con otros partidos, con la finalidad de no desaparecer.

El rendimiento electoral de cada partido en las elecciones parlamentarias y su efectividad es muy importante al momento de alcanzar escaños en la Cámara Baja.



# FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO (FRANJA ELECTORAL)

---

Salvador Romero  
*Expresidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia*



**B**uenos días. Deseo, en primer lugar, agradecer la invitación al Jurado Nacional de Elecciones, a la fundación Konrad Adenauer y a la organización IDEA Internacional, que han patrocinado este evento. Mi conferencia va a girar alrededor de la franja electoral e intentaré hacer una comparación latinoamericana sobre las características de esta modalidad que se ha ido popularizando en América Latina. Antes de llegar al análisis específico de la franja electoral, permítanme algunas palabras preliminares sobre los procesos electorales, que es importante destacar y recordar, ya que, salvo algunas excepciones, sin duda inquietantes, las elecciones se han convertido, en América Latina, en el principal momento de la política. Además, su calidad ha mejorado de una manera significativa a lo largo de estos cuarenta años de democracia que tenemos en la región. Esto se mide desde indicadores como el elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA), pero también el Índice de Integridad Electoral.

Es importante mencionar y subrayar que, más allá de las dificultades o de los problemas, América Latina es la segunda región en el mundo por el nivel del Índice de Integridad Electoral y este mejoramiento de los procesos electorales en su calidad es indisoluble de lo que hoy se está debatiendo y discutiendo en el Perú, es decir, de las reformas electorales que han sido claves para mejorar la calidad de las elecciones. Dentro de estos elementos de la reforma electoral, no nos vamos a ocupar de todos, sino de uno que nos va a ayudar a entenderla y que constituye el marco amplio de la franja electoral, que es la búsqueda de la equidad en la competencia política, que se ha convertido en uno de los ejes

rectores de las prioridades y también de las preocupaciones políticas y electorales en América Latina. De hecho, hay algunos países, como México, por ejemplo, donde la vulneración del principio de la equidad puede llevar al cuestionamiento del conjunto del proceso electoral e, incluso, a su anulación, es decir, la ausencia de las condiciones de equidad.

Tratemos de detenernos, de manera breve, en la medida en que nos vayamos acercando a la franja electoral. En esta reflexión sobre las reformas que buscan o que apuntan a la equidad electoral, hay cuatro elementos que, en América Latina, encontramos de modo recurrente cuando vemos esa búsqueda de equidad en los procesos electorales.

El primero es el financiamiento de la política, el que vamos a ver con detalle más adelante. El segundo es el papel de los medios de comunicación y el acceso de las fuerzas políticas a dichos medios de comunicación, lo que, por supuesto, nos lleva directamente al tema de la franja electoral. Después tenemos otros dos elementos, que son la oportunidad para diversificar la representación, con el establecimiento de cuotas, la paridad y alternancia de género, que es una marca muy fuerte de América Latina, donde, si bien hay retos importantes, también se han conseguido logros significativos y, finalmente, el cuarto pilar de estas reformas que apuntan a la equidad está destinado a tratar de encuadrar la reelección presidencial inmediata, que es un cambio político clave trascendental con respecto del inicio de la transición, porque hay que saber que los presidentes que buscan la reelección en América Latina parten con una inmensa ventaja y su tasa de reelección está por encima del 90%. Por lo tanto, hay un esfuerzo más o menos logrado, según los países, para tratar de encuadrar, de enmarcar esa ventaja natural que tienen los presidentes que buscan la reelección.

Vayamos entonces a este tema de la franja electoral, donde hay dos temas: las reglas para el financiamiento y las reglas de acceso a los medios de comunicación. América Latina ha pasado en estos

últimos cuarenta años de democracia, de la ausencia casi absoluta de normas sobre el financiamiento a un intento de regulación cada vez más preciso y más específico sobre los temas vinculados con el dinero en la política y el dinero en las campañas. Las preguntas que van armando y estructurando la reflexión giran alrededor de ¿quién puede contribuir?, ¿hasta cuánto pueden contribuir?, ¿cuáles son los topes máximos de gastos que se puede hacer en una campaña?, ¿cómo se logra la transparencia en la rendición de cuentas?, ¿cómo se consiguen controles precisos y oportunos para esas cuentas que están rindiendo los partidos políticos?, ¿cuál es la capacidad de sanción efectiva cuando se descubren infracciones a esas normas?

Alrededor de ese conjunto de elementos se discuten las reglas del financiamiento. De otro lado, vinculado con el tema del financiamiento, aunque tiene también su autonomía, está el acceso a los medios de comunicación, porque el acceso a los medios, habitual e históricamente, en América Latina, estaba vinculado con la capacidad económica que tenían los actores políticos para recaudar fondos; de allí la vinculación entre financiamiento y acceso a los medios —pero, obviamente, el acceso a los medios también supera o tiene una autonomía con respecto del tema del financiamiento. Cuando reflexionamos sobre la búsqueda de la equidad, en este acceso a los medios, uno de los ejes centrales que buscan las reformas electorales en América Latina es, sobre todo, el acceso a los medios en un marco razonable, es decir, que los partidos y los candidatos puedan acceder a los medios de comunicación en marcos razonables y con costos limitados.

Esto es porque la televisión ha sido históricamente el principal destino de los recursos que lograban recaudar los partidos políticos. Las estimaciones pueden girar o han girado históricamente alrededor del 70% de los recursos obtenidos por los partidos en una campaña, los cuales iban a los medios de comunicación, fundamentalmente, a la televisión. Por lo tanto, estas reformas que buscan la equidad han tratado de que el acceso a los partidos sea en un marco razonable.

¿Cuáles son algunos de los puntos de debate alrededor de estas reformas de acceso a los medios por parte de los partidos? Hay países que han avanzado alrededor de la idea de la prohibición de la contratación privada, es decir, que no puede haber actores privados que contraten propaganda electoral. Otros países también han buscado regular los tiempos máximos en que pueden difundir propaganda diariamente en un medio de comunicación, para así acortar y abaratar los costos de la campaña; otros países han propuesto una pauta que sea canalizada y manejada únicamente a través del organismo electoral, ya sea que ese organismo electoral pague por esta propaganda a medios privados o que sea difundida de manera gratuita. También se han hecho avances para regular la posibilidad que tienen los poderes ejecutivos, sean nacionales o locales, para difundir publicidad en tiempos de campaña electoral, ello vinculado con el tema de los medios de comunicación y la reflexión sobre la regulación de las encuestas.

En este marco amplio que he tratado de presentar, analizaré en qué consiste la franja electoral, la cual constituye una de las nuevas apuestas latinoamericanas. Lo está discutiendo el Perú, pero también esta reflexión se encuentra presente en muchos debates en América Latina y lo que vamos a tratar de ver es en qué consiste la franja, dónde y cómo se la usa, cuáles son las dificultades de aprobación e implementación, cuáles sus ventajas y sus límites, y así tratar de concluir con algunas conclusiones sobre el uso de la franja en América Latina.

¿En qué consiste la franja electoral? Esta es un mecanismo de financiamiento indirecto de las campañas, es decir, se le va a dar a los partidos políticos un acceso para no tener que pagar a los medios de comunicación y, en particular, a la televisión. Dicho de otra manera, implica la posibilidad de que los partidos difundan su propaganda electoral a través de estos medios masivos de comunicación públicos y también privados, por supuesto. Cuando hablamos de la franja electoral estamos hablando del acceso a los medios privados, porque el acceso a los medios públicos ya está

dispuesto en muchísimas legislaciones. Sin embargo, en general, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, los canales públicos suelen tener niveles bajos de audiencia, muy limitados, y, por lo tanto, esto tenía un efecto más bien simbólico. Por lo tanto, lo importante de la franja es que permite el acceso gratuito para los partidos a los medios privados de comunicación, pero ese acceso está canalizado. Esta es la característica de la franja a través del Estado y este funciona a través de la autoridad electoral, que se encarga de difundir la publicidad de los partidos políticos.

Ahora bien, ¿cómo se distribuye ese acceso a los medios de comunicación? A partir de dos principios: el primero es el principio de igualdad, es decir, colocar a todos los actores políticos, ya sean grandes o pequeños, antiguos o nuevos, sean partidos o candidatos independientes, sobre un pie de igualdad, al asignar el mismo tiempo en los medios de comunicación a todas las organizaciones. Después se debe mantener el principio de proporcionalidad. Es decir, los partidos recibirían su espacio en los medios masivos de comunicación en función de su fuerza electoral, ya sea medido por el porcentaje, el nivel de votos que hayan obtenido o por los escaños y curules parlamentarios que consiguieron. Allí, las fórmulas pueden variar y, normalmente, se aplican a la franja electoral mediante una combinación de estos dos principios, algo de igualdad y algo de proporcionalidad y, por supuesto, la mezcla que se consigna depende de cuál sea el objetivo que estamos persiguiendo con la reforma. En escenarios donde tenemos una gran desigualdad obtenemos posiciones bien consolidadas de parte de algunos partidos.

Como nos interesa diversificar el juego probablemente ampliemos el espacio de la igualdad, pero si lo que queremos es construir un sistema de partidos que tenga algunos autores más potentes y más fuertes, entonces se privilegiará el principio de la proporcionalidad. Sumado a estos elementos, la franja termina de cerrar su círculo con la prohibición para cualquier partido, candidato o para cualquier actor social, político, económico, externo, de poder contratar un espacio

publicitario por cuenta propia. En otras palabras, toda la propaganda electoral queda transmitida a través de este canal oficial.

La franja electoral es una idea y un principio que va ganando cuerpo en América Latina y que se ha ido extendiendo a lo largo del siglo XXI. Era prácticamente desconocida en América Latina en el momento del inicio a la transición a la democracia, incluso a fines del siglo XX. Pero hoy se ha colocado de una manera muy importante en el debate político y electoral latinoamericano. Tiene dos grandes modalidades: la primera es la difusión gratuita. Para los partidos siempre va a ser gratuito, pero la pregunta es si esto tiene algún costo para alguien. En un primer caso, la difusión es gratuita, porque incluso el organismo electoral, que dice “vamos a basar tal publicidad de tales partidos de acuerdo a los principios que enumera la ley”, no desembolsa recursos por esa publicidad que se está pagando. Entonces, ¿cuál es el principio? Vale decir, el espacio de la telecomunicación es un espacio público. Por lo tanto, dentro de los deberes que tienen los medios privados, al recibir estas licencias y estas concesiones, está pasar un determinado tiempo de publicidad a favor del Estado y este usa ese tiempo para difundir la propaganda electoral. Por lo tanto, los medios privados difunden la publicidad, pero no reciben ninguna remuneración económica a cambio. Esa es una modalidad.

La segunda modalidad es que sigue siendo gratis para los partidos políticos, pero esta vez el organismo electoral paga a los medios de comunicación privados por la difusión de esa publicidad. Entonces, el organismo electoral se convierte en un ente que recibe los recursos del Estado y destina esos montos para pagar a los medios de comunicación privados. La primera se aplica en algunas de las democracias más grandes de América Latina, por ejemplo, en México, Argentina y Chile. La segunda está contemplada en el caso ecuatoriano. En conclusión, lo importante es que esta reforma, esta franja electoral, está discutida no solo en el Perú, sino en varios países de América Latina.

Hay que saber que la franja electoral es de difícil aprobación y, eventualmente, de difícil implementación, aunque es una idea

que ya se ha vuelto atractiva para los organismos electorales, para los investigadores, para los círculos que están alrededor de los procesos electorales, para los mismos partidos políticos, como uno de los estandartes importantes de la equidad y de la igualdad en la competencia política. El argumento central que se esgrime a su favor es obviamente la reducción de los costos de campaña. Sin embargo, hay dos escollos: un obstáculo es de naturaleza conceptual e impide que cualquier actor político, social o económico pueda contratar publicidad. Muchos observan o señalan que esto sería una limitación a la libertad de expresión y que se plantea un dilema en ese tema y hay un escollo práctico, que es aún más importante o más serio, sobre todo en países como México, que decidieron que los medios privados deben transmitir esta publicidad de manera gratuita. Esto genera que los medios de comunicación quedan privados de una cantidad muy significativa de recursos y, por lo tanto, se convierten en enemigos acérrimos de esa reforma y, en consecuencia, pueden atacar a los actores vinculados con ese proceso de reforma.

¿Cuáles son las ventajas de la franja electoral? El elemento central que se destaca como principal ventaja es este que acabo de señalar. Se trata de la reducción de los costos de campaña. Si asumimos lo que señalaba hace un momento, que los partidos destinaban el 70% de sus gastos a la televisión, el hecho de no tener que pagar la televisión implica por supuesto un abaratamiento casi automático de los costos de campaña. El segundo elemento importante es que, si la campaña cuesta menos, hay menor necesidad de recurrir a fondos privados. Por lo tanto, se reducen algunas eventuales o probables ventanas de corrupción en el sentido de que amplía la libertad de los candidatos y de las probables futuras autoridades, con respecto a capitales privados. El tercer elemento vinculado con lo que hemos estado señalando es que reduce la desigualdad entre los candidatos y permite que candidaturas nuevas, minoritarias o candidaturas de oposición en algunos países tengan una presencia mediática importante.

Así, las brechas que tienen estas organizaciones más pequeñas con respecto de las más grandes no podrán abrirse más allá de un cierto límite. Asegura también un trato comercial igualitario para todos los candidatos, es decir, desaparecen las tarifas de favor que se pueden aplicar a ciertas candidaturas o tarifas de penalización que puedan aplicarse a otras y también, por último, facilita el control de los gastos de campaña. Todo el espacio de los medios de comunicación está siendo controlado por la autoridad electoral. En este sentido, es más fácil de controlar y, en consecuencia, se libera tiempo, recursos, personal, tecnología para poder hacer un seguimiento del gasto en otros campos.

Sin embargo, hay que saber que la franja electoral también tiene límites. Primero, tiende a congelar las ventajas ya existentes. Habíamos señalado que el tiempo de la franja electoral se reparte, por un lado, sobre un principio de igualdad, pero también sobre un principio de proporcionalidad y, por lo tanto, les da una ventaja a los actores que ya llevan una presencia más fuerte en el escenario. Así, podemos perfectamente imaginar cómo una candidatura nueva, completamente nueva, tiene constreñido su potencial de crecimiento cuando se aplica el tema de la franja electoral, porque hay un supuesto que guía a la franja electoral. Además, toda candidatura nueva es vulnerable, lo que en general es cierto. No obstante, si hay una candidatura nueva que tiene un enorme potencial de crecimiento, se va a ver restringida por la aplicación de la franja, que le va a dar un espacio cierto en los medios, pero pequeño y sin ninguna posibilidad de mayor extensión.

El segundo elemento, aunque de menor impacto, es la imposición de formatos estándares de difusión de propaganda para todas las organizaciones. Por ejemplo, se dice que los *spots* de los partidos deben durar treinta segundos, veinte segundos, cuarenta segundos y todos los partidos deben entrar dentro de ese formato que está predefinido. Luego, tiene un impacto también sobre los partidos, en la medida en que impide que una

organización privilegie algunos espacios de su interés. Por ejemplo, si dentro de su campaña un partido dice defender tal bastión o queremos ingresar de manera especial a tal territorio, pues no se puede. Esto está restringido por las características igualitarias de la franja. En algunos países también puede generar un cierto hostigamiento, fatiga del electorado, sobre todo en los países que contemplan una franja electoral muy grande, es decir, de muchos minutos otorgados a los partidos políticos. Al final, esto termina desgastando a la ciudadanía y a la franja electoral.

Quería, entonces, compartir con ustedes algunas reflexiones de conclusión rápida. Esta franja electoral, que es el tema de nuestra discusión, hoy, en el Perú, en muchos otros países de América Latina, llega en un momento paradójico. Sin lugar a dudas, los medios masivos de comunicación y, en particular, la televisión, continúan siendo, por supuesto, actores relevantes de una campaña electoral, pero han perdido el monopolio que tenían hasta hace apenas quince o veinte años. Paulatinamente, la televisión engarza menos con las generaciones jóvenes. Estas no necesariamente están atentas a lo que sucede en la televisión. Es decir, mientras estamos haciendo un esfuerzo muy importante para asegurar el acceso equitativo a la televisión, las campañas hoy tienden a jugarse cada vez más y más en las redes sociales, cuyas lógicas de funcionamiento y la posibilidad de regulación son significativamente diferentes de las que se aplican a los medios de comunicación tradicional. Esto nos abre una pregunta y un debate que no es solamente latinoamericano y es frente al Internet. Este es un terreno nuevo, un terreno resbaladizo, un terreno que lo estamos aprendiendo entre todos. La pregunta es: ¿si es deseable, si es posible regularlo para fines electorales de la misma manera en que estamos intentando regular a los medios masivos y tradicionales de comunicación?

Muchísimas gracias.



*De izquierda a derecha, Wilfredo Penco, Laura Albaine, Minda Bustamante y Line Bareiro.*

---

## **SOBRE LOS AUTORES**

---



## VÍCTOR TICONA POSTIGO

(Arequipa)

Jurista y abogado peruano, especializado en derecho civil. Magistrado de carrera, fue presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, de enero de 2015 a noviembre de 2016. Actualmente es presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Cursó estudios superiores en la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA), donde se graduó de bachiller en Derecho y se recibió como abogado en 1979. Se incorporó al Colegio de Abogados de Arequipa el 23 de noviembre de 1979. Obtuvo una maestría en Ciencias Sociales, con mención en Derecho de la Integración en la Universidad Católica Santa María de Arequipa (UCSM) y una maestría en Ciencias, con mención en Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional en la UNSA. En 2003 obtuvo en la UNSA el grado académico de doctor en Derecho. En 1992 pasó a ser vocal superior titular de la Corte Superior de Justicia de Arequipa y en 2004 vocal supremo titular. Ha ejercido también la docencia universitaria como profesor de la Facultad de Derecho de la UNSA. El 5 de diciembre de 2014, el pleno de la Sala plena del Poder Judicial del Perú lo eligió como presidente de este poder del Estado, para el periodo 2015-2016, en reemplazo de Enrique Mendoza Ramírez. Obtuvo 12 votos de los 19 integrantes de la Sala Plena, contra seis votos de su competidor, el doctor Víctor Prado Saldarriaga. El 15 de noviembre de 2016 fue elegido presidente del Jurado Nacional de Elecciones para el periodo 2016-2020, en la votación realizada por los jueces que integran la Sala

Plena de la Corte Suprema de Justicia. Presentó su renuncia a la presidencia de la Corte Suprema, la que fue aceptada el 16 de noviembre de 2016, siendo reemplazado interinamente por el juez decano Ramiro de Valdivia Cano. Entre sus libros destacan *Análisis y comentarios al Código Procesal Civil. Tomos I y II* (Lima: Editorial San Marcos, 1998), *El debido proceso y la demanda civil. Tomos I y II* (Lima: Rodhas, 1999), *La reconvencción en el proceso civil* (Lima: Rodhas, 1999), *La razonabilidad de la sentencia justa* (Arequipa: Impresiones Bresco, 2003), *Curso de Derecho Procesal Civil, I y II y Teoría general del proceso y disposiciones aplicables a todo procedimiento* (Arequipa: Ira Ediciones, 1991).

## WILFREDO PENCO (Montevideo)

**D**octor en Derecho y Ciencias Sociales, egresado de la Universidad de la República. Se ha destacado como crítico literario por más de treinta años y como uno de los principales investigadores de la obra de José Enrique Rodó. En 1994 ingresó como miembro de número de la Academia Nacional de Letras del Uruguay, la cual ha presidido entre 2006 y 2008 y nuevamente desde 2009. Miembro del Frente Amplio desde su fundación en 1971, se desempeñó como senador en calidad de suplente (1985-1990) y como miembro del gabinete de la Intendencia de Montevideo durante la administración de Tabaré Vázquez: director de Cultura (1990-1992), prosecretario general (1992-1994) y secretario general (1994-1995). Desde 1996 ejerce como ministro de la Corte Electoral del Uruguay y en 2010 es designado vicepresidente de ese organismo. Ha ejercido labores como crítico literario en medios de prensa uruguayos como *Correo de los Viernes*, *Brecha* y *El País Cultural*. Autor de varios libros, entre sus títulos destacan *José Enrique Rodó. Las parábolas de Motivos de Proteo*

(Montevideo: Técnica, 1978); *José Enrique Rodó* (Montevideo: Arca, 1978); *Correspondencia de José Enrique Rodó a Juan Francisco Piquet* (Montevideo: Biblioteca Nacional, 1979); *Breve antología del cuento campero uruguayo* (Montevideo: Acali, 1980); *Diccionario de literatura uruguaya* (coord.), tomos I y II (Montevideo: Arca-Credisol [Premio Bartolomé Hidalgo 1987]); “La poesía en los años 40”, en *Historia de la literatura uruguaya contemporánea*, tomo II (Montevideo: Banda Oriental, 1997); *Dorotea Muhr, personaje de Onetti* (Montevideo: Academia Nacional de Letras, 1998); *Montevideo en sus librerías de viejo* (Buenos Aires: Sociedad de Estudios Bibliográficos Argentinos, 1999); *Compromiso y generosidad del bibliófilo* (Buenos Aires: Sociedad de Estudios Bibliográficos Argentinos, 2001); *Juan Carlos Sábat Pebet, a los cien años* (Buenos Aires: Sociedad de Estudios Bibliográficos Argentinos, 2003); *Marosa en el recuerdo* (Montevideo: Academia Nacional de Letras, 2006); *Rodó, el mirador de las guerras* (Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, 2018).

## ALEJANDRO TULLIO

(Buenos Aires)

Profesor de Derecho e Instituciones Electorales en la Maestría en Análisis, Gestión y Derecho Electoral de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), desde 2010 hasta la actualidad. Asimismo, fue secretario de Coordinación Ejecutiva del Instituto de Estudios en Ciencias Jurídicas de la UNSAM (2016-2018) y decano del Instituto de Estudios en Ciencias Jurídicas (desde 2018). Ha sido director general en la Dirección Nacional Electoral - DINE (entre 2001 y 2016), observador internacional para la OEA, Unasur, Mercosur, Unioire y otras misiones electorales. Abogado, especialista en Derecho de Daños por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), con Diplomado en Estudios Internacionales (Sociedad de Estudios Internacionales-Madrid). Fue

además decano de la Facultad de Derecho de la UNLZ (hasta 2007), vicepresidente y presidente del Colegio de Abogados de Lomas de Zamora, conjuer de la Cámara Federal de La Plata y de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. Entre sus libros destacan *Las elecciones nacionales en la Argentina: Código Electoral Nacional, Ley Orgánica de los Partidos Políticos, Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos: estudio introductorio sobre aspectos jurídico-instrumentales de la cuestión electoral* (Buenos Aires: Prometeo, 2008), *Crear un partido político* (Buenos Aires: Derecho y Sociedad Ediciones, 2002), *Las elecciones nacionales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo, 2010), *Un sistema electoral para la democracia* [con Ernesto Calvo, Marcelo Escolar, Juan Abal Medina] (Buenos Aires: Sudamericana, 2015), *El desafío de la reforma política: reglas que cambian el juego electoral* [con María Florencia Álvarez Travieso (Buenos Aires: Prometeo, 2015). *Estudios electorales: inclusión electoral* [coord.] (Buenos Aires: Prometeo, 2016), *Financiamiento de los partidos políticos. Comentarios a la nueva jurisprudencia y legislación* (Buenos Aires: Ediciones Universidad Lomas de Zamora, 2002).

## LINE BAREIRO

(Asunción del Paraguay)

**O**linda María Bareiro Bobadilla, más conocida como Line Bareiro, es una de las más connotadas referentes del feminismo latinoamericano. Abogada, politóloga, experta en derechos humanos, entre los años 2011 y 2014 fue la primera paraguaya en integrar el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (Comité CEDAW), mecanismo responsable del seguimiento a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés). Graduada en Derecho por la Universidad Nacional de Asunción y magíster *Artium* por la

Universidad de Heidelberg de Alemania. No solo destaca como académica, sino como activista feminista, y es reconocida por su experiencia en temas de democracia, discriminación e igualdad de género. Ha sido cofundadora de importantes organizaciones vinculadas al ámbito cultural, de participación ciudadana y producción de conocimiento. Es integrante del Consejo Asesor del Programa Mujer y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y consultora del PNUD y OIT. Fue consultora de International Idea, OEA, IIDH-CAPEL, GTZ, UNIFEM, CEPAL. Es miembro de redes como la Coordinadora de Mujeres del Paraguay (CMP), la Articulación Feminista Marcosur (AFM), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY); la Red Contra Toda Forma de Discriminación de Paraguay, y la Red de Politólogas. Fue profesora de las maestrías de Género del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, de la Universidad de Costa Rica, de la Universidad de San Andrés de La Paz, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad Centroamericana de Nicaragua. Se desempeñó también como coordinadora por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) de la iniciativa para la ratificación en Centroamérica del Protocolo Facultativo de la CEDAW y formó parte del staff docente del curso de Derechos Humanos de las Mujeres del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, así como del Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de San José (Costa Rica). Entre sus principales publicaciones puede mencionarse *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas* [con Rawwida Baksh, Lilian Celiberti, Susana Chiarotti, Ana Falú, Virginia Guzmán, Narda Henríquez, Jane Jenson, Beatriz Llanos, Belkys Mones, Liliana Rainero, Corina Rodríguez, Olga Segovia, Lilian Soto, Virginia Vargas y Linette Vassell] (Washington D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA & IDEA Internacional 2013),

“Ciudadanía, democracia y Estado en plena transformación” (Revista Anuario de Derechos Humanos[Santiago], Universidad de Chile, pp. 15-31, 2010), “Gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe” [Paper coescrito con Isabel Torres] (Asunción: Centro de Documentación y Estudios, 2010), “El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina” [coescrito con Isabel Torres] (Revista de Derecho Electoral [San José], núm. 7, TSE Costa Rica, 2009), “La inclusión de las mujeres en los procesos de reforma política en América Latina” [Paper coescrito con Clyde Soto y Lilian Soto] (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, 37 págs., 2007), entre otras.

268

## LAURA ALBAINE

(Buenos Aires)

Licenciada en Ciencia Política y luego doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Trabajó como asesora institucional en el diseño e implementación del *Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres* (Ley N° 474) en la Ciudad de Buenos Aires. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y docente regular de la carrera de Ciencia Política de la UBA, así como investigadora principal del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) también de la UBA. Su tesis doctoral aborda la problemática de la paridad de género y violencia política en Bolivia, Costa Rica y Ecuador. Ha publicado artículos en diversas revistas de ciencias sociales y capítulos de libros sobre la dinámica que adopta el fenómeno del acoso y violencia política en América Latina. Entre los más importantes se encuentran “Sistema de paridad y acceso de las mujeres al poder legislativo nacional. El caso de Bolivia y

Ecuador en 2009” (*ORG & DEMO* [Marília, estado de São Paulo], Dossier Democracia, derechos humanos e género. vol. 11, núm. 1, pp. 69-88, 2010), “Obstáculos y desafíos de la paridad de género: violencia política, sistema electoral e interculturalidad” (*Revista Íconos* [Quito], núm. 52, Flacso-Ecuador, pp. 145-162, 2015), “Paridad de género y violencia política en Bolivia, Costa Rica y Ecuador. Un análisis testimonial” (*Revista Ciencia Política* [Bogotá], vol. 11, núm. 21, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, pp. 335-363, 2016), “Participación política y violencia de género en América Latina” (*Revista Pensamiento Americano* [Barranquilla], vol. 7, núm. 13, pp. 95-112, 2014).

**MINDA BUSTAMANTE**  
(Santiago de Chile)

269

**A** bogada, magíster en Sociología y Teoría de Sistemas por la Universidad de Chile. Más de quince años de experiencia de trabajo en diversas organizaciones de la sociedad civil, académicas, organizaciones indígenas y de los gobiernos de Perú y Chile, abordando temas referidos a derechos humanos, de pueblos indígenas, participación, consulta previa y pluralismo jurídico. He trabajado en elaboración de propuestas para implementación de políticas públicas nacionales y regionales referidas al tema indígena e interculturalidad. Además, trabajo en implementación, sistematización e investigación sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y la implementación del Convenio 169 de la OIT. También he asesorado a organizaciones Indígenas para la elaboración de sus propuestas de Consulta Previa en Chile. Trabajé como investigadora y coordinadora de la línea de derechos indígenas en Derechos de Pueblos Indígenas del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la

Universidad de Chile. Actualmente, es asesora en derechos de pueblos indígenas e interculturalidad y socia en la consultora Territorios Participativos Ltda. Entre sus trabajos destacan su tesis de maestría *Pluralismo Jurídico en Chile, la relación entre regímenes jurídicos internacional y nacional desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT* (Santiago: Departamento De Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, 79 págs., 2012), *Violencia contra mujeres indígenas en el marco de las relaciones familiares* [con Claudio Nash, Catalina Lagos, Constanza Núñez, Consuelo Labra] (Santiago: Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 102 págs., 2013), y la ponencia *Normatividad y aceptación de los principios del pluralismo jurídico en la justicia ordinaria del Perú* (Lima, 2008).

270

## JOSÉ THOMPSON

(San José de Costa Rica)

**D**irector ejecutivo y representante legal del Instituto Interamericano de Derechos Humanos para el periodo 2017-2021. Abogado y profesor universitario costarricense, especializado en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica; Università degli Studi, Perugia). Ha estado vinculado al IIDH en diversas formas a lo largo de más de treinta años. De 2000 a 2014 fue director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), programa especializado del IIDH para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las elecciones. Asimismo, fue director adjunto del Instituto hasta junio de 2013. De 1994 a 1998 se desempeñó como ministro consejero y cónsul general en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América, culminando como encargado de negocios a.i. de esa sede diplomática (1997-1998). Desde 1984 ha sido profesor titular de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad

de Costa Rica y, recientemente, de los cursos especializados en Derechos Humanos. Actualmente, tiene nivel catedrático. Es autor de artículos, libros e investigaciones especializadas sobre temas de justicia, democracia, sistemas electorales. Entre sus publicaciones sobresalen Derechos Humanos y Derecho Internacional. “El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral” (*Cuadernos de Capel* [San José], núm. 49, 2003), “Participación, democracia y derechos humanos” (*Revista IIDH* [San José], núm. 34-35, IIDH, 1995), “La evolución de los sujetos de obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos: del Estado al sector privado (en *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. San José: IIDH), “Derecho Electoral” [con José Ángel Aquino] (en *Diccionario electoral*, tomos I y II. San José: IIDH, 2017), “Derechos políticos” (en *Diccionario electoral*, t. I y II. San José: IIDH, 2017), “Gobierno” [con Mario A. Matarrita y Alejandro Robles] (en *Diccionario electoral*, t. I y II. San José: IIDH, 2017), “Obligatoriedad del voto” (en *Diccionario electoral*, t. I y II. San José: IIDH, 2017), “Observación electoral” [con Ricardo Valverde] (en *Diccionario electoral*, t. I y II. San José: IIDH, 2017), “Organismos electorales” [con José Alfredo Pérez Duharte] (en *Diccionario electoral*, Tomos I y II. San José: IIDH, 2017), “Voto electrónico” (en *Diccionario Electoral*, t. I y II. (San José: IIDH, 2017), “La educación electoral para la democracia en América Latina” (*Revista Mundo Electoral* [Panamá], Tribunal Electoral de Panamá, Año 10, núm. 28, 2017), “Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos” (en *Revista de Derecho Electoral* [San José], Tribunal Supremo de Elecciones, núm. 20, 2015), “La reforma electoral en América Latina en el periodo 1998-2014: perspectiva comparada” (*Revista Jurídica* [Buenos Aires], Los Derechos Electorales y la Representación Política, 2014-II), “Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006” (*Cuadernos de Capel* [San José], IIDH, núm. 51, 2007), “Financiamiento de la política

en América Latina: algunas lecciones aprendidas en la experiencia comparada” (en Zalaquett, J. y A. Muñoz, *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso en América Latina*. Santiago: Universidad de Chile, 2008), “Justicia Penal y Derechos Humanos en América Latina” [Versión Electrónica] (Madrid: Instituto de Altos Estudios Universitarios de España - IAEU, 2008), “Perspectiva de la observación electoral en los albores del siglo XXI. Una visión a partir de la relación entre derechos humanos, democracia y procesos electorales” [con Roberto Cuéllar] (*Cuadernos de Capel* [San José], IIDH, núm. 53, 2008), *Tratado de derecho electoral comparado* [comp.], (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2da. ed., 2006), “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia” [con Fernando Sánchez] (*Cuadernos de CAPEL* [San José], núm. 50, 2006), “Automatización, informatización y voto electrónico en la experiencia electoral reciente de América Latina. Una perspectiva desde la observación internacional” (en CLAD, VI Congreso, 2005), “Abstencionismo y participación electoral” (*Cuadernos de CAPEL* [San José], núm. 49, 2004); “Participación, democracia y derechos humanos” (*Revista IIDH* [San José], núm. 34-35, p. 74 ss., 2002), y “La observación electoral en el sistema interamericano” (*Diálogo Político* [Montevideo], Konrad-Adenauer-Stiftung, Año XXV, vol. 4, pp. 37-67, 2008).

## EMILIO BUENDÍA

(México, D.F.)

**A**ctual jefe de la Oficina de la Presidencia del Consejo del Instituto Nacional Electoral. En mayo de 2003 obtiene su licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como estudios de especialización en Justicia Electoral en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene, además, entre agosto de 2008 y julio de 2010, una maestría en Democracia y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México). Entre sus principales publicaciones figuran “Partidos políticos y género. Un binomio fundamental para la igualdad política” (*Revista Facultad de Derecho UNAM*, 2012), además de su tesis *Participación política de los migrantes en el ámbito federal: un análisis del derecho de votar y ser votado en el Estado mexicano* (México, D.F.: Flacso-México, 2010).

### **PATRICIO SANTAMARÍA** (Santiago de Chile)

**L**icenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV) y doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Montevideo, Uruguay. Militante del Partido Demócrata Cristiano (PDC), del cual fue su vicepresidente en el año 2000. En las elecciones parlamentarias de 2001 se presentó como candidato de la DC a diputado por el Distrito 29, pero no resultó elegido. Poco tiempo después, entre 2006 y 2018 se desempeñó como diputado por las comunas de La Pintana, Puente Alto, Pirque y San José de Maipo, en la Región Metropolitana. El 6 de marzo de 2003, fue nombrado subsecretario general de Gobierno de Chile por el presidente Ricardo Lagos, renunciando al cargo el 24 de agosto de 2005. En 2012 fue designado por el presidente Sebastián Piñera —con acuerdo del Senado— como miembro del Consejo Directivo del Servicio Electoral (Servel), tras lo cual se vio obligado a renunciar a su partido, por disposición expresa de la Ley Orgánica del Servicio Electoral. Asumió, en agosto de 2013, como presidente de dicho organismo, ejerciendo, como parte de su gestión, la presidencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), durante el bienio 2014-2016. Ha prestado

asistencia técnica en materia de derecho y política electoral, asesoría legal ante tribunales electorales, así como ante el Tribunal Calificador de Elecciones, habiendo destacado, asimismo, como asesor legislativo en la tramitación de leyes del ámbito económico, educacional y de incorporación de la mujer en la vida política.

## **SALVADOR ROMERO** (La Paz)

**P**olitólogo de formación, investigador y escritor, hijo del reconocido intelectual Salvador Romero Pittari. Cursó estudios preuniversitarios en el Franco Boliviano de La Paz y, posteriormente, ingresó al Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), donde obtuvo su licenciatura, una maestría y un doctorado en Sociología Política. Su tesis de doctorado fue dirigida por Pascal Perrineau, director del Centre D'Études de la Vie Politique Française (CEVIPOF, Paris), recibiendo la calificación de MUY HONORABLE, con felicitaciones. En 1995, fue designado por el entonces Congreso Nacional, hoy Asamblea Legislativa, como vocal de la Corte Departamental Electoral de La Paz. En 2004 es designado por el gobierno de Carlos Mesa vocal de la Corte Nacional Electoral, órgano del que participó como presidente y vicepresidente hasta 2008. Posteriormente se convirtió en alto funcionario internacional, siendo el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras (2011-2014), director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), así como miembro de la misión electoral especial encargada de la reforma política electoral creada por el Acuerdo de Paz en Colombia. Entre sus principales libros figuran: *Mi padre, última tarde y otras crónicas* (2014), *Diccionario biográfico de parlamentarios, 1979-2009* (2009), *Atlas electoral latinoamericano* (2007), *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial 2005* (2007), *Geografía electoral de Bolivia* (2003), *Razón y sentimiento* (2003), *Reformas, conflictos y consensos*

(1999). Fue designado recientemente vocal en representación del Poder Ejecutivo ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE), de cara a las nuevas elecciones generales de 2020.





## Jurado Nacional de Elecciones

### Presidencia

#### RESOLUCIÓN N.º 121-2019-P/JNE

Lima, ocho de agosto de dos mil diecinueve

VISTO el Acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, de fecha 28 de mayo de 2019, relacionado con el Seminario Internacional Reforma Electoral Peruana.

#### CONSIDERANDOS

De conformidad con el literal c del artículo 22 de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, en concordancia con el inciso 1 del artículo 179 de la Constitución Política del Perú, se dispone que el Presidente, elegido por la Corte Suprema de Justicia de la República, tiene la facultad de ejecutar los acuerdos del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Con el Acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, de fecha 28 de mayo de 2019, se aprobó la realización de una actividad que permita enriquecer el debate sobre la reforma electoral y analizar, desde una perspectiva internacional, las propuestas del proyecto de Código Electoral.

Para tal efecto, se conformó una comisión organizadora de dicho acontecimiento, integrada por:

- El director central de Gestión Institucional, Víctor Luis Gutiérrez Gutiérrez.
- El jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia, Juan Enrique Pestana Uribe.
- La directora de Educación y Formación Cívica Ciudadana, Milagros Suito Acuña.
- La directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Magnolia Aliende Pinto.
- La abogada especialista en temas electorales, Yessica Elisa Clavijo Chipoco.

Es así que, a través de una nota de prensa de este organismo electoral, se difundió en los medios de comunicación social la realización del denominado "Seminario Internacional Reforma Electoral Peruana", con la respectiva información del lugar, hora y modalidad de inscripción, proporcionada por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

Ahora bien, en sesión, del 15 de julio de 2019, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones acordó que el señor Presidente Víctor Ticona Postigo emita una resolución de reconocimiento y felicitación a los miembros, funcionarios y profesionales integrantes de la comisión organizadora del "Seminario Internacional Reforma Electoral Peruana".

Es pertinente enfatizar que dicha actividad se llevó a cabo con éxito el 9 y 10 de julio del presente año, demostrándose el compromiso, responsabilidad y profesionalismo del personal que participó desde las diferentes áreas, de acuerdo con sus funciones, lo que ha permitido el óptimo desarrollo del seminario.

Finalmente, cabe mencionar que este logro ha sido posible por el profesionalismo y constante apoyo de los funcionarios y colaboradores encargados de dicho evento, quienes, con el respaldo del público asistente y de la ciudadanía en general, han contribuido a la promoción y preservación del papel del Jurado Nacional de Elecciones en lo que respecta a la educación electoral, orientado a crear conciencia cívica en la ciudadanía y a fortalecer la democracia en el Perú.





## Jurado Nacional de Elecciones

### Presidencia

RESOLUCIÓN N.º 121-2019-P/JNE

Por lo tanto, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus facultades,

#### RESUELVE

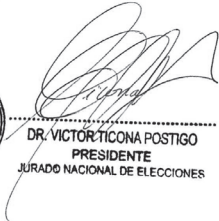
**Artículo primero.- RECONOCER Y FELICITAR** a los funcionarios y profesionales de la comisión organizadora del "Seminario Internacional Reforma Electoral Peruana" por la eficiente labor desempeñada, el exitoso desarrollo de dicha jornada académica y por su valioso apoyo y compromiso profesional con la institución. Dicha comisión estuvo integrada por:

- El director central de Gestión Institucional, Víctor Luis Gutiérrez Gutiérrez.
- El jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia, Juan Enrique Pestana Uribe.
- La directora de Educación y Formación Cívica Ciudadana, Milagros Suito Acuña.
- La directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Magnolia Aliende Pinto.
- La abogada especialista en temas electorales, Yessica Elisa Clavijo Chipoco.

**Artículo segundo.- TRANSCRIBIR Y EXTENDER** la presente resolución a los funcionarios, y a las unidades orgánicas de la institución, y **DISPONER** que sea difundida en la intranet para conocimiento de todos.

Regístrese y comuníquese.



  
DR. VICTOR TICONA POSTIGO  
PRESIDENTE  
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES







CONFERENCIA INTERNACIONAL  
ELECTORAL PERUANA  
10 de julio de 2019

Escuela Electoral de Gobernabilidad  
JNE

Con la cooperación:











Con la cooperación:



Unión Europea



Comisión Interamericana de Derechos Humanos



Oficina Nacional de Procesos Electorales



Oficina Nacional de Transparencia y Acceso a la Información



Oficina Nacional de la Magistratura



Oficina Nacional del Defensor del Pueblo



Oficina Nacional del Procurador



Oficina Nacional del Fiscal



Oficina Nacional del Defensor del Pueblo



Oficina Nacional del Procurador



Oficina Nacional del Fiscal

ONAL  
PERUANA  
9



SEMINARIO

# REFORMA ELECCIONAL

9 y 10 de



**CÓDIGO ELECTORAL**  
PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA



D INTERNACIONAL

# ECTORAL PERUANA

*de julio de 2019*

CÓDIGO  
LECTORAL  
INFORMÁTICA  
A SEGURIDAD



CÓDIGO  
LECTORAL  
INFORMÁTICA  
A SEGURIDAD





SEMINARIO INT

# REFORMA ELECT

9 y 10 de ju



IGO  
ORAL  
ALECEP  
CRAC



INTERNACIONAL

Con la cooperación

# ESTORAL PERUANA

julio de 2019



Unión Europea



SEMINARIO INTER

# REFORMA ELECTOR

9 y 10 de julio



# INTERNACIONAL

Con la c

# ORAL PERUANA

o de 2019

Unión



**Dra. Line Bareiro**  
Profesora Asociada de Derecho y Política de la Universidad de Buenos Aires

**Dra. Laura Albaine**  
Profesora de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires - Argentina

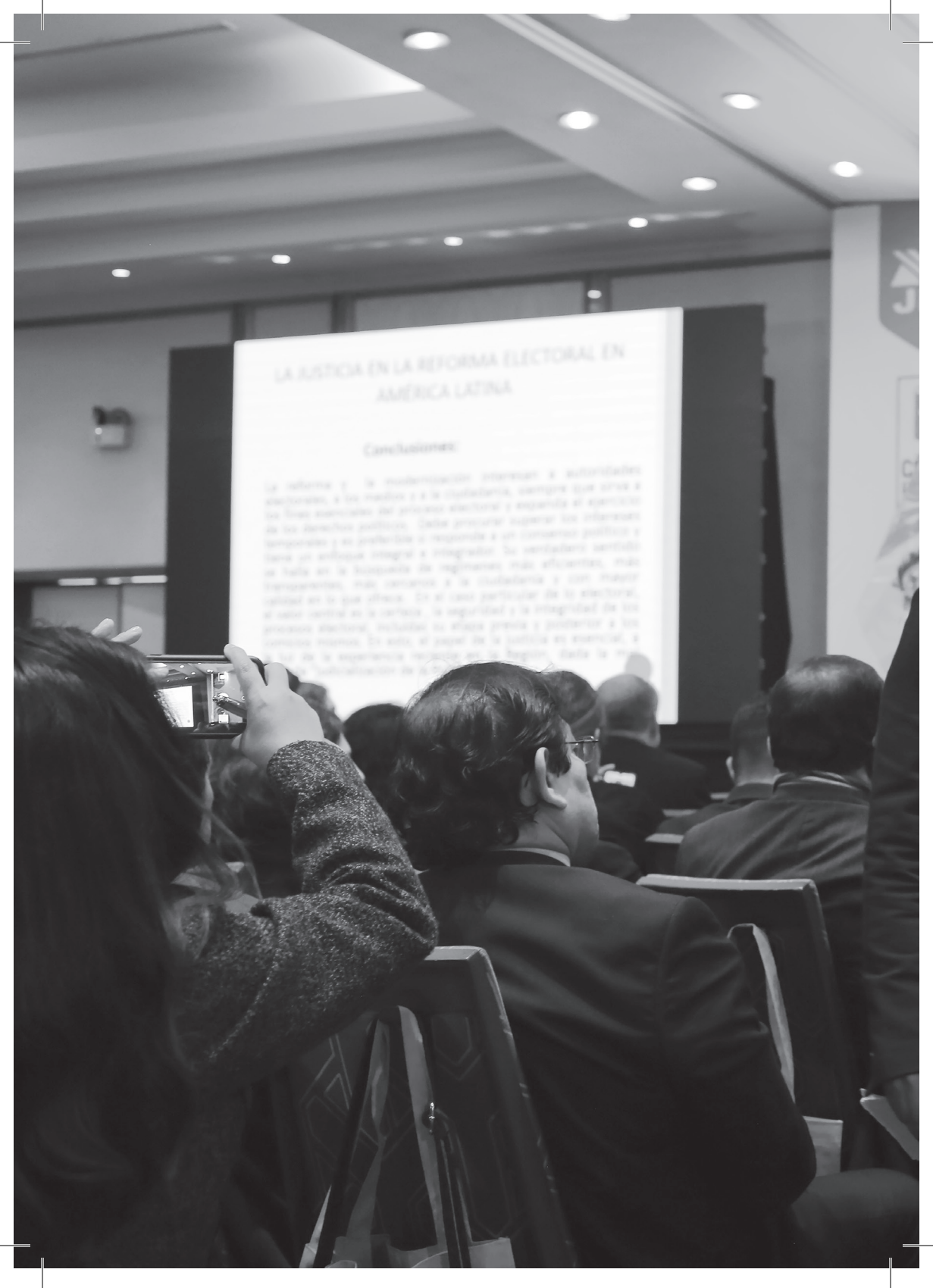




## LA JUSTICIA EN LA REFORMA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

### Conclusiones:

La reforma y la modernización interesan a autoridades electorales, a los medios y a la ciudadanía, siempre que surca a los fines esenciales del proceso electoral y respetando el espíritu de los derechos políticos. Se debe procurar superar los intereses temporales y no perderse la respuesta a un consenso político y hacia un enfoque integral e integrado. Se verdaderamente sentido se trata en la búsqueda de regímenes más eficientes, más transparentes, más cercanos a la ciudadanía y con mayor calidad en su gestión. En el caso particular de lo electoral, el caso central es la certeza, la seguridad y la integridad de los procesos electorales, incluidos su etapa previa y posterior a los comicios mismos. En este, el papel de la justicia es esencial, a fin de la separación respecto del proceso, desde la etapa de la actualización de datos.





SEMINARIO INTERNACIONAL

REFORMA ELECTORAL PERU

9 y 10 de julio de 2019









Se terminó de imprimir en enero de 2020  
en los talleres gráficos de  
Representaciones e Impresiones Don Bosco E.I.R.L.  
Jr. Rodolfo Beltrán 989 - Cercado de Lima, Perú  
Teléfono: (01) 715-8162  
[impresionesdonboscoeirl@gmail.com](mailto:impresionesdonboscoeirl@gmail.com)



ISBN: 978-612-4453-05-2



9 786124 445305



**FONDO  
EDITORIAL**



**Escuela  
Electoral y de  
Gobernabilidad**