

Reforma electoral en tiempos de pandemia: el caso peruano

JOSÉ RODOLFO NAUPARI WONG

<jose.naupari@hotmail.com>

Pontificia Universidad Católica del Perú

Perú

ORCID: 0000-0002-4631-3999

[Resumen] La disolución constitucional del Congreso y la pandemia por COVID-19 generaron un retraso en la continuidad del proceso de reforma política y electoral. Un nuevo Parlamento con un considerable número de grupos parlamentarios instalado en el marco de un estado de emergencia sanitaria mostraba un panorama poco alentador. No obstante, se logró diseñar un marco normativo aplicable a las Elecciones Generales 2021 y se alcanzaron algunos avances en la reforma electoral. En el artículo se apunta a dar cuenta y reflexionar sobre las normas que fueron aprobadas por el nuevo Congreso con miras a llevar a cabo un proceso electoral nacional en medio de una pandemia.

[Palabras clave] COVID-19, paridad, financiamiento, inmodificabilidad, elecciones internas.

[Title] Electoral reform in times of pandemic: the Peruvian case

[Abstract] The constitutional dissolution of Congress and the COVID-19 pandemic caused a delay in the continuity of the political and electoral reform process. A new Parliament with a considerable number of parliamentary groups and installed in the framework of a state of health emergency presented a bleak picture. However, it was possible to design a regulatory framework applicable to the 2021 General Elections and some progress was made in electoral reform. The article aims to give an account and reflect on the regulations that were approved by the new Congress with the intention of carrying out a national electoral process in the midst of a pandemic.

[Keyword] COVID-19, parity, financing, unchangeability, internal elections.

[Recibido] 30/09/20 & [Aceptado] 04/11/20

NAUPARI, José «Reforma electoral en tiempos de pandemia: el caso peruano» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 143-170

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia por COVID-19 no solo ha tenido un impacto directo en el derecho a la salud, y en la economía de las personas y sociedades de distintos países, sino que también ha causado efectos en el ámbito electoral.

A nivel práctico, se tienen decisiones de postergaciones o aplazamientos en las realizaciones de procesos electorales y de consulta popular. A nivel normativo y abstracto, surge la interrogante sobre si las normas a aprobarse debían estar pensadas solo para hacer frente a elecciones en medio de una pandemia, o implementar medidas a mediano y largo plazo, pero que a su vez puedan resultar de aplicación para los procesos electorales en curso o por convocarse con la incertidumbre sobre si se tendrá una vacuna a tiempo.

¿Puede un Parlamento que debe colaborar en la lucha contra la pandemia por COVID-19 tomarse un tiempo para aprobar normas sobre reforma electoral y política? La experiencia peruana indica que sí. En las siguientes líneas se procurará dar cuenta de las normas emitidas por el Congreso peruano durante la pandemia por COVID-19, vinculadas a la reforma electoral.

2. LA LEY N.º 31010: LA PRÓRROGA DEL PLAZO DE INMODIFICABILIDAD DE LAS NORMAS ELECTORALES

Hay un aspecto que no puede pasar desapercibido por el impacto que tuvo en la continuidad del proceso de aprobación e implementación de las reformas electorales: la disolución constitucional del Parlamento.

Mediante Decreto Supremo N.º 165-2020-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de setiembre de 2020, se disolvió el Congreso de la República y se convocó a elecciones para un nuevo Congreso¹ para el domingo 26 de enero de 2020.

¿Ello que implicó? Que durante el periodo del 1 de octubre de 2019 hasta la constitución del nuevo Congreso de la República resultaba materialmente imposible continuar con el proceso de reforma electoral, puesto que el artículo 31.º de la

1 La validez de dicha decisión fue confirmada por el Tribunal Constitucional mediante sentencia del 14 de enero de 2020 recaída en el Expediente N.º 0006-2019-PCC/TC.

Constitución Política de 1993 recuerda que los procedimientos para el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegidos se rigen por ley orgánica, siendo que el artículo 135.º de la Norma Fundamental² refiere que durante el interregno parlamentario la Comisión Permanente, único órgano subsistente luego de la disolución constitucional del Congreso, se circunscribe a evaluar los decretos de urgencia que se emitan en dicho periodo.

Al respecto, es preciso considerar que en el Auto 1 – Calificación del Tribunal Constitucional del 29 de octubre de 2019, recaído en el Expediente N.º 0006-2019-PCC/TC se indicó lo siguiente:

10. Ahora bien, de conformidad con la Constitución, la Comisión Permanente, durante el interregno parlamentario, continúa ejerciendo sus funciones. Esto no implica que la Comisión Permanente tenga las facultades del Pleno del Congreso y pueda hacer sus veces, sino que está limitada a lo dispuesto en el artículo 135.º de la Constitución. Efectivamente, la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso de la República son órganos diferentes y no tienen las mismas competencias; es decir, esta última no es un Pleno reducido, ni tiene sus mismas atribuciones.

A un proceso de reforma electoral en receso por causa de la disolución constitucional del Parlamento se sumó un hecho adicional: la pandemia por COVID-19 y el impacto que tuvo en nuestro país, lo que conllevó que los nuevos integrantes del Parlamento tomaran juramento e inicien funciones en medio de un estado de emergencia nacional que trajo consigo limitaciones al ejercicio del derecho a la reunión.

Ciertamente, mediante Resolución N.º 0134-2020-JNE de 9 de marzo de 2020, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 10 de marzo de 2020, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. No obstante, el nuevo Congreso de la República se instaló el 16 de marzo de 2020,³ es decir, cuando el estado de emergencia nacional a causa de la pandemia por COVID-19 ya había sido declarado y se encontraba en vigencia.

2 El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política de 1993 prevé que «En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que este se instale».

3 Al respecto, se pueden consultar los documentos disponibles en <http://www.congreso.gob.pe/diariodebates/primeralegislatura-complementar-periodoparlamentario-2016-2021> (Consultado el 23 de agosto de 2020 a las 13 horas).

En efecto, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM, «Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19», publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de marzo de 2020, estableció un régimen de excepción en el país que implicaba limitaciones a las libertades de reunión y tránsito.

Bajo ese escenario incierto sobre cómo hacer frente a la pandemia de COVID-19 y cómo evolucionaría en medio de un régimen de excepción en plena vigencia, y con un plazo sumamente corto para que entrase en vigencia de la denominada ‘regla de inmodificabilidad’ de las normas electorales para el proceso de Elecciones Generales 2021, asumió funciones el nuevo Congreso. Por ello, lo primero que hizo en la primera sesión, casi inmediatamente después de tomar juramento, fue impulsar una ley que prorrogase la entrada en vigencia de dicha regla de inmodificabilidad.

El 16 de marzo de 2020, el grupo parlamentario Acción Popular presentó el Proyecto de Ley 4851/2020-CR a iniciativa del congresista Luis Roel Alva, con la finalidad, entre otras, de incorporar una disposición complementaria transitoria en la Ley Orgánica de Elecciones para que se postergue, para el caso específico de las Elecciones Generales 2021, la entrada en vigencia de la denominada ‘regla de inmodificabilidad’ en sus dos dimensiones: a) modificaciones legislativas y b) reformas reglamentarias. Si se suspende la citada regla a efectos de no vaciar de contenido los principios de seguridad jurídica, preclusión y predictibilidad, resultaba imperativo que se fije un nuevo plazo ad hoc para las Elecciones Generales 2021.

Con una pandemia en pleno desarrollo y el tiempo en contra (menos de un mes para llevar a cabo todas las reformas legales con miras a las Elecciones Generales 2021), no existía duda respecto a la necesidad de suspender la vigencia, por lo menos, del segundo párrafo del artículo 4.º de la Ley Orgánica de Elecciones.⁴ La cuestión pasaba por dilucidar sobre cuál debiera ser el plazo o,

4 El artículo 4.º de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece literalmente lo siguiente:
“Artículo 4.º. La interpretación de la presente ley, en lo pertinente, se realizará bajo la presunción de la validez del voto.
Todas las normas con rango de ley, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde un (1) año antes del día de la elección o de la consulta popular, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente.”

para ser más precisos, el parámetro para que comience a regir la regla para el proceso electoral más próximo.

La salida por la que optó el Pleno del Congreso de la República fue utilizar como parámetro la entrada en vigencia de la ley. No solo se suspendió la vigencia el segundo párrafo del artículo 4.º de la Ley Orgánica de Elecciones, sino también el tercero, es decir, las reglas de inmodificabilidad de leyes y reglamentos electorales. A cambio de ello, se previó que se puedan modificar leyes y reglamentos hasta seis meses después de la publicación de la ley en el diario oficial *El Peruano*.

Expresado en otros términos, a la fecha en que se aprobó la iniciativa legislativa no existía certeza de hasta cuándo se podrían modificar las leyes y reglamentos electorales. ¿Por qué? Porque no se sabía si el presidente de la República iba a ejercer su potestad para observar la autógrafa de la Ley (facultad prevista en el artículo 108.º de la Constitución Política) ni porque, en el supuesto de que se fuese a publicar la norma, no se tenía conocimiento respecto a la fecha de su publicación.

El texto sustitutorio de la citada iniciativa legislativa fue aprobado en la madrugada del 17 de marzo de 2020. La autógrafa correspondiente fue remitida al Poder Ejecutivo el 18 de marzo de 2020.

Luego de dicho trámite, con fecha 27 de marzo de 2020, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley 31010, Ley que incorpora la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Al respecto, habría que mencionar que el plazo de seis (6) meses previsto en la Ley 31010 habilitaba que se aprueben reformas legales en materia electoral con un proceso electoral en curso, lo cual generaba un riesgo de afectación a los principios de seguridad jurídica, preclusión y predictibilidad. Como se recordará, el artículo 82.º de la Ley Orgánica de Elecciones establece que la convocatoria a elecciones debe realizarse, como mínimo, doscientos setenta (270) días calendario antes de la fecha de realización del acto electoral, lo que para el caso de las Elecciones Generales 2021 representaba el 15 de julio de 2020. Por su parte,

Todas las normas reglamentarias relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde su convocatoria tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente.

considerando la fecha de publicación y el plazo fijado en la Ley 31010, este último —entiéndase, el plazo para realizar modificaciones— vencía el 28 de setiembre de 2020. Es decir, había un periodo de 2 meses y 13 días calendario luego del vencimiento del plazo para realizar la convocatoria y para que el Congreso de la República efectúe modificaciones a la legislación electoral.

Con la Ley 31010 ya publicada, solo quedaba invocar a la responsabilidad y celeridad del Parlamento para retomar el proceso de reforma electoral y emitir las normas que correspondan.

3. LA LEY N.º 31028: SUSPENSIÓN DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS

Mediante Ley N.º 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas, publicada en el diario oficial *El Peruano* el pasado 27 de agosto de 2019, se incorporaron en nuestro ordenamiento jurídico las denominadas “elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias” para, valga la redundancia, elegir candidatos de las distintas organizaciones políticas a cargos públicos representativos. ¿Ello que implicaba? Que los ciudadanos y ciudadanas ya no solo votaríamos para elegir a las autoridades —por ejemplo, presidente y vicepresidentes de la República o congresistas—, sino también a los candidatos que presentarían las organizaciones políticas a cargos públicos representativos. Y, desde luego, que dichas elecciones abiertas estarían a cargo de los organismos que integran el sistema electoral.

Ante una pandemia por COVID-19 en pleno desarrollo y sin una vacuna segura en un horizonte cercano se sumaba el hecho de que no se había modificado el plazo máximo de ciento diez (110) días calendario antes del día de realización del acto electoral para presentar solicitudes de inscripción de listas de candidatos a cargos públicos representativos para las Elecciones Generales 2021 (artículos 109.º y 115.º de la Ley Orgánica de Elecciones). Resultaba relativamente claro que era materialmente inviable y altamente riesgoso para preservación del derecho a la salud que se exija a la ciudadanía acudir a un acto electoral de manera presencial este año 2020.

Con dicha premisa, existían dos posibilidades: a) llevar a cabo las elecciones primarias, pero bajo la modalidad de voto electrónico no presencial,

o b) suspender el proceso de elecciones primarias de candidatos con miras al proceso de Elecciones Generales 2021.

Contra la primera alternativa jugaban algunos elementos en contra. Más allá de la existencia de la Ley N.º 28581, Ley que establece normas que regirán para las Elecciones Generales del año 2006, y de la Ley N.º 29603, Ley que autoriza a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a emitir las normas reglamentarias para la implementación gradual y progresiva del voto electrónico, e independientemente de que se hubiese utilizado en más de catorce procesos electorales la modalidad de voto electrónico,⁵ en ninguno de tales procesos se había cubierto todas las circunscripciones que comprende una elección de alcance nacional como lo significaría la realización de elecciones primarias. Dicho voto electrónico en ninguno de los procesos se había realizado bajo la modalidad no presencial, que era precisamente lo que se necesitaba si lo que se pretendía era evitar o mitigar el riesgo de contagio por COVID-19 en los trabajadores de los organismos del sistema electoral y de la ciudadanía en su conjunto.

Expresado en otros términos, incluir a todos los ciudadanos y ciudadanas que formasen parte del padrón electoral para el proceso de Elecciones Generales 2021 —la Ley 30998 no hizo referencia a un padrón electoral especial para la realización de elecciones primarias— e implementar en un proceso de elección de candidatos una modalidad que no se había previsto hasta la fecha para uno de elección de autoridades a cargos públicos representativos —entiéndase, el voto electrónico no presencial—, no podía considerarse como una implementación gradual y progresiva, sino más bien abrupta, repentina y anticipada.

Por tal motivo, el legislador optó que la salida idónea era la segunda: la suspensión de las elecciones primarias. Ante ello, surgían, a su vez, dos alternativas: a) la norma se limitaba a suspender las elecciones primarias, dejando para un segundo momento el establecimiento de reglas específicas para el proceso de democracia interna con miras a las Elecciones Generales 2021; o b) se emitía una única norma, que, además de suspender las elecciones primarias, estableciera las normas que regulasen la elección de candidatos de las organizaciones políticas para las Elecciones Generales 2021.

5 Al respecto puede revisarse <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/voto-electronico/> (Consultado el 23 de agosto de 2020 a las 17.39 horas).

La revisión de la Ley N.º 31028, Ley que declara la inaplicabilidad de las disposiciones establecidas en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, referidas a las elecciones primarias para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de julio de 2020, permite apreciar que el Pleno del Congreso de la República optó finalmente por la primera de las alternativas antes descritas.

Efectivamente, la citada Ley se limita a derogar la primera disposición complementaria transitoria de la Ley N.º 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas, la cual estaba referida al tiempo de afiliación de candidatos en elecciones primarias para las Elecciones Generales del año 2021, así como a incorporar una cuarta disposición complementaria transitoria en la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la fórmula normativa siguiente: «Cuarta.- Las disposiciones establecidas en la presente ley relativas a las elecciones primarias no son de aplicación para las Elecciones Generales del año 2021, debiendo reactivarse su vigencia a partir de las elecciones regionales y municipales 2022».

Al respecto, habría que señalar que el hecho que se mantuviera vigente la segunda disposición transitoria de la Ley N.º 30998 antes mencionada no implica que subsistiera una norma que regule el proceso de democracia interna a nivel legal, puesto que dicha disposición transitoria estaba supeditada a que existieran, precisamente, las elecciones primarias que se estaban suspendiendo.

Efectivamente, la citada segunda disposición complementaria transitoria establece en su primer párrafo lo siguiente:

SEGUNDA. Elecciones internas de candidatos para las Elecciones Generales del año 2021.

Por única vez, antes de las elecciones primarias para las Elecciones Generales del año 2021, las organizaciones políticas inscritas antes de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley pueden realizar elecciones internas para la elección de sus candidatos a presidentes y a congresistas de acuerdo con las reglas siguientes:

[...] [énfasis agregado].

Como puede apreciarse, dicha segunda disposición complementaria transitoria de la Ley N.º 30998 no solo estaba supeditada a la existencia de las elecciones primarias, sino que también daba una potestad a las organizaciones políticas de llevar a cabo, previamente a estas —entiéndase, las elecciones primarias— unas elecciones internas. Es decir, preveía una potestad, no una obligación de las organizaciones políticas. Por tanto, la dación de la Ley N.º 31028 dejaba pendiente el cumplimiento por parte del legislador, al menos para las Elecciones Generales 2021, de emitir una ley que establezca disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas (artículo 35.º de la Constitución Política de 1993). Expresado en otros términos, tras la dación de la Ley N.º 31028 quedaba pendiente que se establezcan normas específicas destinadas a regular el proceso de democracia interna de elección de los candidatos a los cargos que serán sometidos a elección, valga la redundancia, en el proceso de Elecciones Generales 2021.

4. LA LEY N.º 31030: ALTERNANCIA Y PARIDAD SIN PROGRESIVIDAD (PERO CON VOTO PREFERENCIAL EN EL 2021)

La Ley N.º 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, ya contemplaba la figura de la alternancia y paridad; sin embargo, estableció que la paridad sea implementada de manera progresiva. Por ello, para las Elecciones Generales 2021 solo se incrementaba de treinta a cuarenta por ciento el porcentaje de participación de las mujeres o varones en la conformación de la lista de candidatos.

Al prever cuarenta por ciento (40 %) y no paridad para las Elecciones Generales 2021, tampoco existía garantía de la eficacia de la alternancia, puesto que no se establecía que esta debía regir desde el primer lugar de la lista de candidatos y se disponía que para dicho proceso electoral se aplique por última vez el voto preferencial.⁶

Por ello, en este nuevo Congreso se dictaminaron iniciativas legislativas que tenían por objeto que la alternancia y paridad rija desde las Elecciones Generales 2021. En concreto, nos referimos a los dictámenes siguientes:

6 La Ley N.º 30996 establecía en su primera disposición complementaria transitoria lo siguiente:
PRIMERA. Aplicación del voto preferencial
En las Elecciones Generales del año 2021 es de aplicación el doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas. En este caso, hay solo un voto preferencial opcional.

- Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4626/2020-CR, 4962/2020-CR, 4988/2020-CR, 5034/2020-CR, 5036/2020-CR, 5054/2020-CR, 5124/2020-CR, 5275/2020-CR, 5298/2020-CR y 5338/2020-CR, referidos a la incorporación de los criterios de paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento en la sesión del 16 de junio de 2020.
- Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 5298/2020-CR y 5377/2020-CR, con un texto sustitutorio propone la Ley que garantiza la paridad horizontal y la alternancia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a cargos de elección popular, aprobado por la Comisión de Mujer y Familia en la sesión del 18 de junio de 2020.

Las principales diferencias entre un dictamen y otro eran que en el segundo de ellos se planteaba también la eliminación del voto preferencial aún desde las Elecciones Generales 2021, así como la incorporación de la figura de la paridad horizontal en las candidaturas a cargos ejecutivos de alcance regional y local, es decir, de gobernadores regionales y alcaldes.

El texto sustitutorio conjunto, suscrito por los presidentes de las Comisiones de Constitución y Reglamento, y de Mujer y Familia, incorporó la figura de la paridad horizontal para cargos regionales, mas no así la derogación de la primera disposición complementaria transitoria de la Ley N.º 30996. Aquel fue el texto que se aprobó en el Pleno del Congreso de la República y que finalmente se convirtió en la Ley N.º 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2020.

Dicha norma, efectivamente, establece de manera clara la paridad desde las Elecciones Generales 2021 e incorpora en el artículo 12 de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, la denominada 'paridad horizontal'; no obstante, no incluyó la derogación, aun desde las Elecciones Generales 2021, del voto preferencial.

5. LA LEY N.º 31032: LA CREACIÓN DEL DISTRITO ELECTORAL ESPECIAL DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

La Ley N.º 31032, Ley que modifica el artículo 21.º de la Ley 26859, Ley orgánica para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de junio de 2020, tuvo una particularidad en su origen: no fue la primera alternativa que evaluó el Congreso de la República, al menos a nivel del procedimiento legislativo de estudio y dictamen de proyectos de ley.

Efectivamente, en un primer momento, específicamente en su sesión del 9 de junio de 2020, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó por mayoría el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4725/2019-CR, 4735/2019-CR, 4771/2019-CR, 4797/2019-CR, 4993/2020-CR y 5090/2020-CR, respecto del sufragio de los peruanos en el exterior, que proponía que los peruanos residentes en el exterior sean considerados como electores del distrito electoral de Lima, no así la creación de un distrito electoral especial para dicho grupo de peruanos. Ello era así porque se consideraba, al menos en ese momento, que la creación del distrito electoral especial de peruanos residentes en el exterior debía estar condicionada a una reforma constitucional que incrementase en cuatro (4) el número de congresistas, siendo que estos escaños adicionales sean los que se destinen al citado distrito electoral por crearse.⁷

Dicha percepción cambió a la semana siguiente, habida cuenta de que en su sesión del 16 de junio de 2020 la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR y 5469/2020-CR, de modificación del artículo 21.º de la Ley Orgánica de Elecciones para la creación de la circunscripción de peruanos residentes en el extranjero, que proponía, precisamente, crear a nivel legal la circunscripción electoral especial de peruanos residentes en el exterior, al cual no se le asignaban ya cuatro (4) escaños. Tampoco se proponía que el número de escaños sea determinado en función del número de electores, sino que se le otorgaban, de manera fija, dos (2) escaños.

7 Al respecto, se recomienda revisar la página 4 del Acta de la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, realizada el martes 9 de junio de 2020.

Es sobre la base de dichas iniciativas legislativas y dictamen que se aprobó la Ley N.º 31032, que creó el distrito electoral especial de peruanos residentes en el exterior.

6. LA LEY N.º 31038: DEFINIENDO EL NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LAS ELECCIONES GENERALES 2021

La Ley N.º 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* sábado 22 de agosto de 2020.

Al haberse efectuado ya la convocatoria al proceso de Elecciones Generales 2021, quedaba claro que no se movería la fecha de realización de las elecciones, es decir, que no existiría postergación ni ampliación extraordinaria del mandato representativo, ni del Presidente de la República, ni de los congresistas elegidos en el marco del proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. No obstante, la fecha de realización del acto electoral no era lo único que correspondería definir.

La pandemia de COVID-19 sigue vigente, por lo que se debían tomar las medidas sanitarias necesarias para evitar que el acto electoral no se convierta en un foco o fuente de riesgo de contagio del virus. Por tanto, no bastaba con regular un proceso *ad hoc* de democracia interna; era necesario también prever normas que apunten al proceso de elección de autoridades, a un proceso seguro no solo a nivel de resultados, sino también de la salud de las personas.

En las líneas siguientes se formulan comentarios respecto a algunas de las disposiciones contenidas en la Ley N.º 31038 para dilucidar si era la única alternativa viable y si la salida por la que se había optado cubría los vacíos o aparentes contradicciones que pudieran surgir a nivel legal.

- La cuarta disposición transitoria a la Ley N.º 26859, Ley de Orgánica de Elecciones. A través de esta disposición, lo que se procura es que la solicitud de licencia sin goce de haber establecida en el artículo 114.º de dicha Ley, deba serles concedida treinta (30) días antes de la fecha de realización del acto electoral.

Al respecto, es preciso indicar que el citado artículo 114.º de la Ley Orgánica de Elecciones, en un escenario de normalidad, prevé que la licencia sea otorgada sesenta (60) días calendarios antes de las elecciones; esto es, la Ley N.º 31038 reduce a la mitad dicho plazo. No obstante, es preciso resaltar un elemento, a nuestro juicio, no menor: dicho plazo no fue modificado con la dación de la Ley N.º 30673, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral.

¿Por qué es importante dicha Ley? Porque, hasta antes de su emisión, la Ley Orgánica de Elecciones preveía que el plazo para presentar solicitudes de inscripción de listas de candidatos al cargo de congresista de la República vencía sesenta (60) días calendario antes de la elección; es decir, dicho plazo era coincidente con el previsto en el artículo 114.º de la misma Ley.

En ese sentido, en un escenario de normalidad, la lógica indicaba que, en vez de reducirse, el plazo para que se haga efectiva la licencia se uniformizase con la finalidad de ampliarse. Y aquí viene la finalidad objetiva que perseguía la norma: optimizar el principio o deber de neutralidad estatal en el marco de procesos electorales. Se pretende evitar que se pueda hacer campaña durante el horario o dentro del centro de trabajo, o que se utilicen recursos humanos y logísticos de la entidad pública para hacer proselitismo político. Una alternativa era reforzar los mecanismos de fiscalización y sanción por parte del Jurado Nacional de Elecciones, pero ello tomaría la tramitación de un procedimiento sancionador que acarrearía amonestaciones o multas que no desincentivarían las conductas, o sanciones que se impongan de manera tardía, cuando el daño o la perturbación al principio de equilibrio e igualdad que también debe regir en todo proceso electoral ya se hubiese producido.

Tomando como parámetro dicha finalidad objetiva que se persigue con las licencias, podría sostenerse que, para efectos de la situación extraordinaria generada por el COVID-19, desde una dimensión o perspectiva sanitaria, el impacto de la disposición contenida en la Ley N.º 31038

es mínimo, puesto que solo favorecería a aquellas personas que brinden servicios de salud en establecimientos públicos y que deseen ser candidatas, en el sentido de que estas podrían seguir trabajando durante el desarrollo del proceso electoral. ¿Existía otra alternativa? A nuestro juicio, sí: que se excluyese a los médicos y enfermeros que brindan servicios en el primer nivel de atención frente al COVID-19 de la exigencia de solicitar licencias sin goce de haber.

Ahora bien, desde una perspectiva económica, el impacto de la disposición contenida en la Ley N.º 31038 sí es mayor, habida cuenta de que al menos se asegura un mes más de ingresos a los trabajadores y servidores públicos. En escenario de escasez económica, de desempleo que genera la pandemia, contar con capacidad adquisitiva no se erige en algo superfluo. ¿Existía alguna alternativa? Aunque polémica, podría haberse pensado en que solo para efectos de las Elecciones Generales 2021 las licencias se otorguen con goce y no sin goce de remuneraciones, con cargo a compensación de las horas respectivas por parte de los funcionarios y servidores públicos que deseen ser candidatos. Con ello, se salvaguardaba la optimización del principio de neutralidad estatal y se aseguraba la continuidad de flujo de ingresos de los funcionarios, y servidores públicos y sus familias.

- La quinta disposición transitoria a la Ley N.º 26859, Ley de Orgánica de Elecciones. Con ello se amplía la hornada de votación de 7 a 19 horas, es decir, 12 horas de jornada efectiva.

En un escenario de normalidad, dicha jornada se realiza, en un plano ideal, de 8 a 16 horas (artículo 249.º y 274.º de la Ley Orgánica de Elecciones), es decir, 8 horas. El COVID-19 ha ampliado cuatro horas dicha jornada efectiva con la finalidad de evitar las aglomeraciones y, con ello, el riesgo de contagio.

En la medida en que la convocatoria al proceso de Elecciones Generales 2021 se consigna una fecha específica, se elimina la posibilidad de que se pudiera postergar o calendarizar el acto electoral, esto es, que el acto electoral se realice en más de un día, como medida no necesariamente alternativa, sino complementaria a la contenida en la Ley N.º 31038.

Ahora bien, independientemente de ello, particularmente consideramos que a nivel de elección de autoridades no hubiese resultado recomendable o viable que el acto electoral se realizase por más de un día, puesto que se generaba un riesgo en el principio de transparencia y en la propia autenticidad de los resultados electorales. El artículo 176.º de la Constitución Política de 1993 establece que «El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa». Por su parte, el artículo 191.º de la Ley Orgánica de Elecciones prevé que «la publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los recursados de elecciones a través de los medios de comunicación puede efectuarse hasta el domingo anterior al día de las elecciones».

La realización de las elecciones de autoridades en más de un día, mediante un cronograma, hubiese conllevado que, para evitar el ‘cálculo’ o ‘voto estratégico’ de los electores, los organismos del sistema electoral (la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para ser más precisos) no difundan los avances de los resultados del procesamiento de las actas electorales, lo cual socavaría por su parte la transparencia y confiabilidad de los resultados, no solo los parciales, sino los finales; de ahí que se considerase prudente la disposición contenida en la Ley 31038.

- La quinta disposición complementaria transitoria de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Mediante dicha norma se permite participar en el proceso de Elecciones Generales 2021 a las organizaciones políticas que cuenten con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), como máximo hasta la fecha de inicio del plazo de inscripción de candidaturas.

En un escenario de normalidad, el artículo 4.º de la Ley de Organizaciones Políticas dispone que solo pueden participar aquellos partidos políticos que se encuentren inscritos a la fecha de vencimiento del plazo para la convocatoria al proceso electoral correspondiente, es decir, doscientos setenta (270) días calendarios antes del día de realización del

acto electoral, lo que para el caso de las Elecciones Generales 2021 era el 15 de julio de 2020.

La particularidad de esta disposición es que el legislador utiliza un parámetro que no existe ni ha sido incorporado en la propia Ley N.º 31038: la fecha de inicio para la presentación de candidaturas.

Lo que actualmente se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico es la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de candidaturas en procesos de Elecciones Generales, no así la fecha de inicio.

- La sexta disposición complementaria transitoria de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Mediante dicha norma se otorgaba al Jurado Nacional de Elecciones un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario para implementar un Portal Electoral Digital (PED) para la realización de trámites de actos de manera virtual, tales como actualizaciones al padrón de afiliados (incorporaciones, exclusiones y renunciaciones), inscripción de modificaciones estatutarias y del reglamento electoral, y elección de dirigentes, representantes legales y personeros.

Habiendo sido publicada la Ley N.º 31038 el 22 de agosto de 2020, el plazo para implementar dicha plataforma vencía el 6 de octubre, siendo que a partir de dicha fecha recién se hubieran podido realizar los actos pasibles de inscripción, debiendo considerar luego de producido el acto. Lo que correspondería es seguir el procedimiento de inscripción, lo cual toma tiempo. ¿Cómo resolver controversias sin un marco jurídico partidario claro? ¿Cómo llevar a cabo una elección interna sin un padrón definido? ¿Cómo evaluar si es que el órgano encargado para efectuar la designación directa tenía no solo la competencia sino el mandato vigente? Todo ello conllevaba que el plazo para la implementación de la citada plataforma digital no pudiera tomar tanto tiempo, más aún si el plazo de afiliación, como se verá más adelante, vencía el 30 de setiembre, esto es, incluso, antes de la implementación de la plataforma.

Afortunadamente, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no se tomó dicho periodo de tiempo que le facultaba la Ley, puesto que el 26 de agosto de 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución

N.º 0275-2020-JNE de 25 de agosto de 2020, que modificó el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, aprobado mediante la Resolución N.º 0325-2019-JNE, el cual señala en su parte considerativa que:

[...] y dado que los actuales procedimientos del Registro de Organizaciones Políticas se soportan, principalmente, en la presentación física de documentos impresos, resulta imprescindible modificar el Reglamento con la finalidad de adecuar las disposiciones reglamentarias para facilitar las actividades no presenciales que permitan a las organizaciones políticas no solo el acceso seguro al Jurado Nacional de Elecciones para la presentación de sus solicitudes, sino también la presentación de documentos bajo el formato de archivos electrónicos, en el caso de aquellos que debido a sus características les fuera aplicable [énfasis agregado].

- La séptima disposición complementaria transitoria de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Dicha disposición es la que pretende definir reglas específicas para los procesos de democracia interna de selección de candidatos para las Elecciones Generales 2021.

Entre dichas reglas resalta que se prevea que los organismos del sistema electoral tengan una participación directa en las elecciones internas. Así, se tiene que la Oficina Nacional de Procesos Electorales las organizará, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil estará a cargo de la elaboración del padrón de electores, y el Jurado Nacional de Elecciones se encargará de la solución de controversias, la elaboración del cronograma de las elecciones internas y de la fiscalización de las mismas.

Por su parte, el segundo numeral de dicha disposición establece que la organización política determina los requisitos, la modalidad de inscripción (que a nuestro juicio es distinta a la modalidad de candidatura) y el número de sus postulantes a candidatos de acuerdo a su normativa interna, pero también establece que ‘las candidaturas’ a elecciones internas se presentan ante la respectiva organización política. ¿Ello confirmaba que todas las candidaturas a las elecciones internas, incluidas las de candidatos a vicepresidentes de la República, serían individuales? A nuestro juicio, es lo que se desprende o infiere de la ley, mas esta no lo dejaba claro. Con ello, surgían, a nuestro juicio, tres alternativas: a) que solo haya candidaturas a la presidencia y el orden de la fórmula se determina en función del número de votos (respetando, desde luego, la alternancia);

b) que se postule de manera individual cada tipo de cargos, es decir, que haya candidatos a presidente, a primer vicepresidente y a segundo vicepresidente; y c) que interpretando que, como la organización política define ‘la modalidad de inscripción’, se permita la elección por fórmula y no de manera individual.⁸ Lo que sí resulta meridianamente claro, al no haberse derogado o suspendido el artículo 24-B de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, es que solo pueden ser designados los candidatos al cargo de congresista de la República; los demás deben ser sometidos a elecciones internas.

Es el cuarto numeral el que prevé el establecimiento del requisito mínimo de afiliación, como máximo al 30 de setiembre de 2020, a todo aquel que desee participar en las elecciones internas. Se faculta a la organización política a establecer mayores requisitos, lo que podría ser entendido como un periodo mayor de afiliación. Dicho numeral establece materialmente un plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de nuevas organizaciones políticas: el 30 de setiembre. Sobre el particular, personalmente consideramos que resulta desproporcionada e inconstitucional la exigencia tanto de antigüedad como de la propia afiliación, puesto que, en vez de poner énfasis en aquella, se pudo colocar en la ‘representatividad’; es decir, en vez de exigir afiliación, pudo requerirse un mínimo de participación electoral y votos válidos de los militantes para ser candidato en representación de una determinada organización política. Si un porcentaje importante de militantes estima que un ciudadano no afiliado representa los principios, visión y valores de su partido político, no debiera existir mayor limitación para que aquel ciudadano se convierta en candidato.

El quinto numeral es el que contempla las modalidades de elección interna: a) elecciones cerradas (con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados), y b) elección a través de delegados, que deberán ser elegidos bajo la modalidad de militante – un voto. Lo relevante de este numeral es que precisa y reafirma que la Oficina

8 La Oficina Nacional de Procesos Electorales opta por la tercera de las alternativas descritas, como se aprecia de la lectura del artículo 13.º del Reglamento de Elecciones Internas de las organizaciones políticas para la selección de sus candidatas y candidatos a las Elecciones Generales 2021, aprobado mediante Resolución Jefatural N.º 000310-2020-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de setiembre de 2020.

Nacional de Procesos Electorales estará a cargo de la reglamentación para la organización y ejecución de ambas elecciones internas de delegados por parte de los militantes, y de los candidatos por parte de los delegados, de ser el caso. Lamentablemente, una vez más no se otorga peso o importancia a la ‘representatividad’ de los resultados de dichas elecciones internas, puesto que no se exige un mínimo de participación electoral para que los resultados de dichas elecciones internas sean válidos, lo cual permite que elecciones de candidatos de organizaciones políticas con 100 000 o 10 000 militantes puedan ser definidas con la participación de 30, 50 o 100 afiliados.

Por su parte, en el numeral 7 se incluye la figura de las candidaturas accesitarias, las que operarán en caso los candidatos que fueran elegidos en las elecciones internas renuncien, se ausenten o, finalmente, se nieguen a integrar la lista definitiva de candidatos. La particularidad de dichas candidaturas accesitarias es que tales candidatos participaron en las elecciones internas, solo que no lograron ocupar el número de votos suficientes para obtener una candidatura titular. Es decir, no se trata de un candidato designado, sino de uno que participó en las elecciones internas y obtuvo votos pero no los necesarios para alcanzar la candidatura titular. ¿Se trata de un candidato que perdió? Sí, pero que no fue designado directamente al órgano que prevé el estatuto.

En el numeral 9 podría sostenerse que se establece una carga alta a los organismos del Sistema Electoral, en particular al Jurado Nacional de Elecciones, ya que establece que, en cuanto sea posible, será el citado organismo autónomo el que deberá extraer la información de las declaraciones juradas de hoja de vida de los candidatos de cualquier registro público. Ello tiene un impacto directo en la exclusión de candidatos, puesto que, al trasladarse la obligación al organismo electoral, se reducen los incentivos para la transparencia de los candidatos, habida cuenta de que ya no serían excluidos por no consignar información que se encuentre en un registro público o, incluso, por incluir información errada o inexacta.

La Ley N.º 31038 incorpora también una obligación que no resulta siendo tal. Nos referimos a la octava disposición complementaria transitoria de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Efectivamente, el primer párrafo dispone que aquellos partidos políticos cuyos directivos tengan su mandato vencido cuentan hasta el 31 de octubre para efectuar elecciones internas para la renovación de los mismos —entiéndase, de los cargos directivos—; sin embargo, el segundo párrafo dispone que, en caso no se lleven a cabo tales elecciones internas, se entenderán prorrogadas las representaciones legales y mandatos partidarios, excepcionalmente, a efectos de poder elegir y presentar sus listas de candidatos para las Elecciones Generales 2021. Es decir, la obligación prevista en el primer párrafo es anulada o materialmente dejada de lado con la cláusula habilitante expresa prevista en el segundo párrafo. El incumplimiento de dicha obligación no generará, por tanto, consecuencia jurídica alguna.

7. LA LEY N.º 31042: OPTIMIZANDO LA IDONEIDAD MORAL DE LOS CANDIDATOS A CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS

Producto de la disolución constitucional del Parlamento, producida el 30 de setiembre de 2019, no se pudo materializar la segunda votación y, en consecuencia, promulgación de la denominada Ley de reforma constitucional que incorpora el artículo 34-A y modifica el artículo 39.º de la Constitución Política del Perú, sobre impedimentos para ejercer la función pública, aprobada en primera votación el 23 de julio del referido año. El Poder Ejecutivo no optó por la alternativa que le proveía el propio artículo 206.º de la Constitución Política de 1993 para convocar a un proceso de consulta popular de referéndum que ratifique lo aprobado por el Parlamento disuelto, así que había que esperar la conformación del nuevo luego que se llevasen a cabo las Elecciones Congressales Extraordinarias 2020.

Con la nueva conformación del Parlamento, la presentación de iniciativas de reforma constitucional que buscaban implementar dicha reforma constitucional no tardaron en llegar. El 17 de marzo de 2020, el grupo parlamentario del Partido Democrático Somos Perú, a iniciativa del señor congresista Renan Espinoza Rosales, presentó el Proyecto de Ley N.º 4853/2020-CR; el 3 de abril de 2020, el grupo parlamentario del Partido Morado, a iniciativa de la señora congresista Carolina Lizárraga Houghton, presentó el Proyecto de Ley

N.º 5011/2020-CR; y el 11 de junio de 2020, nuevamente el grupo parlamentario del Partido Morado, esta vez a iniciativa del señor congresista Gino Costa Santolalla, presentó el Proyecto de Ley N.º 5496/2020-CR.

Tales iniciativas legislativas, sumadas a otras que se presentaron en el Congreso constitucionalmente disuelto, permitieron que la Comisión de Constitución y Reglamento aprobase un dictamen con fecha 30 de junio de 2020 que, luego de su debate y modificación (materializado en la presentación de un texto sustitutorio) durante la sesión del Pleno del Congreso de la República del 5 de julio de 2020, se convertiría en la Ley N.º 31042, Ley de reforma constitucional que incorpora el artículo 34-A y el artículo 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de setiembre de 2020.

Ciertamente, existía incertidumbre sobre si es que se iba a llegar a tiempo para que la reforma constitucional resultase aplicable al proceso de Elecciones Generales 2021, porque luego de que la primera votación se produjese el 5 de julio de 2020, transcurrían los meses y la segunda votación —necesaria, si es que no se quería seguir el camino de una consulta popular de referéndum de alcance nacional en medio de una pandemia, siendo algo que podía evitarse— no se producía. A ello se adicionaba el hecho de que, aunque no se alcanzaron los votos suficientes, la mayoría de los miembros del Tribunal Constitucional habían considerado inconstitucional el impedimento permanente relacionado con las sentencias por delitos contra la administración pública por presunta afectación del derecho a la participación política.⁹ La segunda votación de la reforma constitucional que permitió que se apruebe la Ley N.º 31042 recién se produjo el 11 de setiembre de 2020.

La reforma constitucional aprobada contempla una norma más rígida o dura si se la compara con la que aprobase, en primera votación, el Congreso disuelto, ya que mientras la Ley N.º 31042 dispone que «están impedidas de postular a cargos de elección popular las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso» (énfasis agregado), mientras que la fórmula normativa aprobada en el 2019 fue la siguiente:

9 Al respecto, se sugiere revisar la sentencia recaída en los Expedientes 0015-2018-PI/TC y 0024-2018-PI/TC (acumulados).

- Artículo 34-A. Están impedidos de postular a cargos de elección popular quienes cuentan con sentencia condenatoria en primera instancia por delito doloso, con los términos establecidos en la ley.

Como puede apreciarse, con la Ley N.º 31042 no es necesaria la aprobación de ley de desarrollo constitucional alguna para que resulte aplicable. ¿Ello qué implica? Que no importará la pena abstracta —mínima o máxima— o concreta, y que carecerá de relevancia la pena que se imponga —si es pena privativa de la libertad u otra, o si la pena es efectiva o suspendida—. Resultará suficiente que la sentencia en primera instancia se mantenga vigente y sea impuesta por cualquier delito doloso, para que el impedimento para ejercer el derecho a ser elegido surja.

8. LA LEY N.º 31046: DESARROLLANDO LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE FINANCIAMIENTO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

La última norma aprobada antes de que concluya el plazo para que se modifique el marco normativo electoral, valga la redundancia, con miras a las Elecciones Generales 2021, fue la Ley N.º 31046, Ley que modifica el Título VI 'Del financiamiento de los partidos políticos' de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de setiembre de 2020. Dicha norma era una cuenta pendiente que tenía el Parlamento desde la aprobación de modificación del artículo 35.º de la Constitución Política, en el extremo relativo al financiamiento de organizaciones políticas, en particular, en lo referente al financiamiento público directo, habida cuenta de que mediante dicha reforma constitucional publicada en enero de 2019 se prohibió la contratación directa, con recursos propios, de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos por parte de las organizaciones políticas.

De esa manera, se tiene que mediante la Ley N.º 31046 se reducen los topes de aportes y lo que pueda recaudarse en actividades proselitistas; se prevé a las personas condenadas o detenidas por presunta comisión de delitos de crimen organizado como fuente de financiamiento prohibida; se reduce el monto a partir del cual todo aporte debe ser bancarizado; se prevé la entrega de un informe de los ingresos y gastos durante el desarrollo de la campaña electoral; se fortalecen las atribuciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en materia de supervisión del financiamiento de organizaciones políticas (por ejemplo, se les

proporciona acceso a las cuentas de las organizaciones políticas y se les confiere potestad de cobro coactivo de las multas); se reducen los montos de sanciones que podrían imponerse a las organizaciones políticas por la presunta comisión de infracción de las normas; se faculta la utilización del financiamiento público directo para la realización de encuestas; se prevé que la propaganda electoral no puede contener mensajes sexistas, racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos; y se contempla la figura de la suspensión de la organización política por el periodo que esta no cumpla con el pago de las multas.¹⁰

Con relación a la modificación del artículo 30-A de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, particularmente se hubiera preferido su derogación o, por lo menos, su modificación en términos distintos. Con dicho artículo se mantiene la habilitación de que candidatos puedan recibir financiamiento de manera directa e individual, ello en un contexto en el que a lo que se apunta es a fortalecer la institucionalidad, a las organizaciones políticas, y no así fomentar los proyectos personales ni los caudillismos, ni nacionales ni locales. Mantener dicha posibilidad de aportes individuales, a nuestro juicio, no se condice con el fortalecimiento de la institucionalidad de las organizaciones políticas.

Ahora bien, dicho artículo 30-A comprende a los candidatos a congresistas en un escenario en el que no va a existir voto preferencial —solo resultará aplicable, por última vez, en el proceso de Elecciones Generales 2021—, lo que no tendría sentido en una contienda electoral con listas cerradas y bloqueadas. Se alude, además, a elecciones regionales y municipales, mas no se precisa que solo los candidatos a gobernadores y alcaldes puedan recibir aportes —lo que sí se encontraba señalado expresamente en el párrafo 34.5 del artículo 34.º, antes de la dación de la Ley N.º 31046—, siendo que en elecciones

10 Literalmente, lo que se prevé con la modificación del artículo 36-C de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, es lo siguiente:

Artículo 36-C.- Efecto de las sanciones

Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas. De verificarse la reincidencia en incumplimientos que constituyen infracciones muy graves, o la imposibilidad de cobrar las multas por insolvencia económica, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) notifica la pérdida del financiamiento público directo e indirecto correspondiente a las siguientes elecciones generales a la organización política y le otorga un plazo de doce (12) meses para subsanarlas.

Vencido el plazo sin que haya realizado la subsanación correspondiente, el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) suspende la inscripción de la organización política hasta que las observaciones sean levantadas.

regionales y municipales también hay candidatos a consejeros regionales y a regidores municipales. Con la falta de dicha precisión a nivel legal, se permitiría que los candidatos a regidores, por ejemplo, reciban financiamiento de manera individual.

Con relación al artículo 36-D de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, particularmente consideramos que la norma es importante, pero que faltó regulación en lo relativo a competencia para sancionar, procedimiento para sancionar, sanciones a aplicar, entre otros aspectos. Es decir, se tipifican infracciones graves, mas no se precisa si el órgano sancionador será la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jurado Nacional de Elecciones u otro organismo; si las sanciones serán las previstas en el artículo 36-A y que están pensadas para organizaciones políticas; tampoco se indica cuál será el plazo de prescripción de las mismas, puesto que las infracciones no están asociadas a un periodo específico de investigación; ni se está previendo el procedimiento sancionador a ser tramitado. ¿Podría ser regulado todo ello a nivel reglamentario? A nuestro juicio, no, porque los parámetros y competencias deben preverse en norma con rango de ley, al menos las sanciones y la determinación de quién sanciona.

9. REFLEXIÓN FINAL

Llevar a cabo una reforma electoral sin tener certeza de hasta cuando se extenderá la pandemia ni cuándo llegará la vacuna no es una tarea sencilla; tampoco aprobar normas con un Parlamento compuesto por un considerable número de grupos parlamentarios y limitaciones a la libertad de reunión.

Luego de idas y vueltas, luego de deliberaciones sobre cómo implementar un sistema de votaciones compatible con la Constitución Política, el Congreso de la República¹¹ demostró que sí era factible continuar con el proceso de reforma política en medio de la pandemia, que la reforma política y electoral, en estos últimos cinco (5) años, con el Congreso anterior y este, había llegado para quedarse.

11 Al respecto, se sugiere revisar del fundamento jurídico 8 al 29 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2020-PI/TC (caso de la ley que suspende el cobro de peajes), en los que se aborda o desarrolla el análisis de validez de la aprobación de leyes mediante sesiones virtuales.

Muestra de que era posible implementar reformas atemporales que trasciendan a la pandemia y las coyunturas lo constituyen la ley de reforma constitucional sobre impedimentos para ser candidatos a cargos públicos representativos, la ley de desarrollo constitucional de la reforma sobre financiamiento a las organizaciones políticas; la ley sobre alternancia y paridad, así como de paridad horizontal en cargos ejecutivos regionales; y la ley que crea la circunscripción electoral especial de peruanos residentes en el exterior. Estas modificaciones continuarán con o sin pandemia; es decir, no son reformas coyunturales, acotadas a contar con unas elecciones seguras, con medidas y protocolos sanitarios para reducir el riesgo de contagio de COVID-19.

Desde luego, la pandemia no podía resultar ajena al proceso de reforma electoral. Por ello, se emitieron las leyes de suspensión de la denominada ‘regla de inmodificabilidad de normas electorales’ y de las elecciones primarias, y la ley que estableció reglas específicas para el proceso de Elecciones Generales 2021.

Las leyes aprobadas durante la vigencia del estado de emergencia nacional a causa de la pandemia por COVID-19 permitirán mejorar la legitimidad democrática y social de las autoridades y de la democracia en sí, porque apuntan a la optimización del principio representativo y del principio – derecho de igualdad material. Efectivamente, el distrito electoral especial de peruanos residentes en el exterior mejora la representatividad del Parlamento, porque dicho grupo de peruanos contará con representantes directo en dicho poder público. Se optimiza el principio – derecho de igualdad material, porque se asegura la aplicación de la alternancia y paridad en la conformación de listas de candidatos al Congreso de la República desde las Elecciones Generales 2021, sin tener que esperar al año 2031.

Se mejorará también la calidad de la democracia porque se tendrán candidatos idóneos desde una dimensión ética, porque no podrán postular a cargos públicos personas con sentencia en primera instancia por la comisión de delitos dolosos mientras dicha sentencia esté vigente, ello con la finalidad de que no se cuente con autoridades que deben defender la ley y que a la vez hayan sido cuestionados por haberla transgredido. Asimismo, al materializarse la prohibición de la contratación directa de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos, se apunta a una campaña basada más en ideas que

en dinero, con el consecuente incentivo perverso a obtener financiamiento de fuente prohibida.

Las últimas reformas electorales no se circunscriben a elecciones de cargos nacionales, sino que tienen un alcance transversal. Muestra de ello lo constituye la figura de la paridad horizontal en cargos ejecutivos regionales, y la alternancia y paridad en cargos legislativos regionales y locales. Y, desde luego, con un proceso de elecciones generales, primero a la vuelta de la esquina y, luego, convocados con una pandemia y un futuro incierto, las reformas aprobadas por este nuevo Congreso resultaban no solo pertinentes sino también necesarias, en particular las que implementaron normas especiales —sobre todo las relativas a los procesos de democracia interna— para las Elecciones Generales 2021.

Si bien quedaron algunas iniciativas legislativas pendientes de ser debatidas, dictaminadas y aprobadas por el Pleno del Congreso de la República, tales como la eliminación, aún desde las Elecciones Generales 2021, del voto preferencial,¹² o la modificación del cronograma electoral con miras a las elecciones antes mencionadas a causa del COVID-19,¹³ el avance en el proceso de reforma electoral ha sido importante; prueba de ello son las normas descritas en los párrafos anteriores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política de 1993

Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Ley N.º 31028, Suspensión de las Elecciones Primarias

12 Al respecto, se sugiere revisar los Proyectos de Ley 5652/2020-CR (Multipartidario), 5655/2020-CR (Frente Popular Agrícola del Perú- FREPAP) y 5656/2020-CR (Partido Democrático Somos Perú).

13 Sobre el particular, se sugiere consultar el Proyecto de Ley 6205/2020-JNE, presentado el 14 de setiembre de 2020, mediante el cual se pretendía la aprobación de la Ley que modifica transitoriamente algunos plazos establecidos en la Ley Orgánica de Elecciones para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia sanitaria.

Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales

Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales

Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, la denominada “paridad horizontal”

Ley N.º 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19

Ley N.º 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional

Ley N.º 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos

Ley N.º 31032, Ley que modifica el artículo 21.º de la Ley 26859, Ley orgánica para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero

Ley N.º 30673, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Ley N.º 31046, Ley que modifica el Título VI del financiamiento de los partidos políticos de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Resolución N.º 0275-2020-JNE, que modifica el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, aprobado mediante la Resolución N.º 0325-2019-JNE

[Sobre el autor]

JOSÉ RODOLFO NAUPARI WONG

Peruano. Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Egresado de la Maestría de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asesor de despacho congresal en el Parlamento peruano. Se ha desempeñado como asesor de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República en los periodos anuales de sesiones 2016-2017 y 2017-2018. Asimismo, fue abogado de la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones en el periodo 2009-2014.