





COMISIÓN INVESTIGADORA DEL PROCESO DE  
ELECCIONES GENERALES 2021

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 04 de mayo de 2022

**OFICIO N° 215-2021-2022/JCMM-CR CI/PEG-2021**

Señora congresista  
**MARIA DEL CARMEN ALVA PRIETO**  
Presidenta del Congreso de la República  
Presente



**Asunto: Remito informe final de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021**

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla y remitirle, adjunto al presente, el informe final de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021, creada mediante Moción de Orden del Día N° 028, de fecha 6 de agosto de 2021. El plazo otorgado fue de 120 días hábiles venciendo el 25 de marzo de 2022; cumplido dicho plazo, el presidente de la Comisión solicitó una ampliación al Pleno del Congreso de 20 días hábiles, siendo aprobada en sesión semipresencial el 31 de marzo 2022.

Debo precisar que el referido informe tiene carácter de RESERVADO por contener información protegida constitucionalmente, por lo que solicito se tomen las precauciones del caso.

Los adjuntos del informe son:

- 01 CD conteniendo los audios y video de la sesión de instalación las nueve (09) sesiones ordinarias y una (01) sesión extraordinaria.
- 01 CD conteniendo, en formato Excel, la relación de documentos remitidos y recibidos, una carpeta con las actas y asistencia en PDF de las sesiones de instalación, nueve (09) ordinarias y (01) sesión extraordinaria y otra carpeta conteniendo el X. Anexos del informe final.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**JORGE CARLOS MONTOYA MANRIQUE**  
Congresista de la República  
Presidente de la Comisión Investigadora  
del Proceso de Elecciones Generales 2021

RESERVADO



# Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021

Aprobada por el Pleno del Congreso el 19 de agosto de 2021

## INFORME FINAL

### INTEGRANTES

Jorge Carlos Montoya Manrique	Presidente
Yessica Rosselli Amuruz Dulanto	Vicepresidenta
Raúl Felipe Doroteo Carbajo	Secretario
Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga	Miembro
Martha Lupe Moyano Delgado	Miembro
Waldemar José Cerrón Rojas	Miembro
Sigrid Tesoro Bazán Narro	Miembro

Lima, 29 de abril de 2022

RESERVADO

## COMISIÓN INVESTIGADORA DEL PROCESO DE ELECCIONES GENERALES 2021

### DOCUMENTO DE TRABAJO PARA ELABORAR EL INFORME FINAL

#### Introducción

- I. **Sobre la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021**
  1. Constitución y plazo de la comisión investigadora
  2. Marco legal
  3. Objetivos
  4. Metodología
  5. Actividades: documentos y sesiones
  6. Dificultades
  
- II. **Investigación sobre presuntos actos ilícitos en contra del orden electoral y la voluntad popular**
  7. Composición del Jurado Nacional de Elecciones
    - 7.1. Jurado Nacional de Elecciones incompleto
    - 7.2. Declinación al cargo de Miembro Titular del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones
  8. Inscripción de candidato presidencial del partido Perú Libre
  9. Inscripción de la fórmula presidencial del partido Perú Libre
    - 9.1. De la situación e impedimento de la candidata a la Vicepresidencia
    - 9.2. De la participación de la fórmula presidencial con una sola candidata a la Vicepresidencia
  10. Revocatoria de Resolución que excluyó a candidato al Congreso para el distrito electoral de Lima
  11. Caso inscripción improcedente de los candidatos por Lima del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República
  12. Anulación de la ampliación del plazo de presentación de solicitudes de nulidad de las mesas de sufragio
  13. Antecedentes: fraude electoral
    - 13.1. El fraude en la legislación vigente
    - 13.2. Pedidos efectuados al Poder Judicial
    - 13.3. Sentencias sobre delitos contra el derecho de sufragio

## RESERVADO

14. Pedido de revisión de las actas electorales de los procesos presidencial y congresal
  15. Falsificación de firmas de los miembros de mesa de la segunda elección presidencial
  16. Utilización de personas fallecidas para alterar la votación
  17. Adulteración de actas electorales
- III. Investigación sobre los vacíos legales: Hallazgos de irregularidades en las Elecciones Generales 2021**
18. Detección de irregularidades
  19. Irregularidades en la organización del Proceso Electoral
    - 19.1. Deficiente selección y capacitación de los miembros de mesa
    - 19.2. Inadecuada selección de los coordinadores de la ONPE
    - 19.3. Irregularidades en el manejo de las actas electorales
  20. Ejercicio irregular de la función jurisdiccional
    - 20.1. En la resolución de las actas observadas
    - 20.2. En la resolución de los pedidos de nulidad
    - 20.3. Desobediencia de un mandato judicial
  21. Ineficacia de la función fiscalizadora
- IV. Propuestas de reforma de la normativa electoral**
22. Reformas constitucionales
  23. Reformas legales
  24. Reforma constitucional y legal para conservar la cédula de votación
- V. Conclusiones**
- VI. Calificación de Responsabilidades**
- VII. Recomendaciones**
- VIII. Bibliografía**
- IX. Anexos**

## RESERVADO

### INTRODUCCIÓN

El Perú es una república democrática; sin embargo, ¿qué significa que el Perú sea democrático? Jorge Carpizzo define a la democracia sobre la base de un conjunto de elementos señalados por Hans Kelsen. En tal sentido, para Carpizzo:

La democracia es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente.<sup>1</sup>

La definición antes señalada contiene varias características de las democracias occidentales actuales. Una de ellas es la elección periódica de gobernantes. Las elecciones, en ese sentido, son un elemento fundamental de la democracia, puesto que es el mecanismo por el cual el pueblo puede elegir a sus representantes ante los diversos poderes públicos. En ese sentido, puede decirse que el Perú es un país democrático, principalmente, debido a que los gobernantes son elegidos mediante mecanismos de elección popular de forma regular.

Ahora bien, como se observa, el concepto “democracia” se encuentra íntimamente ligado al concepto “elecciones”. Este último concepto está ligado, a su vez, al concepto de “sistema electoral”. Según Dieter Nohlen, la expresión “sistema electoral” tiene dos acepciones. La primera es una acepción amplísima, que se usa para referir diversos fenómenos y que parte del derecho de sufragio, pasa por la administración electoral, hasta llegar al contencioso electoral.<sup>2</sup> Por otro lado, Nohlen también señala una acepción restringida de la expresión “sistema electoral”, se trata de una noción técnica, vinculada al campo de la ciencia política. Según esta acepción, con “sistema electoral” se refiere a las “reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)”<sup>3</sup>.

Ahora bien, en el ámbito local, la Constitución Política del Perú señala en su artículo 176 que el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las

<sup>1</sup> CARPIZZO, J. (2007). Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, 40 (119), p. 357.

<sup>2</sup> NOHLEN, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, p.31.

<sup>3</sup> *Ibid.*

## RESERVADO

14. Pedido de revisión de las actas electorales de los procesos presidencial y congresal
15. Falsificación de firmas de los miembros de mesa de la segunda elección presidencial
16. Utilización de personas fallecidas para alterar la votación
17. Adulteración de actas electorales

### **III. Investigación sobre los vacíos legales: Hallazgos de irregularidades en las Elecciones Generales 2021**

18. Detección de irregularidades
19. Irregularidades en la organización del Proceso Electoral
  - 19.1. Deficiente selección y capacitación de los miembros de mesa
  - 19.2. Inadecuada selección de los coordinadores de la ONPE
  - 19.3. Irregularidades en el manejo de las actas electorales
20. Ejercicio irregular de la función jurisdiccional
  - 20.1. En la resolución de las actas observadas
  - 20.2. En la resolución de los pedidos de nulidad
  - 20.3. Desobediencia de un mandato judicial
21. Ineficacia de la función fiscalizadora

### **IV. Propuestas de reforma de la normativa electoral**

22. Reformas constitucionales
23. Reformas legales
24. Reforma constitucional y legal para conservar la cédula de votación

### **V. Conclusiones**

### **VI. Calificación de Responsabilidades**

### **VII. Recomendaciones**

### **VIII. Bibliografía**

### **IX. Anexos**

## RESERVADO

### INTRODUCCIÓN

El Perú es una república democrática; sin embargo, ¿qué significa que el Perú sea democrático? Jorge Carpizzo define a la democracia sobre la base de un conjunto de elementos señalados por Hans Kelsen. En tal sentido, para Carpizzo:

La democracia es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente.<sup>1</sup>

La definición antes señalada contiene varias características de las democracias occidentales actuales. Una de ellas es la elección periódica de gobernantes. Las elecciones, en ese sentido, son un elemento fundamental de la democracia, puesto que es el mecanismo por el cual el pueblo puede elegir a sus representantes ante los diversos poderes públicos. En ese sentido, puede decirse que el Perú es un país democrático, principalmente, debido a que los gobernantes son elegidos mediante mecanismos de elección popular de forma regular.

Ahora bien, como se observa, el concepto “democracia” se encuentra íntimamente ligado al concepto “elecciones”. Este último concepto está ligado, a su vez, al concepto de “sistema electoral”. Según Dieter Nohlen, la expresión “sistema electoral” tiene dos acepciones. La primera es una acepción amplísima, que se usa para referir diversos fenómenos y que parte del derecho de sufragio, pasa por la administración electoral, hasta llegar al contencioso electoral.<sup>2</sup> Por otro lado, Nohlen también señala una acepción restringida de la expresión “sistema electoral”, se trata de una noción técnica, vinculada al campo de la ciencia política. Según esta acepción, con “sistema electoral” se refiere a las “reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)”<sup>3</sup>.

Ahora bien, en el ámbito local, la Constitución Política del Perú señala en su artículo 176 que el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las

<sup>1</sup> CARPIZZO, J. (2007). Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, 40 (119), p. 357.

<sup>2</sup> NOHLEN, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, p.31.

<sup>3</sup> *Ibid.*

## RESERVADO

votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos. Asimismo, se señala que el sistema electoral tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas electorales, así como la custodia del registro de personas y de los actos que modifican el estado civil. Por otro lado, en el artículo 177 se señala que el sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro de Identificación de Estado Civil (RENIEC).

Como se observa, la Constitución peruana parece adoptar una definición amplísima de la expresión “sistema electoral”. Ello es así puesto que se advierte que se usa dicha terminología para referir a una serie de fenómenos diversos e, incluso, a instituciones estatales como los organismos electorales. En tal sentido, a efectos de evitar confusiones terminológicas, se usará “sistema electoral” en el sentido adoptado por nuestra norma fundamental; además, porque guarda relación con la visión sistémica de las instituciones.

Dicho ello, los objetivos de esta comisión investigadora serán más sencillos de entender. Así pues, en la Moción de Orden del Día N.º 028, de fecha 6 de agosto de 2021, se encargó la investigación de presuntos actos de corrupción y cualquier otro tipo de delitos que involucren funcionarios o servidores públicos, así como a cualquier persona natural, responsables de haber atentado contra el orden electoral y la voluntad popular durante el Proceso de Elecciones Generales 2021 (EG 2021). Asimismo, también se dispuso, el proponer al Congreso de la República modificaciones a la legislación electoral para superar los vacíos legales y evitar su posible aprovechamiento para cometer irregularidades en los procesos electorales.

En ese sentido, el presente informe se dividirá en siete capítulos. El primer capítulo desarrollará aspectos metodológicos y administrativos de la comisión investigadora. El segundo capítulo, desarrolla el resultado de la investigación de los presuntos actos ilícitos en contra del orden electoral y la voluntad popular que se pudieran haber cometido durante el proceso electoral bajo análisis. El tercer capítulo, desde una visión sistémica, desarrollará el resultado de la investigación de los vacíos legales que pueden ser utilizados para cometer irregularidades en los procesos electorales. El cuarto capítulo, presentará las propuestas de cambio normativas, referidas al sistema electoral, para superar las deficiencias que se han detectado en el capítulo tercero. Finalmente, en los capítulos quinto, sexto y séptimo se presentan las conclusiones, calificación de responsabilidades y recomendaciones.

Cabe reiterar, que la investigación de los vacíos legales se efectúa de manera sistémica, es decir, se ha buscado identificar las deficiencias normativas que

## RESERVADO

afectan el funcionamiento del sistema electoral y que favorecen la realización de actos ilícitos en contra del orden electoral y la voluntad popular. En la actualidad, no existe un código electoral en el Perú. Así pues, la normativa electoral se encuentra dispersa en diversas leyes, situación que dificulta su aplicación y, principalmente, su comprensión por parte de la ciudadanía. Además, por la antigüedad de dichas leyes y por la forma abrupta en la que han sido modificadas en años recientes, muchas de sus disposiciones adolecen de falta de claridad y sistematicidad, caldo de cultivo para la ilegalidad y la arbitrariedad en los procesos electorales. Por tal motivo, en la investigación sobre vacíos legales se buscará identificar vacíos o defectos en la normativa electoral que puedan ser irregularmente utilizados, directa o indirectamente, para desconocer la voluntad popular.

Asimismo, como corresponde con un documento derivado de una investigación, se indicarán las conclusiones a las que haya llegado la comisión como resultado de la presente investigación y se precisarán las recomendaciones pertinentes.

# I. SOBRE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DEL PROCESO DE ELECCIONES GENERALES 2021

## 1. Constitución y plazo de la comisión investigadora

Mediante la Moción de Orden del Día N° 028, de fecha 6 de agosto 2021, se propuso la creación de una comisión investigadora del proceso de Elecciones Generales 2021. En su exposición de motivos, se señaló que tanto en la primera vuelta realizada el 11 de abril como la segunda realizada el 6 de junio<sup>4</sup>, se suscitaron una serie de hechos que pusieron en tela de juicio la transparencia e integridad del proceso electoral, así como dudas por la existencia de presuntos actos de corrupción.

### Parte resolutive de la Moción 28

Acuerda:

Constitúyase una Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales, por el plazo de 120 días hábiles de acuerdo a las reglas contenidas en el artículo 88, del Reglamento del Congreso de la República, **que se encargará de investigar los presuntos actos de corrupción y cualquier otro tipo de delitos que involucren a funcionarios o servidores públicos, así como cualquier persona natural que resulte responsable de haber atentado contra el orden electoral y la voluntad popular.**

**Asimismo, proponer al Congreso de la República las modificaciones a la legislación electoral destinadas a determinar los vacíos legales, y el posible aprovechamiento de estos vacíos que habrían sido usados para cometer las presuntas irregularidades a investigarse en el artículo primero.<sup>5</sup>**

La Comisión fue aprobada, por el Pleno en sesión del 12 de agosto de 2021, con 46 votos a favor, 50 en contra y 22 abstenciones, de conformidad con el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, que establece una aprobación mínima del 35% de los miembros del Congreso. Contra dicha decisión se tramitó una reconsideración que derivó en la aprobación final de creación de comisión, por el Pleno, en sesión del 19 de agosto de 2021, con una votación de 46 a favor, 59 en contra y 9 abstenciones.

<sup>4</sup> Con D/S N° 122-2020-PCM de fecha 8 de julio del 2020 se convoca a Elecciones Generales el día domingo 11 de abril del año 2021, para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, así como de los Congresistas de la República y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino.

<sup>5</sup> Diario de Debates del 19 de agosto de 2021, página 7.

Por último, la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021, se instaló el 27 de septiembre de 2021 y eligió al congresista Jorge Carlos Montoya Manrique como su presidente. El plazo de 120 días hábiles venció el 25 de marzo de 2022<sup>6</sup>. Cumplido dicho plazo el presidente de la Comisión Investigadora solicitó una ampliación al pleno del Congreso de 20 días hábiles, siendo aprobada en sesión semipresencial el 31 de marzo 2022<sup>7</sup>.

## 2. Marco legal

La presente investigación se desarrolla dentro del presente marco legal:

- a. Constitución Política del Perú
- b. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José
- c. Carta Democrática Interamericana
- d. Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859
- e. Ley de Organizaciones Políticas, N° 28094
- f. Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, N° 26486
- g. Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Ley N° 26487
- h. Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley N° 26497
- i. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300
- j. Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864
- k. Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683

## 3. Objetivos

Durante el proceso de las Elecciones Generales 2021 se manifestaron diversos cuestionamientos a la actuación de los funcionarios y de los operadores integrantes de los organismos electorales, así como a la actuación de ciudadanos que apoyaban a las fuerzas políticas en contienda.

En ese sentido, existe un interés general en determinar si el proceso electoral, bajo control, se ha desarrollado conforme a la ley y a la Constitución, único camino para superar cualquier cuestionamiento y contribuir al incremento de la legitimidad de los resultados electorales, así como superar la división entre peruanos. Y, en el mismo sentido, es indispensable la determinación de los

<sup>6</sup> Conforme al OFICIO N° 058-2021-2022/DCP-DC-CR del 7 de marzo de 2022

<sup>7</sup> Conforme al OFICIO N° 1155-2021-2022-ADP-D/CR del 1 de abril de 2022

vacíos legales y las propuestas de reforma para evitar que se incurra en las mismas o similares irregularidades en los futuros procesos electorales.

Para el cumplimiento de la tarea encomendada se establecieron los siguientes objetivos generales y específicos, considerados, también, en el plan de trabajo de la Comisión.

a. Objetivos generales de la investigación

- Investigar presuntos actos delictivos, de corrupción o en contra de la voluntad popular, cometidos por servidores públicos o ciudadanos en las Elecciones Generales 2021.
- Proponer reformas normativas para eliminar vacíos en la legislación electoral e impedir su uso para la comisión de actos irregulares en los futuros procesos electorales.

b. Objetivos específicos de la investigación

- Determinar la existencia o inexistencia de indicios de la comisión de actos de corrupción de parte de los servidores públicos y particulares involucrados en el proceso electoral.
- Determinar la existencia o inexistencia de indicios de la comisión de delitos contra el derecho de sufragio cometido por servidores públicos y ciudadanos en el marco del proceso electoral.
- Proponer reformas a la legislación electoral para superar vacíos normativos que puedan facilitar la generación de irregularidades en los procesos electorales.

#### 4. Metodología

Un diseño de investigación se caracteriza por ser un planteamiento sintético. Esto quiere decir que propone de una manera concreta aquellos elementos indispensables para comprender lo que al investigador le interesa estudiar alineado con los objetivos a alcanzar.

Un diseño de investigación por lo tanto no es algo estático y acabado. Por el contrario, se constituye en una pauta dinámica que contribuye a hacer de la investigación un proceso más sistemático, menos aleatorio. Esto no quiere

decir que una vez en el transcurso de la investigación no se puedan modificar algunos de los aspectos inicialmente planeados.

En la investigación se recurrirá a todo tipo de fuente, esto es, documentos, entrevistas, publicaciones, bases de datos, informes, etc. A su vez, el análisis de las fuentes se efectuará con el objeto de describir y de explicar lo ocurrido en el proceso electoral. Además, aplicar los resultados de la investigación tanto para determinar posibles responsabilidades como para proponer reformas legales en materia electoral.

El acceso a las fuentes se efectuará mediante pedidos formales a las entidades públicas y privadas involucradas, así como a través de la citación a las personas para escuchar su versión de los hechos, sin perjuicio de cualquier otra diligencia que por el objeto de la investigación sea requerida.

Para el cumplimiento de la tarea encomendada se aprobó un plan de trabajo, cuya ejecución se ha desarrollado, principalmente, en torno a las siguientes actividades:

- a. Verificar el pedido de revisión de las actas electorales de la primera elección.
- b. Verificar la denuncia de falsificación de las firmas, en las actas electorales, de los miembros de mesa.
- c. Verificar la denuncia de utilización de personas fallecidas, incorporadas en el padrón, para alterar la votación.
- d. Verificar la denuncia de alteración de los resultados de la votación basada en la comparación de los resultados de la primera y de la segunda elección.
- e. Efectuar pedidos de información sobre diversos aspectos del proceso electoral: los actores del proceso electoral (coordinadores, fiscalizadores, personeros, encuestadoras, jurados electorales especiales, miembros de mesa), denuncias por corrupción y denuncias por delitos electorales.
- f. Analizar los principales eventos del proceso electoral: selección y capacitación de los miembros de mesa, disposiciones para sufragar, selección y capacitación de coordinadores y fiscalizadores, realización de la función de fiscalización del proceso electoral, la observación y resolución de las actas observadas y la resolución de los pedidos de nulidad parcial.
- g. Realizar mesas técnicas para discutir la problemática de los procesos electorales y proponer reformas a la normativa electoral.

## 5. Actividades: documentos y sesiones

### 5.1. Documentos

La comisión investigadora, de acuerdo a las facultades que le otorga el artículo 97 de la Constitución Política del Perú y el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, ha solicitado información y ha recibido respuesta por parte de las diferentes instituciones y especialistas.

Al 29 de abril de 2022, se ha remitido y se ha recibido la siguiente cantidad de documentos:

**Cuadro N° 1**  
**Documentos remitidos y recibidos**

Oficios remitidos	Cartas remitidas	Oficios circulares	Memorándums Remitidos	Documentos recibidos
216	105	21	23	191

En ese sentido, la comisión ha solicitado información relevante a diferentes instituciones para realizar el trabajo de investigación. Se detalla el número de pedidos y respuestas recibidas.

**Cuadro N° 2**  
**Institución- documentos remitidos y recibidos**

Institución pública	Remitidos	Recibidos
Jurado Nacional de Elecciones	30	29
Oficina Nacional de Procesos Electorales	34	33
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	20	16
Poder Judicial	25	17
Ministerio Público	3	3
Ministerio del Interior	5	5
Contraloría General de la República	2	2

### 5.2. Sesiones

Las sesiones de la comisión investigadora, conforme a lo establecido en el Reglamento de Congreso de la República, son reservadas. En el presente caso,

los miembros de la Comisión acordaron realizar sus sesiones los días martes a las 17:00 horas.

A continuación, se detallan todas las sesiones de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021, iniciando por la sesión de instalación, sesiones convocadas y sesiones realizadas.

**Cuadro N° 3**  
**Sesión de instalación**

<b>Número de sesión</b>	<b>Fecha</b>	<b>Congresistas asistentes</b>
Sesión de elección de la mesa directiva e instalación de la Comisión Investigadora	27 de setiembre de 2021	- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto (AP) - Sigrid Tesoro Bazán Narro (JP) - Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga (APP) - Jorge Carlos Montoya Manrique (RP) - Martha Lupe Moyano Delgado (FP)  Presentaron licencia - José María Balcázar Zelada (PL) - Raúl Felipe Doroteo Carbajo (AP)

La mesa directiva de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021, quedó conformada por:

- Congresoista Jorge Carlos Montoya - Manrique – Presidente
- Congresoista Yessica Rosselli Amuruz Dulanto - Vicepresidenta
- Congresoista Raúl Felipe Doroteo Carbajo – Secretario

Desde la instalación y la elección de la mesa directiva, al 19 de abril de 2022, se convocó a las siguientes sesiones ordinarias.

**Cuadro N° 4**  
Sesiones convocadas

N°	Sesión	Fecha	Realizada	No realizada
1	Primera sesión ordinaria	19 octubre de 2021	SI	
2	Segunda sesión ordinaria reservada	26 octubre de 2021	SI	
3	Tercera sesión ordinaria reservada	9 noviembre de 2021	SI	
4	Cuarta sesión ordinaria reservada	16 noviembre de 2021	SI	
5	Quinta sesión ordinaria reservada	23 noviembre del 2021		Informativa, por falta de quórum
6	Quinta sesión ordinaria reservada	14 de diciembre del 2021	SI	
7	Sexta sesión ordinaria reservada	21 de diciembre de 2021	SI	
8	Séptima sesión ordinaria reservada	4 de enero de 2022		Informativa, por falta de quórum
9	Séptima sesión ordinaria reservada	3 de febrero de 2022	SI	
10	Octava sesión ordinaria reservada	8 de febrero de 2022		Se suspendió, por falta de quórum.
11	Octava sesión ordinaria reservada	01 de marzo de 2022		Informativa, por falta de quórum
12	Octava sesión ordinaria reservada	23 de marzo de 2022		Se suspendió, por falta de quórum.
13	Octava sesión ordinaria reservada	25 de marzo de 2022	SI	
14	Novena sesión ordinaria reservada	12 de abril de 2022	SI	

15	Décima sesión ordinaria reservada	19 de abril de 2022		Informativa, por falta de quórum
16	Primera sesión extraordinaria reservada	28 de abril de 2022		Informativa, por falta de quórum
17	Primera sesión extraordinaria reservada	29 de abril de 2022	SI	

**Cuadro N° 5**  
**Sesiones realizadas**

Número de sesión	Fecha	Congresistas asistentes
Primera sesión ordinaria	19 de octubre de 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jorge Carlos Montoya - Manrique -Presidente</li> <li>- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto - Vicepresidenta</li> <li>- José María Balcázar Zelada</li> <li>- Gladys Margot Echaiz de Núñez Izaga</li> <li>- Martha Lupe Moyano Delgado</li> </ul> <p>Presentaron dispensa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sigrid Tesoro Bazán Narro</li> <li>- Raúl Felipe Doroteo Carbajo -Secretario</li> </ul>
Segunda sesión ordinaria reservada	26 de octubre de 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jorge Carlos Montoya Manrique -Presidente</li> <li>- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto - Vicepresidenta</li> <li>- José María Balcázar Zelada*</li> <li>- Martha Lupe Moyano Delgado</li> </ul>

\* Con fecha 21 de octubre de 2021, en sesión semipresencial, el Pleno del Congreso, aprobó la modificación en la conformación de la comisión: Sale el congresista José María Balcázar Zelada, ingresa el congresista Waldemar Cerrón Rojas, a propuesta del Grupo Parlamentario Perú Libre; ingresa el congresista Wilmar Alberto Elena García, a propuesta del Grupo Parlamentario Somos Perú-Partido Morado.

		<p>Presentó licencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sigrid Tesoro Bazán Narro</li> </ul> <p>Presentaron dispensa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Raúl Felipe Doroteo Carbajo-Secretario</li> <li>- Gladys Echaíz de Núñez Izaga</li> </ul>
Tercera sesión ordinaria reservada	9 de noviembre de 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jorge Carlos Montoya Manrique -Presidente</li> <li>- Sigrid Tesoro Bazán Narro</li> <li>- Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga</li> <li>- Wilmar Alberto Elera García<sup>9</sup></li> <li>- Martha Lupe Moyano Delgado</li> <li>- Waldemar Cerrón Rojas</li> <li>- Raúl Felipe Doroteo Carbajo-Secretario</li> </ul> <p>Presentaron dispensa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto-Vicepresidenta</li> </ul>
Cuarta sesión ordinaria reservada	16 de noviembre de 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jorge Carlos Montoya Manrique-Presidente</li> <li>- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto - Vicepresidenta</li> <li>- Waldemar Cerrón Rojas</li> <li>- Gladys Margot Echaiz de Nuñez Izaga</li> <li>- Martha Lupe Moyano Delgado</li> <li>- Sigrid Tesoro Bazán Narro</li> </ul>

<sup>9</sup> Con fecha 11 de noviembre de 2021, en sesión semipresencial, el Pleno del Congreso, aprobó la modificación en la conformación de la comisión: Sale el congresista Wilmar Alberto Elera García, a propuesta del Grupo Parlamentario Somos Perú-Partido Morado.

<p>Quinta sesión ordinaria reservada</p>	<p>14 de diciembre de 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raúl Felipe Doroteo Carbajo-Secretario</li> <li>- Jorge Carlos Montoya Manrique-Presidente</li> <li>- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto - Vicepresidenta</li> <li>- Raúl Felipe Doroteo Carbajo -Secretario</li> <li>- Sigrid Tesoro Bazán Narro Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga</li> </ul> <p>Presentaron dispensa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Martha Lupe Moyano Delgado</li> <li>- Waldemar José Cerrón Rojas</li> </ul>
<p>Sexta sesión ordinaria reservada</p>	<p>21 de diciembre de 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jorge Carlos Montoya Manrique-Presidente</li> <li>- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto- Vicepresidenta</li> <li>- Waldemar José Cerrón Rojas</li> <li>- Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga</li> </ul> <p>Presentó licencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sigrid Tesoro Bazán Narro.</li> </ul> <p>Presento dispensa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Raúl Felipe Doroteo Carbajo-Secretario</li> </ul> <p>No estuvo presente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Martha Lupe Moyano Delgado</li> </ul>
<p>Séptima sesión ordinaria reservada</p>	<p>3 de febrero de 2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jorge Carlos Montoya Manrique -Presidente</li> <li>- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto - Vicepresidenta</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Waldemar José Cerrón Rojas Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga</li> <li>- Martha Lupe Moyano Delgado</li> </ul> <p>Presentó dispensa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Raúl Felipe Doroteo Carbajo-Secretario</li> </ul>
Octava sesión ordinaria reservada	25 de marzo de 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jorge Carlos Montoya Manrique -Presidente</li> <li>- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto - Vicepresidenta</li> <li>- Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga</li> <li>- Martha Lupe Moyano Delgado</li> <li>- Sigrid Tesoro Bazán Narro</li> </ul> <p>Presentaron licencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Raúl Felipe Doroteo Carbajo-Secretario</li> <li>- Waldemar José Cerrón Rojas</li> </ul>
Novena sesión ordinaria reservada	12 de abril de 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jorge Carlos Montoya Manrique -Presidente</li> <li>- Yessica Rosselli Amuruz Dulanto - Vicepresidenta</li> <li>- Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga</li> <li>- Martha Lupe Moyano Delgado</li> </ul> <p>Presentó licencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Waldemar José Cerrón Rojas</li> </ul> <p>Presentó dispensa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sigrid Tesoro Bazán Narro</li> </ul> <p>No estuvo presente</p>

		- Raúl Felipe Doroteo Carbajo-Secretario
Primera sesión extraordinaria reservada	29 de abril de 2022	- Jorge Carlos Montoya Manrique -Presidente - Yessica Rosselli Amuruz Dulanto - Vicepresidenta - Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga - Martha Lupe Moyano Delgado Raúl Felipe Doroteo Carbajo-Secretario - Waldemar José Cerrón Rojas  No estuvo presente  - Sigrid Tesoro Bazán Narro

Asimismo, en el siguiente cuadro se detallan las acciones realizadas por la comisión y comparecientes que fueron convocados para rendir testimonio sobre los temas a informar, así como los acuerdos tomados.

**Cuadro N° 6**  
**Detalles de las sesiones ordinarias reservadas**

N°	Sesión	Agenda	Compareciente	Acuerdos
1	Primera sesión ordinaria	Determinar la fecha y hora en las que se llevarán a cabo las sesiones de la comisión investigadora		Aprobación del plan de trabajo, horario para sesionar, días martes a las 17:00 horas, de manera presencia y reservada
2	Segunda sesión ordinaria reservada	Definir criterios para programar invitados. Planificar la		Invitar al presidente del JNE, al

		ejecución del plan de trabajo. Juramentación de asesores		jefe de la ONPE y a la jefa del RENIEC
3	Tercera sesión ordinaria reservada		Señora Carmen Milagros Velarde Koechlin-Jefa del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-Calidad de testigo	
4	Cuarta sesión ordinaria reservada		Señor Jorge Luis Salas Arenas-Presidente del Jurado Nacional de Elecciones-Calidad de testigo	
5	Quinta sesión ordinaria reservada	Avance del trabajo realizado por la comisión investigadora de acuerdo al plan de trabajo		
6	Sexta sesión ordinaria reservada		Señor Piero Alessandro Corvetto Salinas - Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales-Calidad de testigo	
7	Séptima sesión ordinaria reservada		Señora Mónica Yadira Yaya Luyo-Calidad de testigo	

8	Octava sesión ordinaria reservada			Remitir informe preliminar y solicitar ampliación por 20 días hábiles
9	Novena sesión ordinaria reservada		Señor Luis Arce Córdova Señor Víctor Rodríguez Montesa - Calidad de testigos	
10	Primera sesión extraordinaria reservada	Sustentación, revisión, debate y aprobación del proyecto del informe final, conclusiones y recomendaciones.		Aprobación de Informe final

Debido a la falta de quórum, en cuatro oportunidades se realizaron sesiones informativas, contando con la comparecencia, de las siguientes personas:

**Cuadro N° 7**  
**Sesiones informativas e invitados**

N°	Sesión	Agenda	Compareciente
1	Quinta sesión informativa reservada	<p>Informes</p> <p>Su participación en el proceso electoral.</p> <p>La ocurrencia de los presuntos delitos de corrupción de funcionarios o en contra de la voluntad popular vinculados al proceso electoral.</p> <p>La existencia de vacíos o deficiencias en la normativa electoral que requieren regulación</p>	<p>- Lourdes Flores Nano.</p> <p>- Julio César Castiglioni Ghiglino.</p> <p>- Enrique Alberto Gherzi Silva.</p>

2	Séptima sesión informativa reservada	<p>La elección del integrante del pleno del Jurado Nacional de Elecciones por el Colegio de Abogados de Lima.</p> <p>La existencia de vacíos o deficiencias en la normativa electoral que requieren regulación</p>	<p>María Elena Portocarrero Zamora, decana del Colegio de Abogados de Lima-Calidad de testigo</p>
3	Octava sesión Informativa reservada	<p>Informe:</p> <p>El planeamiento y la ejecución de la educación electoral en las Elecciones Generales 2021.</p> <p>La existencia de vacíos o deficiencias en la normativa electoral, sobre el punto anterior, que requieren regulación.</p>	<p>Señor Benito María Portocarrero Grados, gerente de Información y Educación Electoral -Oficina Nacional de Procesos Electorales-Calidad de testigo.</p>
		<p>Informe:</p> <p>El planeamiento y la ejecución de la selección y capacitación de los jefes y coordinadores de las oficinas descentralizadas de procesos electorales en las Elecciones Generales 2021.</p> <p>La existencia de vacíos o deficiencias en la normativa electoral, sobre el punto anterior, que requieren regulación.</p>	<p>Señora María Elena Tillit Roig, Gerenta de Organización y Coordinación Regional- Oficina Nacional de Procesos Electorales-Calidad de testigo.</p>
		<p>Informe:</p> <p>El planeamiento y la ejecución de la fiscalización en las Elecciones Generales 2021.</p> <p>La existencia de vacíos o deficiencias en la normativa electoral, en materia de</p>	<p>Señora Yessica Elisa Clavijo Chipoco, directora nacional de Fiscalización y Procesos Electorales del Jurado Nacional de Elecciones-Calidad de testigo.</p>

		fiscalización, que requieren regulación.	
4	Décima sesión informativa reservada	Resultado del control gubernamental a las Elecciones Generales 2021	Luis Alonso Robas Sánchez, Vicecontralor de Control Sectorial y Territorial, Patricia Bernuy Tonsmann, Sub gerente de Control del Sector Justicia, Político y Electoral, Felipe Chacón Tapia, Gerente de Prevención y Auditoría de Desempeño, y Patricia Guillén Nolasco, Gerente de Control Social y Denuncias.
5	Primera sesión informativa reservada	Sustentación, revisión, debate y aprobación del proyecto del informe final, conclusiones y recomendaciones.	

## 6. Dificultades

Si bien se ha contado con el apoyo del Departamento de Comisiones, lo que ha permitido cubrir, fundamentalmente, la atención de las tareas administrativas. Sin embargo, pese a haberse solicitado, no se logró la ampliación del personal con profesionales especializados para atender las obligaciones investigativas correspondientes a la tarea encomendada.

En la tarea de verificar la denuncia de falsificación de firmas de los miembros de mesa en las actas electorales. Los organismos electorales han colaborado de manera parcial, no facilitaron el material electoral, sino que lo pusieron en exhibición en sus locales institucionales; sobre este punto, habría la objeción de que su posición de considerar bien cultural al material electoral es incorrecta; sin embargo, se logró acceder al material electoral y realizar algunas diligencias ya previstas. La oposición mayor vino por parte de la Policía Nacional del Perú quien se negó a efectuar un peritaje de las actas electorales

basado en que negó competencia al Congreso de la República para solicitarlo; sin embargo, se ha logrado que se asigne un perito a la Comisión y está realizando dicha tarea, aunque casi al final de su vigencia.

En la tarea de verificar la modalidad de fraude descrita en las sentencias penales comentadas se ha recibido el apoyo, con cierta lentitud, del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y los organismos del sistema electoral. Sin embargo, el procesamiento de la información y la realización de diligencias para ubicar situación de coordinación entre los ciudadanos y las autoridades electorales requieren de la utilización de herramientas con mejor acceso por parte del Ministerio Público<sup>10</sup>.

Por otra parte, en la tarea de elaborar propuestas de reforma normativa, se ha recibido un apoyo restrictivo de los organismos del sistema electoral, salvo el caso del RENIEC. El acuerdo del Pleno establecía la tarea de efectuar propuestas para superar las situaciones presuntamente ilícitas; sin embargo, un sentido razonable de dicho encargo no puede limitarse a las propuestas de normas penales; las condiciones que favorecen el fraude electoral son de diverso tipo y pueden alcanzar, incluso, al diseño del sistema electoral mismo. Esto último, no ha sido entendido así por el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales quienes no participaron en la mesa técnica organizada para dicho efecto; es más, el JNE incluso emitió un acuerdo del Pleno del JNE para comunicar su no participación ni emisión de opinión sobre dicho punto<sup>11</sup>.

Asimismo, el Ministerio de Justicia remitió a la Comisión la comunicación del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados de la ONU, quien hacía de conocimiento sobre presuntos actos de hostigamiento, persecución política, amenazas a la integridad física y amenazas de destitución<sup>12</sup>. La Comisión respondió la comunicación y afirmó su absoluta independencia respecto de los hechos invocados. Sobre ello, es importante destacar que la Comisión tiene una composición multipartidaria y solo se pretende, en ejercicio de las facultades parlamentarias, investigar un hecho de interés público.

---

<sup>10</sup> Si la idea es identificar actividades de coordinación entre los agentes partidarios y los funcionarios electorales para desarrollar conductas fraudulentas, sin la existencia de denuncias concretas, se requiere acceder a los medios de comunicación de los involucrados y, eventualmente, levantar el secreto de las comunicaciones; requerimientos que exceden las capacidades de la Comisión.

<sup>11</sup> Con Oficio N° 028-2022-P/JNE, de fecha 26 de enero de 2022, el JNE adjuntó un acuerdo de fecha 4 de enero de 2022 estableciendo que el pleno del JNE no emita pronunciamiento con respecto a los temas contenidos en la sesión 1 sobre el diseño del sistema electoral.

<sup>12</sup> Con Oficio N° 322-2021-JUS/VMDHAJ, de fecha 20 de octubre de 2021, el viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia remitió a la comisión a través del Oficial Mayor del Congreso una misiva del señor Diego García Sayán Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados.

Por último, la realización de la presente investigación ha hecho evidentes algunos vacíos en la normativa parlamentaria que limita la actuación de las comisiones investigadoras y que sería ideal mejorar. Un ejemplo de este problema es que los procedimientos parlamentarios al interior de las comisiones investigadoras no han sido uniformizados, si bien se cuenta con un Manual para comisiones investigadoras, de junio de 2021, hay todavía algunas cuestiones que requieren ser aclaradas y mejoradas de contenido normativo. Otro aspecto que requiere atención, y que incluso debería motivar una reforma constitucional, es incluir, dentro de las facultades de las comisiones investigadoras la competencia para levantar el secreto de las comunicaciones. Un último ejemplo, es la calidad en que participan los citados a las comisiones investigadoras, fallos del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional hacen obligado una reforma del Reglamento del Congreso para uniformizar los criterios y procedimientos aplicables. No es objetivo de la presente Comisión la atención de estos aspectos, empero es importante dejar constancia de la necesidad de mejorar la normativa parlamentaria pertinente.

## II. INVESTIGACIÓN SOBRE PRESUNTOS ACTOS ILÍCITOS EN CONTRA DEL ORDEN ELECTORAL Y LA VOLUNTAD POPULAR

### 7. Composición del Jurado Nacional de Elecciones

#### 7.1. Jurado Nacional de Elecciones incompleto

- a. Los artículos 177 y 179 de la Constitución Política establecen como se conforma el sistema electoral siendo la máxima autoridad el Jurado Nacional de Elecciones, cuyo Pleno debe estar compuesto por (5) miembros:
  - (1) Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad que preside el Jurado Nacional de Elecciones.
  - (2) Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad.
  - (3) Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima.
  - (4) Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
  - (5) Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.
- b. Asimismo, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26486 establece que el Pleno es la máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones. Es un órgano colegiado compuesto por cinco miembros, designados conforme a las disposiciones de la presente ley y al artículo 179 de la Constitución Política del Perú.
- c. Finalmente, el artículo 24 de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26486 establece que el quórum necesario para las sesiones del Pleno es de cuatro (4) miembros. Para la adopción de decisiones o la emisión de un fallo, se requiere el voto de la mayoría simple de los miembros concurrentes, salvo los casos en que la ley disponga lo contrario. En caso de empate, el presidente tiene voto dirimente.

Al respecto teniendo en cuenta que mediante D/S N° 122-2020-PCM de fecha 8 de julio del 2020 se convocó a Elecciones Generales para el día domingo 11 de abril del año 2021, para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, así como de los Congresistas de la República y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino, se ha podido comprobar que con respecto al proceso general de elecciones 2021 y desde la emisión de la Resolución N° 0305-2020-JNE de fecha 05 de setiembre del

2020 que estableció definir 60 circunscripciones administrativas y de justicia electoral para el proceso de elecciones generales 2021, así como los jurados electorales especiales que se instalarán para impartir justicia electoral en primera instancia y sus respectivas sedes, el Pleno del JNE se encontraba incompleto. Si bien es cierto desde el punto de vista legal se cumplió con el quorum para tomar decisiones o fallos, no se cumplió con el mandato constitucional en su composición, situación que recién fue subsanada el 27 de febrero del 2022 al completarse el Pleno con el representante elegido por el Colegio de Abogados de Lima. Siendo así y teniendo en cuenta la norma de mayor jerarquía, en este caso la Constitución Política, se ha configurado una infracción constitucional en la composición del JNE, al no haberse cumplido con el artículo 179 de la misma.

El proceso de elecciones del representante del CAL paso por varias etapas y como es de conocimiento público llego a judicializarse. Al respecto en un último fallo la 1ra Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el expediente N° 06991-2019 y atendiendo una demanda de amparo interpuesta por el Sr José Wilmer Fuentes Ruiz, contra el Colegio de Abogados de Lima, el Comité Electoral y otros, resolvió mediante Resolución N° 4 de fecha 10 de setiembre 2021 REVOCAR la sentencia de 1ra instancia expedida por el Tercer Juzgado Constitucional de Lima, en el extremo que “Ordena al Comité Electoral del Colegio de Abogados de Lima cumpla con la continuación del procedimiento eleccionario para elegir a los miembros de la Junta Directiva, Junta de Vigilancia y delegados de la Asamblea de dicho Colegio para el periodo 2020-2021”.

Finalmente, la referida sala constitucional, reconociendo la autonomía constitucional del Colegio de Abogados de Lima, que se encuentra consagrada en el artículo 20 de la Constitución Política concluye afirmando “quedando en facultad del CAL proceder de acuerdo a la Constitución y las leyes, así como ejercer sus funciones sin injerencia de la judicatura constitucional”. La convocatoria fue efectuada el día 2 de febrero del presente año desarrollándose las elecciones el domingo 27 de febrero, habiéndose elegido y proclamado como representante del CAL ante el JNE al Dr. Willy Ramirez Chávarry. Los hechos materia de la discusión ya han sido atendidos en el Congreso a través de una propuesta de reforma constitucional promovida por la Comisión de Constitución habiendo sido aprobada en una primera legislatura con la finalidad de que el representante ante el JNE sea elegido de entre todos los colegios de abogados del Perú, por los siguientes motivos:

- La dependencia del correcto funcionamiento del Pleno del JNE con relación al buen funcionamiento del Colegio de Abogados de Lima.
- Una anacrónica institución que se torna en discriminatoria si se tiene en cuenta la existencia de más colegios de abogados en todo el país que no

tienen voz ni voto en la elección de uno de los miembros del Pleno del JNE.

- La pérdida de legitimidad de las decisiones del Pleno del JNE y la posibilidad de que se interrumpa su funcionamiento al no tener una composición completa.

## **7.2. Declinación al cargo de Miembro Titular del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones**

Un aspecto que tuvo importante repercusión en el proceso electoral fue la Carta S/N de fecha 23 de junio 2021 mediante la cual el ex magistrado Luis Carlos Arce Córdova presentó su declinación al cargo de Miembro Titular del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en pleno desarrollo del proceso electoral. Al respecto, mediante resolución de la Junta de Fiscales Supremos N° 041-2020-MP-FN-JFS de fecha 24 de julio 2020 dicha junta dispuso su elección como representante Titular del Ministerio Público ante el Jurado Nacional de Elecciones. En su carta de declinación el citado ex magistrado menciona entre otras motivaciones las siguientes:

“Acudo a vuestros despachos amparado en mis convicciones democráticas a fin de presentar formalmente mi declinación irrevocable al cargo de representante del Ministerio Público ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) con el fin de evitar que la representación que ejerzo y mis votos en minoría sean utilizados para convalidar falsas deliberaciones constitucionales que son en realidad decisiones con clara parcialización política en el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones que hasta hoy he tenido el honor de integrar de manera honesta”...

“Desde el otro lado tenemos a una ciudadanía que aún guarda esperanzas de concretar su Derecho Fundamental a conocer la Verdad y de tener un gobierno electo limpio y transparentemente. Contra esa voluntad del pueblo, existen ya decisiones adoptadas que impedirán el conocimiento de la verdad y el alcance de la justicia electoral. Así, tengo conocimiento de fuente directa que dichas reclamaciones serán infructuosas. Los reclamos de la población serán vanos y los derechos de la mitad de la población serán vulnerados. Las marchas que reclaman el Derecho a la Verdad no serán escuchadas. Todo parece estar consumado desde hace mucho tiempo atrás”...

“Han sido vanos mis esfuerzos por tratar de orientar las decisiones del Pleno que integro hacia la protección de los Derechos Fundamentales. Mis votos en minoría dejan constancia de ello. Sin embargo, desde el inicio del proceso electoral hemos sido testigos que en el Jurado Nacional de Elecciones se ha decidido mayoritariamente por el apartamiento antidemocrático de organizaciones políticas que han visto impedidas sus aspiraciones de

participación política sancionándolas con su exclusión por formalidades que se constituyeron en pretextos que perjudican la administración de verdadera justicia y se ha preferido cerrar los ojos frente a flagrantes transgresiones al procedimiento electoral habilitando la participación de aquellos que sí vulneraron la ley electoral. Mi anhelo siempre ha sido y será que se lleven a cabo elecciones limpias y transparentes, empero públicamente reitero que ya existe la decisión de adoptar un acuerdo en bloque para la declaración de la improcedencia por extemporaneidad en la presentación de las nulidades imputadas contra las actas electorales denunciadas como falsas”.

Las aseveraciones formuladas por el ex magistrado Luis Arce son parte del desarrollo del presente informe. Dada esta situación, el 24 de junio 2021, al día siguiente, se publicó en el Portal del JNE la Resolución 66-2021P/JNE, en cuya parte resolutive se dispuso:

“**PRIMERO: CONSIDERAR** la carta de declinación del 23 de junio 2021, alcanzada por el señor Luis Arce Córdova, como renuncia al cargo de Miembro Titular del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones,

**SEGUNDO: SUSPENDER** en el ejercicio del cargo de Miembro Titular del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones al señor Luis Carlos Arce Córdova, para dar lugar a la convocatoria del representante que provisionalmente corresponda, hasta la tramitación de su renuncia al culminar las Elecciones Generales 2021.

**TERCERO: HACER DE CONOCIMIENTO** el contenido de la presente resolución a la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público para que con suma urgencia convoque provisionalmente a su representante ante el Pleno del Jurado nacional de Elecciones”.

Producto de esta decisión, con Of. 001-2021-MP-FN-PJFS, del 24 de junio de 2021, suscrito por la Dra Zoraida Ávalos Rivera, Fiscal de la Nación en esos momentos, y dirigido al señor ex Fiscal Supremo Titular Víctor Raúl Rodríguez Monteza, luego de dar cuenta de haber sido notificada con la Resolución del JNE y de invocar la Resolución de la Junta de Fiscales Supremos que lo designa como 1er Suplente Representante del Ministerio Público ante el JNE, le ordena lo siguiente: "En consecuencia, queda usted notificado para incorporarse de manera inmediata como Miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad funcional".

En este punto es pertinente precisar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, el cargo de miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones es irrenunciable durante los procesos electorales, de referéndum u otras

consultas populares. Por otro lado, para el caso del representante titular del Ministerio Público, la Junta de Fiscales Supremos que es el órgano de gobierno de mayor jerarquía del Ministerio Público, y que se reúne bajo la presidencia del Fiscal de la Nación, quien la convoca, es quien designa a dicho representante de entre sus miembros. La Junta está integrada por los Fiscales Supremos Titulares que están a cargo de las Fiscalías Supremas (órganos de línea de mayor jerarquía).

Como puede apreciarse para este particular caso, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones hizo uso de una prerrogativa que no se encuentra establecida en el ordenamiento jurídico, al considerar la declinación del ex magistrado Luis Carlos Arce Córdova como una renuncia – condición que está prohibida por el artículo mencionado en el párrafo anterior – suspendiendo mediante la Resolución 66-2021P/JNE al citado ex magistrado, al mismo tiempo de hacer de conocimiento a la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público el contenido de su resolución para que se convoque a su representante ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Asimismo, la Dra Zoraida Avalos Rivera, ex Fiscal de la Nación omitió convocar a la Junta de Fiscales Supremos disponiendo que el ex Fiscal Supremo Dr Víctor Raúl Rodríguez Monteza, se incorporara de manera inmediata como Miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Esta última decisión fue corroborada por el propio Dr Víctor Rodríguez en su presentación ante la Comisión en la 9na Sesión Ordinaria.

Los actos antes descritos configuran la presunta infracción constitucional de los artículos 176, 178 (numeral 3), 179 y 180 de la Constitución, del Juez Supremo Jorge Luis Salas Arenas, Presidente del JNE y de la Dra Zoraida Avalos Rivera ex Fiscal de la Nación, así como de la probable comisión de los delitos de usurpación de funciones y abuso de autoridad, tipificados en los artículos 361 y 376 del Código Penal, respectivamente. Finalmente es pertinente mencionar que en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales se viene evaluando una Denuncia Constitucional contra los citados magistrados la cual viene siguiendo su trámite al haber sido declarada procedente.

## **8. Inscripción de candidato presidencial del partido Perú Libre**

El Jurado Especial de Lima Centro 1/Jurado Nacional de Elecciones, emitió la Resolución N°00072-2021-JEE-LIC1-/JNE de fecha 08 de enero 2021, con la que se dispuso inscribir en parte la fórmula de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República para las Elecciones Generales 2021, del partido político “Perú Libre”, incluyendo la participación del ciudadano PEDRO CASTILLO TERRONES, identificado con DNI: 27427864, nacido en el

Distrito: TACABAMBA, Provincia: CHOTA Departamento: CAJAMARCA, cursando Estudios no Universitarios en el IESPP Octavio Mata Contreras de Cutervo, Profesor de Educación Primaria; Estudios Universitarios en la Universidad Privada César Vallejo obteniendo el grado de Bachiller, asimismo cuenta con un Magister en Psicología Educativa. El entonces candidato a la Presidencia de la República en el Proceso de Elecciones Generales 2021, se desarrolló como profesor en la institución educativa N° 104565, en su natal Chota – Cajamarca, única experiencia laboral que registra en su hoja de vida presentada ante el JNE.

En mayo del 2017, el ahora Presidente de la República creó la empresa Consorcio Chotano de Inversionistas Emprendedores JOP S.A.C. Según obra y consta en SUNAT respecto al consorcio donde el Sr Pedro Castillo es Gerente General, el CONSORCIO CHOTANO DE INVERSIONISTAS EMPRENDEDORES JOP S.A.C. tiene la información siguiente: número de RUC: 20602501184 - Tipo Contribuyente: SOCIEDAD ANONIMA CERRADA; Fecha de Inscripción: 29/09/2017 Fecha de Inicio de Actividades: 01/10/2017; Estado del Contribuyente: SUSPENSION TEMPORAL, Condición del Contribuyente: NO HABIDO; Domicilio Fiscal: Jr. San Martín Nro. 1093 (2 cuadras del mercado nuevo) CAJAMARCA - CHOTA - CHOTA.

REPRESENTANTES LEGALES DE 20602501184 - CONSORCIO CHOTANO DE INVERSIONISTAS EMPRENDEDORES JOP S.A.C.

Resultado de la Búsqueda

La información exhibida en esta consulta corresponde a lo declarado por el contribuyente ante la Administración Tributaria.

Documento	Nro. Documento	Razón	Cargo	Fecha Desde
074	0742984	CASTILLO TERRONES JOSE PEDRO	GERENTE GENERAL	2017/09/29

[Volver](#)
[Imprimir](#)

[e-mail](#)

© SUNAT - 2021 SUNAT Todos los Derechos Reservados

En una entrevista concedida al medio de comunicación Exitosa el 15 de mayo de 2021, el hoy presidente Sr. Pedro Castillo Terrones afirmó que “fue intento de emprender algo” y que “nunca operó ni formalizó” y que “solo hubo intención de querer registrarla”. “Fue una situación emprendedora, pero fuimos asfixiados”, “No la declaré porque para mí había desaparecido. Tampoco recordé esa empresa porque nunca estuvo activa. Hay que en todo caso responder por la situación. Vamos a responder jurídicamente por ello, no nos preocupa”.

A pesar de que dicha empresa no registra ningún contrato con el Estado, el Área de Fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones emitió el informe N.º 008-2021-EVPG-MONHDV-DNFPE-JNE, presentado con fecha 22 de abril de 2021 ante la presentación de la hoja de vida del entonces candidato a la

Presidencia de la República, en donde advirtió esta importante y relevante información sobre la conformación de dicha empresa señalando:

*"(...) El área de fiscalización, tomó conocimiento del video publicado en el Canal YouTube "Una Liberal" publicado el día 21.04.2021 en su canal <https://www.youtube.com/watch?v=2ISPhwe2rvA>, titulado ¡Urgente! Retirarian de Elecciones a Pedro Castillo por mentir, el cual hace referencia a la empresa CONSORCIO CHOTANO DE INVERSIONISTAS EMPRENDEDORES JOP S.A.C. en la cual el candidato José Pedro Castillo Terrones, ocupa el cargo de Gerente General, aportando un capital de S/. 18.000 (dieciocho mil soles con 00/100) y la cual no ha sido declarada en la DJHV (...) El video señala que: "declaró únicamente su experiencia como docente y que sus únicos ingresos provienen únicamente de este trabajo," sin embargo que de acuerdo a la página oficial de SUNAT el candidato es gerente general desde el 2017 de la empresa CONSORCIO CHOTANO DE INVERSIONISTAS EMPRENDEDORES JOP S.A.C. (...) Se revisó la Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato (Exp: EG.2021004747), y en el rubro II-Experiencia de Trabajo en Oficios, Ocupaciones o Profesiones, consigno (...) un solo registro de experiencia laboral, como docente en la I.E 104565, Puña, Tacabamba, Chota, desde el año 1995 hasta la actualidad (...) También se revisó en la DJHV, precisamente en el rubro VIII-Declaración Jurada de Ingresos de Bienes y Rentas – Ingresos, (...) el candidato consignó en el ÍTEMS SECTOR PUBLICO, en la sección "remuneración bruta anual" provenientes de pago por planillas, sujetos a rentas de quinta categoría el monto de S/. 63 323.64."*

Concluyendo el citado Informe, en lo siguiente:

*IV 1 De la revisión de la Declaración Jurada de Hoja de Vida del señor José Pedro Castillo Terrones, candidato por la Organización Política Perú Libre al cargo de Presidente de la República del Perú, en el marco de las Elecciones Generales 2021, específicamente del rubro II.- Experiencia de Trabajo en Oficios, Ocupaciones o Profesiones, el candidato declaró solo tener como experiencia laboral ser docente, sin embargo, de acuerdo a la información revisada de SUNAT y SUNARP, omitió declarar el cargo de Gerente General en la empresa Consorcio Chotano de Inversionistas Emprendedores JOP S.A.C. , en el cual fue designado desde el 03/07/2017. IV 2 Respecto a la empresa Consorcio Chotano de Inversionistas Emprendedores JOP S.A.C. tuvo como inicio de actividades el 01.10.2017, pero de acuerdo a la información histórica de la SUNAT, se encuentra en estado NO HALLADO desde el 12.10.2017 al 01.01.2018, sin ningún otro movimiento a nivel tributario y respecto a la información que se ha extraído de la SUNARP, solo existe un asiento único que es de la constitución de la empresa en mención."*

La irregularidad de esta declaración, contraviniendo u omitiendo consignar información en el Rubro II denominado "Declaración Jurada de Experiencia de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado" de la Declaración Jurada de su Hoja de Vida; es una exigencia

establecida en el artículo 23 numeral 23.3 inciso 8 de la Ley de Organizaciones Políticas, que podría haber configurado la causal de exclusión según el artículo 48 apartado 48.1 del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino, aprobado por Resolución N° 0330-2020-JNE, publicada en el diario Oficial “El Peruano” el 29 de setiembre de 2020, respecto de las causales de exclusión por parte de los Jurados Electorales Especiales.

Por otro lado, el artículo 23.5 de la Ley de Organizaciones Políticas establece también que *“la omisión de la información prevista en los numerales 5, 6 y 8 (Hoja de Vida) del párrafo 23.3 o la incorporación de información falsa dan lugar al retiro de dicho candidato por el Jurado Nacional de Elecciones, hasta treinta (30) días calendario antes del día de la elección. El reemplazo del candidato excluido solo procede hasta antes del vencimiento del plazo para la inscripción de la lista de candidatos”*

Como es sabido el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 mediante Resolución N° 02445-2021-JEE-LIC1/JNE de fecha 22 de abril de 2021 se pronunció al respecto bajo los siguientes argumentos:

#### “Análisis del Caso

*Que por consiguiente es relevante hacer la salvedad, que la omisión de consignar algún dato de la experiencia laboral no constituye de acuerdo a las normas que rigen el proceso electoral, causal para excluir a algún candidato, pues debe distinguirse entre lo que es información incompleta, de lo que puede llegar a constituir información falsa, conforme a lo desarrollado por el Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Resolución N.º 2223-2018-JNE, considerando 12, que señala:*

*“(…) debe tenerse en cuenta que la información falsa es toda aquella información fabricada y publicada deliberadamente para engañar e inducir a terceros a creer falsedades o poner en duda hechos verificables; siendo así, la omisión respecto a la información laboral del tachado de los últimos diez años, no puede constituir de modo alguno información falsa, por cuanto se trata de una omisión que deviene en información incompleta la misma que, conforme a lo establecido en el artículo 14.2 del Reglamento, respecto a la fiscalización de la información de la Declaración Jurada de Hoja de Vida, puede ser incluida como anotación marginal cuando así lo disponga el JEE.”*

*“Por tanto, la omisión de información laboral, en el presente caso, no podía antes, ni menos ahora, ser contemplado como un supuesto de exclusión de candidato, toda vez que no se encuentra previsto como tal, en los incisos 5, 6 y 8 del numeral 23.3 del artículo 23 de la LOP, incisos que son los que regulan los supuestos que dan lugar a la exclusión del candidato”.*

*“Por otro lado, respecto al rubro VIII. Declaración Jurada de Ingresos de Bienes y Rentas, en primer lugar, es de precisar que con la aprobación del actual Formato Único de Declaración Jurada de Hoja de Vida de Candidato, éste fue simplificado -respecto a los formatos que fueron utilizados en anteriores procesos electorales- en su tercera parte referida a los Bienes muebles del declarante y sociedad de gananciales; por lo que ahora no resulta exigible que los candidatos registren la propiedad o titularidad de las participaciones y/o acciones, del capital de empresas, en dicha sección, ni en el rubro IX de información adicional que contiene dicho formato, criterio que ha sido hartamente desarrollado por el máximo órgano electoral del JNE al resolver el caso del postulante al Congreso, el Señor Martín Vizcarra Cornejo” (...).*

Esto presumiblemente entablaría un error por parte de uno de los entes rectores del sistema electoral de nuestro país, denotando presumiblemente un acto de desconocimiento o parcialización, ante una acción que, debió ser advertida y sancionada, tipificándose como omisión por parte del candidato del partido político Perú Libre, al obviar la declaración de su cargo como gerente general del Consorcio Chotano de Inversionistas Emprendedores JOP S.A.C. y por el principio de transparencia debió ser advertida por parte del JNE, el cual no se pronunció sobre esta omisión.

La irregular forma de actuación por parte del JEE, se condice con la vulneración de las normas establecidas por parte del jurado como: Ley de Organizaciones Políticas, Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino, aprobado por Resolución N° 0330-2020-JNE, y genera una sospecha o duda, al no haberse pronunciado y que hubiese permitido sancionar al entonces candidato.

Esta situación implica que el JEE no contemplo el cumplimiento de los principios políticos democráticos y la legalidad del proceso electoral, *“Principio de igualdad. Exige el mismo tratado a los competidores políticos, la imparcialidad y neutralidad estatales”*; estableciendo una percepción un poco desfavorable de interpretación, y que no se haya advertido o sancionado legalmente este hecho que se encuentra contemplado en la normativa electoral, cosa que sí ocurrió con otras organizaciones políticas.

Finalmente, de acuerdo al artículo 886 del Código Civil, califican como bienes muebles los siguientes:

**“Artículo 886.- Bienes muebles**

Son muebles:

(...)

**8. Las acciones o participaciones que cada socio tenga en sociedades o asociaciones, aunque a éstas pertenezcan bienes inmuebles”.**

De manera que el Código Civil al calificar las acciones como bienes muebles, la omisión de esta información en la hoja de vida del señor Castillo, sería concordante con los supuestos establecidos en el artículo 48 del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021, siendo causal de exclusión la omisión a la que se refiere el numeral 8 del artículo 23.3 de la Ley de Organizaciones Políticas: Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos; de manera que a criterio de esta comisión correspondía la exclusión de dicho candidato por omisión de información.

Finalmente se encuentra en curso una investigación preliminar a funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) por omisión de funciones, al no verificar los datos presentados por el Sr Pedro Castillo, en su condición de candidato a la presidencia de la República.

El Segundo Despacho Provincial Penal, de la Octava Fiscalía Corporativa Penal del Cercado de Lima, Breña, Rímac y Jesús María ha ampliado una investigación preliminar, seguida contra los miembros del Jurado Especial Electoral (JEE) de Lima Centro 1. Dicha disposición incluyó a la Sra Yessica Elisa Clavijo Venturo (como Jefa de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales) y *«los que resulten responsables»*, por presunto delito contra la administración de Justicia en la modalidad de *«encubrimiento real»*.

El Ministerio Público también consideró dicha ampliación para los imputados, por el presunto delito contra la Administración Pública en la modalidad de omisión de Actos Funcionales, en agravio del Estado -Jurado Nacional de Elecciones- por el plazo de sesenta (60) días. Sin embargo, no corresponde a esta Comisión efectuar alguna precisión sobre la investigación en curso.

**9. Inscripción de la fórmula presidencial del partido Perú Libre**

**9.1. De la situación e impedimento de la candidata a la Vicepresidencia**

Con Resolución N° 0343-2020-JNE, de fecha 6 de octubre de 2020, emitida por el Jurado Nacional de Elecciones, se resolvió establecer que el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 se encargaría de impartir justicia electoral

en primera instancia, teniendo competencia para recibir las solicitudes de inscripción de fórmulas de candidatos para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, listas de candidatos de representantes peruanos ante el Parlamento Andino, así como las listas de Congresistas de la circunscripción electoral de Peruanos residentes en el extranjero, en el proceso de Elecciones Generales 2021.

Dada esta prerrogativa, el 8 de enero de 2021, el Jurado Especial de Lima Centro 1/Jurado Nacional de Elecciones, emitió la Resolución N°00072-2021-JEE-LIC1-/JNE, con la que se dispuso **inscribir en parte** la fórmula de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República para las Elecciones Generales 2021, del partido político “Perú Libre”, incluyendo a la Sra. Dina Ercilia Boluarte Zegarra, como candidata a la Vice Presidencia de dicho partido político.

Al respecto el artículo 177 de la Constitución Política del Perú y el artículo 107 de la Ley Orgánica de Elecciones establecen los siguientes aspectos:

#### Constitución Política del Perú

**Artículo 177.-** El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

Asimismo, la Ley Orgánica de Elecciones establece:

#### Impedimentos para postular

**Artículo 107.-** No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:

- a. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General de la República y las autoridades regionales, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;
- b. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, si no han dejado el cargo 6 (seis) meses antes de la elección;
- c. El presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;

Tal como se encuentra literalmente descrito en el artículo b) indicado de la norma, hace referencia al término “miembros”, no haciendo distinción de jerarquía o rango, dada esta connotación alcanzaría dentro de los impedimentos, a todos los funcionarios que integran los organismos del Sistema Electoral.

La Sra Dina Boluarte Zegarra ingresó al RENIEC en el año 2007 y desde el año 2015 es jefa encargada de la Oficina Registral Surco – Higuiereta. Asimismo, presentó una solicitud de Licencia Sin Goce de Haber, desde el 12 de marzo de 2021 al 10 de abril del mismo año, lo cual acredita su condición de funcionaria de dicho organismo durante el proceso electoral. A pesar de encontrarse en dicha situación, el Jurado Especial de Lima Centro 1/Jurado Nacional de Elecciones procedió a su inscripción. La transgresión a la ley producida por la citada trabajadora de RENIEC, implicaba la nulidad de su inscripción y como consecuencia la Nulidad de la Inscripción de la lista correspondiente, que fue inscrita con un solo vicepresidente, ya que el candidato a Segundo Vicepresidente, el Sr. Vladimir Cerrón Rojas se encontraba impedido de hacerlo por encontrarse condenado por actos de corrupción. Asimismo, el 27 julio 2021, la Sra Dina Boluarte Zegarra hace una solicitud al RENIEC para que se le otorgue licencia por cinco (05) años, lo cual es denegado por la institución, dicha decisión ha sido apelada al Tribunal del Servicio Civil, estando pendiente de solución aún.

Al respecto también, el Jurado Especial de Lima Centro 1/Jurado Nacional de Elecciones emitió la Resolución N° 7256-2021-JEE-LIC1 el 1 de julio del 2021, en la que rechazó una demanda de amparo presentada contra la inscripción de la fórmula de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República en la que uno de los dos principales argumentos están referidos a: 1) “haberse realizado la publicación de la resolución que admite en parte la fórmula antes indicada y que transcurrido el periodo para la interposición de tachas, a que se refiere el artículo 110° de la LOE, no se formularon estas, y que textualmente señala que “al haberse resuelto y definido la inscripción de la fórmula presidencial de la Organización política “Partido Político Nacional Perú Libre”, estamos ante un caso cerrado por preclusión, resuelto y juzgado, por lo tanto no está permitido procesalmente que mediante pedido de Nulidad, se pretenda por vía indirecta, revivir la pretensión impugnatoria que el interesado no hizo valer de manera directa, al no haberse formulado ninguna tacha en su oportunidad, es decir dentro del periodo del cronograma electoral”.

Sin embargo, esta comisión considera que la preclusión aludida no exime a los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales como el caso del Jurado Especial de Lima Centro 1 a verificar el cumplimiento de los requisitos y de ser el caso la existencia de impedimentos, por parte de las personas que pretenden lograr su inscripción en un proceso electoral como candidatos ya

que dicho órgano electoral tiene el deber y obligación de verificar la existencia o no del cumplimiento de los requisitos e impedimentos que la ley haya previsto para tal fin.

Dada esta situación la preclusión se aplicaría en todo caso a los ciudadanos que deseen inscribirse como candidatos a la Presidencia y Vice Presidencia de la República de tal forma de garantizar que dicha inscripción se realice dentro del marco normativo correspondiente y sin impedimentos, más no se aplica para el órgano jurisdiccional, ya que dado el caso de que aun cuando no se hayan interpuesto tachas contra un determinado candidato a la Presidencia o Vicepresidencia y asimismo haya vencido el plazo de la oportunidad para hacerlo, el órgano jurisdiccional en uso de sus potestades y facultades si advierte alguna causal de impedimento para la inscripción de determinado candidato (a) o algún conflicto de intereses, se encuentra facultado a excluirlo motivadamente con sujeción a las normas, principios y valores del derecho o hacer uso de los mecanismos procesales para su subsanación, si fuera el caso, si ello no fuera así, se llegaría al absurdo, de que, en un caso extremo, un ciudadano con manifiesto impedimento para poder postular a la candidatura del cargo de Presidente o Vice Presidente de la República, podría ser inscrito para el proceso electoral, simplemente porque ningún ciudadano o entidad formulo tachas oportunamente.

Un aspecto adicional para recalcar es el que está referido al artículo 107 de la Ley Orgánica de Elecciones, ya mencionado anteriormente. El Jurado Nacional de Elecciones mediante Resolución N° 0331-2020-JNE de fecha 28 setiembre 2020 en su artículo tercero menciona lo siguiente:

“Disponer que los altos funcionarios señalados en los literales a, b y c del artículo 107, y en los literales a, b y c del artículo 113 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que presenten su renuncia con el propósito de participar como candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, congresistas de la República y representantes peruanos ante el Parlamento Andino, en las Elecciones Generales 2021, procedan conforme a las siguientes disposiciones: 1. Las renunciaciones deben ser presentadas ante la entidad pública correspondiente hasta el lunes 12 de octubre de 2020 (seis meses antes de las elecciones).

El enunciado de la Resolución N° 0331-2020-JNE indica que el JNE habría incurrido mediante una resolución en una interpretación unilateral y sesgada del alcance del artículo 107 de la Ley Orgánica de Elecciones que textualmente señala el término “miembros” y no “altos funcionarios”, para los postulantes a los cargos de Presidente y Vicepresidente, criterio que aplicó también el Jurado Especial de Lima Centro 1 al momento de inscribir la fórmula presidencial del partido político Perú Libre por un lado y para rechazar la demanda de amparo aludida, por otro lado. En este punto es importante

indicar que, en cuanto a los impedimentos señalados por la ley para postular como representantes del Congreso de la República, el artículo 113 de la LOE establece los mismos impedimentos para los “miembros” del Sistema Electoral, dicha condición también fue modificada con la Resolución N° 0331-2020-JNE, estableciendo su aplicación solo para “altos funcionarios”, adicionalmente en su artículo 114 establece un requisito adicional y solo para candidatos al Congreso:

**Artículo 114.-** Están impedidos de ser candidatos los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serle concedida sesenta (60) días antes de la fecha de las elecciones.

Esta última disposición trae a relación que la Sra Dina Boluarte Zegarra fue excluida por el Jurado Electoral Especial Lima Centro 2, declarando Improcedente su inscripción de postulación al Congreso de la República por presentar fuera de plazo su licencia por 60 días sin goce de haber en RENIEC, asimismo en apelación, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones confirmó esa decisión. Esta última situación configura la existencia de un vacío en la norma electoral ya que esta mayor exigencia se aplica solo para candidatos al Congreso y no a la Presidencia ni Vicepresidencia de la República.

## **9.2. De la participación de la fórmula presidencial con una sola candidata a la Vicepresidencia**

Como es de conocimiento la fórmula presidencial de la organización política Perú Libre fue inscrita por el Jurado Especial de Lima Centro 1/Jurado Nacional de Elecciones, con la Resolución N° 00072-2021-JEE-LIC1-/JNE de fecha 8 de enero de 2021, con la que se dispuso **inscribir en parte** la fórmula de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República para las Elecciones Generales 2021. Al respecto el artículo 104 de la Ley Orgánica de Elecciones establece lo siguiente:

**Artículo 104.-** Los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, sean de un Partido, Agrupación Independiente o Alianza, solicitan su inscripción en una sola y misma fórmula.

La denegatoria de inscripción del candidato a la Presidencia implica la de los candidatos a las Vicepresidencias de la misma lista. Si la denegatoria es sólo de uno de los dos candidatos a la Vicepresidencia, se inscribe al candidato a la Presidencia y al otro candidato a la vicepresidencia. El candidato a la Vicepresidencia cuya candidatura fue denegada, podrá ser reemplazado hasta el tercer día después de comunicada la denegatoria.

Por otro lado, mediante Resolución N° 0330-2020-JNE de fecha 29 de setiembre 2020, el Jurado Nacional de Elecciones publicó el Reglamento de inscripción de fórmulas y listas de candidatos para las Elecciones Generales y de representantes peruanos ante el Parlamento Andino 2021, en dicha norma se estableció similares condiciones las cuales se encuentran detalladas en el artículo 41 de dicha resolución:

**Artículo 41.-** Improcedencia de la solicitud de inscripción de fórmula y listas de candidatos:

41.1 El JEE declara la improcedencia de la solicitud de inscripción por el incumplimiento de un requisito de ley no subsanable, o por la no subsanación de las observaciones efectuadas.

41.2 En el caso de la fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República:

- a. Si se declara la improcedencia del candidato a la Presidencia, las candidaturas a las Vicepresidencias no serán inscritas.
- b. Si se declara la improcedencia de uno de los candidatos a la Vicepresidencia, se inscribe la fórmula constituida por el candidato a la Presidencia y el otro candidato a la Vicepresidencia.
- c. Si se declara la improcedencia de los dos candidatos a las Vicepresidencias, no se inscribe la fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República.

41.3 Si se declara la improcedencia de la lista de candidatos, esta no se inscribe. Si se declara la improcedencia de uno o más candidatos de la lista, no se invalida la inscripción de los demás candidatos, quienes permanecen en sus posiciones de origen.

41.4 No son subsanables:

- a. La presentación de la fórmula o lista incompletas.
- b. El incumplimiento de la paridad de género.
- c. El incumplimiento de la participación en las elecciones internas.
- d. El incumplimiento de los requisitos para ser elegido en el cargo.

41.5 La improcedencia puede ser impugnada mediante recurso de apelación, conforme a lo dispuesto en los artículos 50 y 51 del presente reglamento.

Como es de conocimiento público el Sr Vladimir Cerrón Rojas trató de postular a la segunda vicepresidencia en la fórmula de la organización política

Perú Libre, pero su candidatura fue declarada improcedente por el Jurado Electoral Especial (JEE) de Lima Centro 1 en diciembre del 2020, a través de la Resolución N° 00056-2020-JEE-LIC1/JNE que declaró improcedente su candidatura por encontrarse inmerso en los impedimentos señalados en el artículo 31 del Reglamento de inscripción de fórmulas y listas de candidatos para las elecciones generales y de representantes peruanos ante el parlamento andino 2021, en concordancia con el artículo 107 de la Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 34 de la Constitución Política.

Dada esta situación, el JEE de Lima Centro 1 en aplicación del artículo 104 inscribió la fórmula con un candidato a la presidencia y una sola candidata a la vicepresidencia. De haberse presentado el caso de que se hubiera rechazado la inscripción de ambos candidatos a la vicepresidencia, tal como la Comisión ha desarrollado en el punto 9.1, la fórmula presidencial no se hubiera podido inscribir. Situación similar pero particular en su contexto, fue la que ocurrió con la fórmula del partido Morado en las Elecciones Generales de 2021. El Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 declaró improcedente la candidatura a vicepresidente del Sr Francisco Sagasti quien ejercía el cargo interino de presidente del Perú, pero permitió, de acuerdo a la normativa, la inscripción y participación del ex candidato Julio Guzmán Cáceres como presidente y de la Sra. Flor Pablo Medina como primera vicepresidenta.

## **10. Revocatoria de Resolución que excluyo a candidato al Congreso para el distrito electoral de Lima**

La ciudadana Yeni Vilcatoma De La Cruz, al amparo del artículo 48° del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021 solicitó el 1 de enero de 2021 la exclusión del Sr ex presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo, candidato al Congreso de la República, por la organización política Partido Democrático Somos Perú para el distrito electoral de Lima, señalando que omitió declarar información en su Declaración Jurada de Hoja de Vida; esta omisión estaba referida a que poseía el 30% de acciones de la empresa Agro Técnica Estuquiña S.A.C, información que sí fue consignada en su Formato de Declaración Jurada de Intereses, correspondiente al año 2020, cuando tenía el cargo de Presidente de la República.

Dada esta situación, mediante Resolución N° 00203-2021-JEE-LIC2/JNE, del 15 de enero de 2021, el JEE excluyó al citado candidato, bajo los siguientes fundamentos:

- a. La información que figura en la SUNAT no se condice con la que se registra en la SUNARP, pues si bien en la primera se indica que la

mencionada empresa fue dada de baja en el año 2007, en la segunda, se señala que, el 1 de junio de 2015, la empresa le otorgó poderes al candidato y a otras 2 personas más.

- b. La organización política no realizó descargo alguno respecto a esta inconsistencia.
- c. Si bien en el Formato Declaración Jurada de Hoja de Vida no hay una sección que se refiera a acciones, sí existe una denominada “otros ingresos anuales” y un campo “rentas de acciones”, por lo que no resulta válido sostener la imposibilidad para incorporar tal información.
- d. El otorgamiento de poder a favor del candidato, e inscrito en la SUNARP, corrobora que sí tiene acciones en la mencionada empresa, a pesar de la información que se visualiza en la SUNAT (baja de oficio).
- e. En todo caso, la información omitida pudo ser incorporada en el rubro IX denominado “Información Adicional”; sin embargo, no lo hizo.

Mediante Resolución N° 0159-2021-JNE se revoca la Resolución N° 00203-2021-JEE-LIC2/JNE, que excluyó al candidato al Congreso de la República para el distrito electoral de Lima, por la organización política Partido Democrático Somos Perú, en el marco de las Elecciones Generales 2021; el Pleno del JNE basó su resolución en los siguientes fundamentos:

- a. “A partir de lo dispuesto en el numeral 48.1 del artículo 48 del Reglamento, la exclusión del candidato procede, exclusivamente, por omitir declarar los datos propios de los rubros de “sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio”, “sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas por incumplimiento de obligaciones alimentarias, contractuales, laborales o por incurrir en violencia familiar”, y “declaración jurada de ingresos, de bienes y rentas”, o declaración falsa del Formato Único de DJHV.
- b. En consecuencia, el contenido formalmente limitado del instrumento de postulación -el Formato Único de DJHV-, aunado a las referidas disposiciones reglamentarias, hacen inviable extender la sanción de exclusión por motivos diferentes a los taxativamente previstos.
- c. Ciertamente, si bien por el principio de transparencia, el candidato debería expresar todo lo concerniente a su patrimonio inmobiliario y mobiliario (más allá de la información vehicular) en el rubro IX -al no haber otro rubro específico-; no obstante, su omisión no trae consigo el efecto de la

sanción de exclusión que, como ya se ha dicho, solo alcanza expresamente a los rubros mencionados en el considerando 2.10 de la presente resolución.

- d. Por ello, ningún candidato debe ser sometido a cargas (deberes) de postulación insuficientemente claras, tanto más que podrían implicar como efecto la sanción de la exclusión y, con ello, la privación del derecho a la participación política en el proceso electoral en curso, máxime si las normas sancionatorias se orientan por las reglas básicas de la legalidad y propiamente de la tipicidad sintetizada en el apotegma latino: “lex scripta et lex praevia, lex certa et lex stricta” (ley escrita, previa, clara y estrictamente interpretada).
- e. En el caso concreto, por el principio de transparencia, el candidato debió informar en el rubro IX (Información Adicional) acerca de su titularidad del 30% de las acciones en la empresa Agrotécnica Estuquiña S.A.C., pero el no haberlo hecho no se halla previsto bajo la sanción de exclusión de la contienda electoral.
- f. Ello porque la ausencia de claridad en el Formato Único de DJHV sobre este particular no se puede corregir con la interpretación pretoriana analógica “in malam partem” (de manera perjudicial) contra el candidato, menos aun hallándose en curso este proceso electoral”.

Y respecto de la declaración de utilidades indica que:

- a. “En el presente caso, de la revisión de la consulta RUC en el portal electrónico institucional de la SUNAT, se advierte que la empresa Agrotécnica Estuquiña S.A.C., con RUC N° 20405210119, se encuentra con “baja de oficio” desde el 31 de enero de 2007, esto es, que no ha generado actividades económicas pasibles de obligaciones tributarias.
- b. De ahí se deduce que, si la referida empresa no ha realizado actividades u operaciones económicas vinculadas con su objeto social desde el año 2007, entonces no ha podido generar utilidades y/o rentas a favor de sus accionistas.
- c. Por consiguiente, teniendo en cuenta que el porcentaje de acciones (30 %) que tiene el candidato en la empresa Agrotécnica Estuquiña S.A.C. no le ha generado ingresos, rentas o utilidades a su favor, por la ausencia de actividades económicas de dicha empresa, no correspondía que se consigne información en el rubro VIII - Declaración Jurada de Ingresos

de Bienes y Rentas, sección "Otros Ingresos Anuales" en cuanto a dicho concepto.

- d. En consecuencia, el candidato, según la información pública obrante en la SUNAT, no habría omitido consignar información obligatoria al registrar su DJHV, en el marco del proceso de inscripción de su candidatura".

Ahora bien, del análisis del caso concreto, debemos tener en cuenta cuales son las reglas que rigieron el proceso electoral materia de discusión.

Ley de Organizaciones Políticas - Ley N° 28094 indica en su artículo 23.3 lo siguiente:

"23.3 La Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato se efectúa en el formato que para tal efecto determina el Jurado Nacional de Elecciones, el que debe contener:

1. Lugar y fecha de nacimiento.
2. Experiencias de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado.
3. Estudios realizados, incluyendo títulos y grados si los tuviere.
4. Trayectoria de dirigente de cualquier naturaleza, en cualquier base o nivel, consignando los cargos partidarios, de elección popular, por nombramiento o de otra modalidad, que hubiese tenido.
5. Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio.
6. Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares o alimentarias, contractuales, laborales o por incurrir en violencia familiar, que hubieran quedado firmes.
7. Mención de las renunciaciones efectuadas a otros partidos, movimientos de alcance regional o departamental u organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, de ser el caso.
8. **Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos."**

Así también el Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el

Parlamento Andino 2021, aprobado por Resolución N° 0330-2020-JNE, en su artículo 48.1 indica que:

**Artículo 48.- Exclusión de candidato**

“48.1 Dentro del plazo establecido en el cronograma electoral, el JEE dispone la exclusión de un candidato cuando advierta la omisión de la información prevista en los incisos **5, 6 y 8 del numeral 23.3** del artículo 23 de la LOP o la incorporación de información falsa en la DJHV.

La organización política puede reemplazar al candidato excluido solamente hasta la fecha límite de presentación de la solicitud de inscripción de candidatos”.

Analizando la resolución N° 0159-2021-JNE que revoca la Resolución N° 00203 2021-JEE-LIC2/JNE, que excluyó a Martín Vizcarra, concluye que la no declaración de esas acciones no calza dentro de las causales taxativas para su exclusión; sin embargo, es posible ver que dicha resolución no entra a analizar cuál es la naturaleza de las acciones o participaciones que posee el señor Vizcarra.

De acuerdo al artículo 886 del Código Civil, califican como bienes muebles los siguientes:

**“Artículo 886.- Bienes muebles**

Son muebles:

(...)

9. **Las acciones o participaciones que cada socio tenga en sociedades o asociaciones, aunque a éstas pertenezcan bienes inmuebles”.**

De manera que el Código Civil al calificar las acciones como bienes muebles, la omisión de esta información en la hoja de vida del señor Vizcarra, sería concordante con los supuestos establecidos en el artículo 48 del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021, siendo causal de exclusión la omisión a la que se refiere el numeral 8 del artículo 23.3 de la Ley de Organizaciones Políticas: Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos; de manera que a criterio de esta comisión correspondía la exclusión de dicho candidato por omisión de información.

## 11. Caso inscripción improcedente de los candidatos por Lima del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República

Para el proceso de Elecciones Generales 2021 la agrupación política Partido Popular Cristiano presentó el 22 de diciembre de 2020 a través de su personero legal y ante el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2, la solicitud de inscripción de la fórmula de candidatos para el Congreso de la República por Lima para el periodo 2021-2026. Dicha inscripción fue notificada con la Resolución N° 00048-2020-JEE-LIC2/JNE (fojas 8), declarando inadmisibile la solicitud de inscripción y otorgando dos días calendario para subsanar las siguientes observaciones advertidas:

- a. El comprobante de pago no se ha efectuado a través del Banco de la Nación.
- b. No se han presentado los anexos 7 y 8 de los candidatos desde el N° 1 al N° 33.
- c. Ante sentencias registradas en la Declaración Jurada de Hoja de Vida, de los candidatos Pablo Alberto Secada Elguera y Mario Guzmán Alfaro; se solicita documentos que aclaren la situación jurídica actual de estos.
- d. Se deberá presentar las licencias sin goce de haber de las candidatas Lucía del Pilar Ledesma Martínez de Cruz, Jessica Honorio Vidal, Juana Rosa Lermo López e Avon Carolina Baldeón Quispe; toda vez que han declarado trabajar para el Estado

Dicha agrupación política procedió a absolver estas en el plazo señalado. Al respecto, la Resolución N° 00048-2020-JEE-LIC2/JNE fue notificada el 24 de diciembre de 2020, mediante Cédula N° 27163-2020-LIC2 a las 11:17:31 horas y el 26 de diciembre de 2020, a las 21:46:15 horas, el personero legal titular de la organización política Partido Popular Cristiano - PPC presentó su escrito de subsanación a las observaciones realizadas. El 30 de diciembre de 2020 el JEE Lima Centro 2 notificó con la Resolución N° 00100-2020-JEE-LIC2/JNE, que declaraba improcedente la solicitud de inscripción de los candidatos del N° 1 al N° 33, por considerar el escrito de subsanación extemporáneo, al haberse presentado el escrito fuera del horario establecido. Contra esta última resolución el 1 de enero de 2021, el personero legal de la organización política interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución N° 00100-2020-JEE-LIC2/JNE con los siguientes argumentos:

- a. Que se presentó el escrito de subsanación respecto a las observaciones realizadas mediante la Resolución N° 00048-2020-JEE-LIC2/JNE, el 26 de diciembre de 2020; esto es dentro del plazo de dos días calendario que les fue otorgado mediante la referida resolución.

- b. Que la Resolución N° 000001-2020-JEE-LIC2/JNE no ha sido de conocimiento público de manera válida al no haber cumplido la formalidad impuesta en el “Reglamento de Gestión de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Generales 2021 en el Contexto de la Emergencia Sanitaria”, aprobado por Resolución N° 363-2020-JNE, pues no habría sido publicada tanto en el panel del JEE como en el portal electrónico institucional del JNE.
- c. Así pues, al no haberse realizado la publicación en el panel del JEE, dicha disposición deviene en inaplicable, al no garantizar que los usuarios tomen conocimiento sobre la atención de los JEE. En esa misma línea, adjunta constancia policial, de fecha 31 de diciembre de 2020; sobre la constatación de no encontrar el panel publicitario relacionado al Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2, realizado por el sub oficial de tercera, Sadam Junior Muñuico Páucar.
- d. La finalidad de la habilitación de una plataforma virtual supone la posibilidad de subir información durante las 24 horas del día, como se realizó el 22 de diciembre de 2020; y no reducir la atención en la mesa de partes virtual a 6 u 8 horas.
- e. Finalmente, señala que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones debe bregar por una doctrina jurisprudencial que garantice la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley; con lo cual no se impida la materialización del derecho a la participación política establecido en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú.

Presentado el recurso de apelación, el pedido fue declarado infundado por el Pleno del JNE mediante Resolución N° 0088-2021-JNE de fecha 12 de enero 2021, en su deliberación se establecieron las siguientes consideraciones:

- a. De la revisión de los actuados, se tiene que la Resolución N° 00048-2020-JEE-LIC2/JNE fue notificada el 24 de diciembre de 2020, mediante Cédula N° 27163-2020-LIC2 a las 11:17:31 horas; por lo tanto, el plazo correspondiente para presentar el escrito de subsanación era hasta el 26 de diciembre de 2020 a las 20:00 horas.
- b. Entonces, se verifica que el escrito de subsanación ingresó el 26 de diciembre de 2020 a las 21:46:15 horas; esto es, fuera del plazo razonable y proporcional, por lo que deviene en extemporáneo.
- c. De ahí que resulta inoficioso pronunciarse sobre si la resolución emitida por el JEE, que dispone el horario de atención por mesa de partes, ha sido publicada o no en el panel del JEE; toda vez que este Tribunal Electoral considera como el horario único para la presentación virtual de escritos hasta las 20:00 horas.
- d. Sin perjuicio de ello, es necesario precisar que la observación realizada por el JEE, con relación a la presentación de los anexos 7 y 8 de los candidatos del N° 1 al N° 33, se encuentra directamente vinculada con los

requisitos establecidos en el Reglamento (SN 1.9), concordante con las exigencias dispuestas en la LOE (SN 1.2); por lo tanto, resultaban indispensables para el procedimiento de calificación.

- e. En consecuencia, al haberse verificado que el requerimiento realizado por el JEE, relacionado con la presentación de los anexos 7 y 8 de los candidatos del N°1 al N°33, es un requisito indispensable para la inscripción de lista; y que el escrito de subsanación fue presentado de manera extemporánea, corresponde declarar infundado el recurso impugnatorio y confirmar la resolución venida en grado.

Presentados otros recursos el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 25 de febrero de 2021, declaró improcedente in limine la demanda, al considerar que la pretensión planteada está sometida a controversia compleja que debe ser dilucidada en un proceso que cuente con etapa probatoria y la Segunda Sala Constitucional Permanente de Lima, con fecha 15 de julio de 2021, declaró improcedente la demanda, al considerar que la pretensión se ha convertido en irreparable, al haber culminado el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias de 2021.

Es así que, contra esta última, la Resolución N° 8, de fojas 337, de fecha 15 de julio de 2021 expedida por la Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos, doña Lidia Lucía Aldana Padilla presenta un recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional siendo las pretensiones planteadas por la recurrente la nulidad parcial de:

- a. La Resolución N° 00100-2020-JEE-LIC2/JNE, de fecha 30 de diciembre de 2020, respecto del punto resolutivo primero que declara improcedente la solicitud de inscripción de los candidatos del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Lima;
- b. La Resolución N° 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021, que resuelve declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el personero legal del partido, y procede a confirmar la Resolución N° 00100-2020-JEE-LIC2/JNE; y
- c. Como pretensión accesoria, solicita que se ordene al JEE Lima Centro 2, proceda a calificar la solicitud de inscripción como candidata al Congreso de la República en el N° 10 de la lista del partido; considerando que se afecta el derecho ciudadano de elegir al representante de su preferencia.

Por otro lado, alega la vulneración del derecho a la participación política, en tanto los ciudadanos tienen el derecho a elegir al representante de su preferencia, conforme al artículo 31 de la Constitución. Aunado a lo anterior, la recurrente en su recurso de agravio constitucional, reconoce que el daño perpetrado es irreparable, dado que el proceso electoral ya ha terminado.

Como está establecido el recurso de agravio constitucional es una institución procesal que, en el marco de los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales, viabiliza el ejercicio del derecho a la pluralidad de instancias, reconocido en el artículo 139 inciso 6 de la Constitución Política. Asimismo, el Código de Procedimientos Constitucionales en su artículo 18, que regulaba la disposición constitucional citada, establecía que:

“Contra la resolución de segundo grado que declara infundada o improcedente la demanda, procede recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional, dentro del plazo de diez días contados desde el día siguiente de notificada la resolución”<sup>13</sup>.

De modo tal que el recurso de agravio constitucional es el instituto procesal que los litigantes que no han obtenido tutela a través del Poder Judicial emplean para acceder al Tribunal Constitucional.

Analizado el recurso y como ha sido señalado por el propio Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, en ningún caso la interposición de un proceso de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones suspende el calendario electoral, el cual sigue su curso. Por ello, toda afectación de los derechos fundamentales en que haya incurrido el órgano electoral, devendrá en irreparable cada vez que precluya cada una de las etapas del proceso electoral o en que la voluntad popular, a la que hace alusión el artículo 176 de la Constitución. En aquellos supuestos, el proceso de amparo sólo tendrá por objeto determinar las responsabilidades a que hubiera lugar de conformidad con el artículo del Código Procesal Constitucional de 2004<sup>14</sup>. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional considero que tiene competencia para realizar el control constitucional de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

Dado este contexto la Resolución N° 363-2020-JNE (fojas 125), que aprueba el “Reglamento de Gestión de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Generales 2021 en el Contexto de la Emergencia Sanitaria”, en su numeral 8.6 establece reglas con respecto a la publicidad de las normas:

“El JEE establece, mediante resolución, el horario de atención al público. Dicho horario no podrá iniciarse antes de las 08.00 horas ni podrá culminar después de las 18.00 horas. En todo caso, la atención al público no podrá ser menor de seis (6) horas ni mayor de ocho (8) horas diarias y deberá comprender los siete (7) días de la semana. La resolución que establece el horario de atención será publicada en el panel del JEE y en el portal electrónico institucional del JNE. La recepción de documentos mediante las

<sup>13</sup> Actualmente dicho recurso se encuentra regulado en el art 24 del Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley N° 31307 de fecha 21 de julio de 2021

<sup>14</sup> Fundamento jurídico 39 del expediente 05854-2005-PA

plataformas virtuales (SIJE, sistema de trámite documentario) para considerarse presentadas en la fecha de envío, deben efectuarse hasta la hora límite de atención de la mesa de partes, determinada por el JEE en la resolución indicada en el párrafo precedente. De presentarse en horario posterior al límite, se tiene por recibido al día siguiente.”

De la disposición indicada en la normativa citada, se advierte claramente que la resolución que establece el horario de atención debe ser publicada tanto en el panel del JEE como en el portal electrónico institucional del JNE. En consecuencia, prescindir de alguna de las publicaciones, que son obligatorias, acarrea la nulidad de la disposición normativa que la contenga. Este hecho ha sido evaluado y corroborado por el Tribunal Constitucional en el EXP N.º 02728-2021-PA/TC, al no haberse cumplido y al haberse cuestionado los fundamentos que el JNE emitió para declarar infundado el recurso de apelación, por lo tanto, se pronunció emitiendo sentencia el día 15 de marzo de 2022, con la siguiente resolución:

“Declarar FUNDADA la demanda al acreditarse la vulneración del derecho de participación política. En consecuencia, NULA la Resolución N° 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021 y NULA la Resolución N° 00100-2020-JEE-LIC2/JNE en el punto resolutive primero”.

Esta sentencia acarrea definitivamente responsabilidad en el **Pleno del JNE**, así como del **Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2** dado que se transgredió el artículo 31 de la Constitución Política que señala:

**Artículo 31.-** Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Asimismo, puntualiza que: “Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos”.

En consecuencia la emisión de la Resolución N° 0088-2021-JNE fue arbitraria, al respecto la Constitución Política en sus artículos 3 y 43 al reconocer que el Perú es un estado “social y democrático de derecho” ha incorporado el **principio de interdicción o prohibición, de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta**, por lo cual corresponde exigir que las decisiones que se tomen en el ámbito jurisdiccional deben responder a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias, por cuanto las disposiciones sancionatorias no pueden circunscribirse a una mera aplicación mecánica y abusiva de las normas, sino que ella debe efectuarse en base a una apreciación

razonable de los hechos y las pruebas en cada caso concreto, tomando en cuenta las particulares circunstancias que lo rodean.

## **12. Anulación de la ampliación del plazo de presentación de solicitudes de nulidad de las mesas de sufragio**

El Jurado Nacional de Elecciones – JNE, mediante Acuerdo del Pleno del 11 de junio del 2021 acordó por unanimidad “EXTENDER, de manera excepcional, el plazo para la presentación de solicitudes de nulidad de la votación de las mesas de sufragio por las causales previstas en el artículo 363 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, hasta las 20 horas del día 11 de junio de 2021”

Entre los fundamentos del acuerdo del JNE se estableció lo siguiente:

- a. “En ese entendimiento, el Pleno del JNE advierte que en el programa informático “Sistema Integrado Jurisdiccional de Expedientes” (SIJE) las organizaciones políticas participantes en la Segunda Elección Presidencial de las Elecciones Generales 2021 han interpuesto un importante número de solicitudes de nulidad de actas electorales correspondientes a votaciones realizadas en diversas zonas del país, las cuales han sido registradas por sus respectivos personeros legales con posterioridad al plazo establecido en la mencionada Resolución N.º 0086-2018-JNE (esto es, después de las 20 horas del día miércoles del 9 de junio de 2021), por lo que, en principio, devendrían en improcedentes por extemporáneas.
- b. No obstante, lo anterior, el rechazo liminar de tales solicitudes, sustentadas en la extemporaneidad de su interposición, podrían acarrear convalidar supuestos de nulidad previstos en la Ley Electoral (LOE) que pudieron acaecer, por lo que dicha exigencia, de manera excepcional, debe ser dejada de lado para que los hechos materia de cuestionamiento puedan ser conocidos y resueltos por los órganos de la justicia electoral del país como corresponda. Todo ello redundaría, como es lógico, en el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas, bajo los cauces legítimos y democráticos, en tanto finalidad del sistema electoral en su conjunto”.

El sentido de este acuerdo se tomó a pesar de que en virtud a la Resolución N.º 0086-2018-JNE del 7 de febrero de 2018, los pedidos de nulidad sustentados en hechos externos a la mesa de sufragio, esto es, en los supuestos previstos en el literal b del artículo 363 de la Ley N.º 26859, deben ser presentados dentro del plazo de tres (3) días calendario contados a partir del día siguiente de la fecha de la elección; es decir, en principio el plazo legal para presentar los pedidos de nulidad vencían el miércoles 9 de junio.

Horas más tarde del mismo día 11 de junio, mediante otro Acuerdo el Pleno dejó sin efecto la extensión del plazo de presentación de solicitudes de nulidad, invocando la sentencia N° 5448-2011-PA/TC, por lo que concluyeron que los plazos vencieron el miércoles 9 de junio a las 20:00 horas. Cabe indicar que la decisión se tomó por 3 votos contra 1. Votaron a favor los Sres Jorge Salas Arenas, Jorge Rodríguez Vélez y Jovian Sanjinez Salazar y en contra lo hizo el Sr Luis Córdova Arce.



## COMUNICADO

### JNE DEJA SIN EFECTO ACUERDO PARA AMPLIAR PLAZO SOBRE RECURSOS DE NULIDAD

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) acordó, por mayoría, dejar sin efecto el acuerdo administrativo por el que se ampliaba el plazo para solicitar la nulidad de actas electorales. En consecuencia, quedó firme como último término para dicho trámite el miércoles 9 de junio.

El examen se realizó al amparo de la sentencia Nros. 5448-2011 PA/TC del Tribunal Constitucional, que establece que el proceso electoral está compuesto por un conjunto de etapas con efectos perentorios y preclusivos.

La decisión se adoptó por mayoría de tres magistrados.

Cabe señalar, que el acuerdo inicial fue adoptado con el propósito de que ambos partidos políticos pudieran someter a revisión todas las nulidades planteadas.

Sin embargo, ese propósito entraba en colisión con el sentido de la indicada sentencia del TC, por lo que el JNE dejó sin efecto el acuerdo inicialmente mencionado.

Es necesario aclarar, que el planteamiento de ampliación del plazo fue presentado por la organización política Fuerza Popular y no por los señores magistrados, Luis Carlos Arce y Jorge Rodríguez Vélez, como se ha deslizado el día de hoy de manera inexacta.

El Jurado Nacional de Elecciones reitera que la voluntad ciudadana expresada en las urnas será plenamente respetada, observando los dictados de la ley.

Un proceso electoral en democracia puede, como en este caso, ser sumamente complejo, y debemos esperar los resultados con el civismo y la calma que los principios democráticos nos exigen. La Opey y el JNE estamos trabajando de manera intensiva para concluir este proceso electoral.

Esperamos ofrecer resultados en el menor tiempo posible, dentro de lo razonable.

Lima 11 de junio de 2011

Siendo el Jurado Nacional de Elecciones un órgano constitucionalmente autónomo que administra justicia en materia electoral, y las resoluciones del Pleno son la instancia final, definitiva y no son revisables; por lo que corresponde indicar, que las decisiones que se tomen por el Pleno no sean tomadas de manera apresurada como se hizo en el presente caso, si no de manera meditada, de acuerdo a derecho y brindando seguridad jurídica a quienes participan en los procesos electorales, entendiéndose que la seguridad jurídica "forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone "la expectativa

razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho" (STCE 36/1991, FJ 5)<sup>15</sup>.

Asimismo, la seguridad jurídica ha sido reconocida en la sentencia vinculante emitida por el Tribunal Constitucional (STC 05854-2005-PA/TC, Caso Lizana Puelles, fundamento 38) que indica que "se tiene en cuenta que la seguridad jurídica - que ha sido reconocida por este Tribunal como un principio implícitamente contenido en la Constitución -, es pilar fundamental de todo proceso electoral. En efecto, siendo que los procesos electorales ostentan plazos perentorios y preclusivos, y que una de las garantías para la estabilidad democrática es el conocimiento exacto y oportuno del resultado de la voluntad popular manifestada en las urnas (artículo 176º de la Constitución), no es factible que, so pretexto del establecimiento de garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales, se culmine por negar la seguridad jurídica del proceso electoral, y con ella, la estabilidad y el equilibrio del sistema constitucional en su conjunto (principio de interpretación constitucional de concordancia práctica)".

Otro aspecto cuestionable de esta decisión del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está referido al principio de imparcialidad, al respecto el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 2465- 2004-AA/TC[12], ha sostenido, respecto al principio de imparcialidad, en los fundamentos 9, 10 y 11 que:

9. "Pues bien, mientras la garantía de la independencia, en términos generales, alerta al juez de influencias externas, la garantía de la imparcialidad se vincula a exigencias dentro del proceso, definidas como la independencia del juez frente a las partes y el objeto del proceso mismo. De este modo, ambas deben ser entendidas como una totalidad, por lo que no puede alegarse el respeto al principio de independencia mientras existan situaciones que generen dudas razonables sobre la parcialidad de los jueces.
10. En esa perspectiva, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en importante jurisprudencia que resulta pertinente traer a colación, desarrolló la teoría de las apariencias, indicando que si bien la imparcialidad personal de un juez se presume a falta de prueba en contrario, también hay que tener en cuenta cuestiones de carácter funcional y orgánico, y, en ese sentido, debe comprobarse si la actuación del juez ofrece garantías suficientes para excluir toda duda legítima sobre su imparcialidad, frente a lo cual se observará que, incluso las apariencias, pueden revestir importancia (Casos Piersack y De Cubber).

<sup>15</sup> EXP. N.O 00 16-2002-AI/TC. Fundamento 3

recortar el horario de presentación a las 20:00 horas, ya que reducir el horario ya establecido por la Resolución N.º 0086-2018-JNE limita derechos como al debido proceso.

### **13. Antecedentes: fraude electoral**

Un Estado democrático se caracteriza por el reconocimiento de la igualdad de sus ciudadanos y el respeto de la voluntad general, en particular, de la expresada en las urnas. En el contexto del sistema democrático, la voluntad general expresada en las urnas es un elemento fundamental y debe ser garantizado, por lo cual las conductas contrarias o violatorias son consideradas delitos y causales de nulidad de las elecciones.

11. En efecto, existen situaciones concretas que desmerecen la confianza que deben inspirar los tribunales o determinados jueces en la sociedad, las cuales pueden darse, entre otras, por evidente prevalencia de preferencias políticas en las decisiones, demostraciones públicas desproporcionadas respecto a su posición personal en determinado fallo, falta de neutralidad en la actuación de los jueces, desacato a los deberes de la propia organización del Poder Judicial, y, con mayor razón, la imparcialidad judicial en casos en que el juez haya sido sancionado en reiteradas oportunidades por las mismas infracciones u otras relacionadas a su actuación”.

Por tanto, el Principio de Imparcialidad se vulnera cuando quien juzga manifiesta expreso interés en la controversia puesta a su conocimiento y en consecuencia se encuentra impedido de hacer pedidos de replanteo de votos sobre todo cuando la resolución ya ha sido expedida. En un Estado Constitucional de Derecho no resulta imaginable que un Juez emita un fallo o una sentencia y luego el mismo presente un pedido para modificar su fallo. Esta última afirmación clarifica que los pedidos, articulaciones, impugnaciones como la reconsideración, apelación y/o cualquier otro pedido solo es exclusiva facultad de las partes, el juzgador se encuentra impedido de realizar solicitudes de cualquier tipo, es por ello que esta Comisión considera que el juzgador solicitante del replanteo ha claudicado a su rol constitucional de administrar justicia electoral con imparcialidad.

Finalmente, otro punto que genera cuestionamiento, es que de acuerdo a la Resolución N° 0086-2018-JNE los pedidos de nulidad deben ser presentados dentro del plazo de tres (3) días calendario contados a partir del día siguiente de la fecha de la elección; sin embargo, por decisión del Pleno se decidió que el plazo legal para presentar los pedidos de nulidad vencía a las 20:00 horas del miércoles 9 de junio. Entendiendo que la resolución mencionada señala días calendario, y que un día calendario tiene 24 horas, y finaliza a las 11:59 pm; se debió respetar las 72 horas dadas para presentar los pedidos de nulidad y no

11. En efecto, existen situaciones concretas que desmerecen la confianza que deben inspirar los tribunales o determinados jueces en la sociedad, las cuales pueden darse, entre otras, por evidente prevalencia de preferencias políticas en las decisiones, demostraciones públicas desproporcionadas respecto a su posición personal en determinado fallo, falta de neutralidad en la actuación de los jueces, desacato a los deberes de la propia organización del Poder Judicial, y, con mayor razón, la imparcialidad judicial en casos en que el juez haya sido sancionado en reiteradas oportunidades por las mismas infracciones u otras relacionadas a su actuación”.

Por tanto, el Principio de Imparcialidad se vulnera cuando quien juzga manifiesta expreso interés en la controversia puesta a su conocimiento y en consecuencia se encuentra impedido de hacer pedidos de replanteo de votos sobre todo cuando la resolución ya ha sido expedida. En un Estado Constitucional de Derecho no resulta imaginable que un Juez emita un fallo o una sentencia y luego el mismo presente un pedido para modificar su fallo. Esta última afirmación clarifica que los pedidos, articulaciones, impugnaciones como la reconsideración, apelación y/o cualquier otro pedido solo es exclusiva facultad de las partes, el juzgador se encuentra impedido de realizar solicitudes de cualquier tipo, es por ello que esta Comisión considera que el juzgador solicitante del replanteo ha claudicado a su rol constitucional de administrar justicia electoral con imparcialidad.

Finalmente, otro punto que genera cuestionamiento, es que de acuerdo a la Resolución N° 0086-2018-JNE los pedidos de nulidad deben ser presentados dentro del plazo de tres (3) días calendario contados a partir del día siguiente de la fecha de la elección; sin embargo, por decisión del Pleno se decidió que el plazo legal para presentar los pedidos de nulidad vencía a las 20:00 horas del miércoles 9 de junio. Entendiendo que la resolución mencionada señala días calendario, y que un día calendario tiene 24 horas, y finaliza a las 11:59 pm; se debió respetar las 72 horas dadas para presentar los pedidos de nulidad y no recortar el horario de presentación a las 20:00 horas, ya que reducir el horario ya establecido por la Resolución N.º 0086-2018-JNE limita derechos como al debido proceso.

### **13. Antecedentes: fraude electoral**

Un Estado democrático se caracteriza por el reconocimiento de la igualdad de sus ciudadanos y el respeto de la voluntad general, en particular, de la expresada en las urnas. En el contexto del sistema democrático, la voluntad general expresada en las urnas es un elemento fundamental y debe ser garantizado, por lo cual las conductas contrarias o violatorias son consideradas delitos y causales de nulidad de las elecciones.

Así, desde los inicios de la República peruana, la legislación electoral reguló situaciones asociadas al fraude electoral<sup>16</sup> para rechazar cualquier conducta que, a través del engaño, la manipulación, la falsificación, la obstrucción o la violencia, busque impedir la celebración de elecciones libres o distorsionar deliberadamente el ejercicio libre del sufragio<sup>17</sup>.

El primer Reglamento de elecciones de Diputados, emitido el 26 de abril de 1822, con relación a las conductas contra la voluntad popular contiene la siguiente disposición:

Art. 18. Antes de todo preguntará el presidente de dicha votación, si alguno de los concurrentes ha sido inducido ó apremiado para sufragar en favor de persona determinada. Si la respuesta fuese afirmativa se calificará el hecho verbal y públicamente por la misma junta. Comprobado el delito, los que resultasen cómplices serán irremisiblemente privados de voz activa y pasiva. Lo serán en caso contrario los calumniadores; sin que se admite recurso contra lo que se resuelva.

Esta disposición, aplicable a las mesas de sufragio, se repetiría en las disposiciones normativas posteriores<sup>18</sup>. La reforma electoral del 17 de diciembre de 1892, regulará las infracciones vinculadas al proceso electoral en el Título IX Delitos y penas. Se citan dos de los supuestos que conforman dicha norma.

Art. 83.º Cometén delitos contra el ejercicio del sufragio:

(...)

15.º Los que empleen cohecho, soborno ó fraude para obtener ilegalmente cartas de ciudadanía, ó sufraguen á sabiendas ó hagan sufragar con ellas;

<sup>16</sup> Para Lehoucq "el fraude adopta una amplia variedad de formas, desde las violaciones de procedimiento a la ley electoral (con o sin la intención de alterar los resultados) hasta el abierto uso de la violencia para intimidar a los votantes y observadores electorales". Asimismo, "el fraude debilita la estabilidad política, ya que puede ser crucial cuando se trata de una contienda muy reñida. Aun cuando las elecciones no sean tan competidas, la manipulación del voto despoja a los comicios de credibilidad y, en consecuencia, evita la consolidación de las instituciones democrática." (LEHOUCQ, F. (2007). "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias". En: *Revista Mexicana de Sociología*, 69(1), p. 27. Sobre este asunto también véase: GOODWIN-GILL, G. (2005). *Elecciones libres y justas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria).

<sup>17</sup> <https://www.iudh.edu.ec/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2619>

Fraude electoral. Definición básica. Conducta por la cual, a través del engaño, la manipulación, la falsificación, la distorsión, el despojo, la elusión, la obstrucción o la violencia, ejercido en cualquier fase del proceso electoral, se busca impedir la celebración de elecciones periódicas, libres y equitativas, o bien afectar el carácter universal, igual, libre y secreto del voto ciudadano.

El fraude constituye un atentado contra la libertad electoral (falta de equidad y de competitividad) y la transparencia de los comicios, destinado a distorsionar deliberadamente el ejercicio libre del sufragio y, por ende, la directa manifestación de la voluntad popular en las ánforas.

<sup>18</sup> En la Ley del 30 de enero de 1824, Ley reglamentaria de elecciones, artículo 15. También en la norma emitida el 14 de mayo de 1828, Reglamento de elecciones, artículo 19.

- 16.º Los que sustraigan, oculten, destruyan, inutilicen ó falsifiquen los Registros Cívicos, ó cualquiera otro documento electoral;  
(...)

La misma norma, respecto de la nulidad de las elecciones incorpora los siguientes artículos:

Art. 86.º Las elecciones de distrito adolecen de nulidad insanable en los casos siguientes:

- 1.º Cuando las mesas receptoras de sufragios se instalen o funcionen con menos de tres de sus miembros.
- 2.º Cuando se nieguen á admitir á cualquiera de sus miembros que no haya perdido el cargo ó á los interventores que soliciten su incorporación conforme al artículo 24, siempre que los unos ó los otros comprueben judicialmente tal negativa;
- 3.º Cuando funcionen sin tener á la vista el Registro Cívico ó reciban los sufragios sin las respectivas cartas de ciudadanía;
- 4.º Cuando proclamen mayor número de electores del que corresponde al distrito.

Art. 87.º Las elecciones provinciales adolecen de nulidad insanable en los casos siguientes:

- 1.º Cuando el número de elecciones de distrito anuladas alcancen á más de un tercio de electores que corresponden á la Provincia.
- 2.º Cuando se instalen ó funcionen los Colegios de Provincia sin calificar á sus miembros;
- 3.º Cuando se omita la formalidad del acta de instalación, establecida en el artículo 54.
- 4.º Cuando los Colegios funcionen con mayor número de electores del que corresponde á la Provincia ó con menos del *quorum* de dos tercios señalado por esta ley.

La relación entre los delitos electorales y los supuestos de nulidad se fue haciéndose más estrecha. En las normas antes citadas, se observa que los supuestos de nulidad de elecciones están referidos a cuestiones administrativas o formales; empero, en las futuras normas electorales, se incluirán en los supuestos de nulidad de las elecciones situaciones vinculadas a conductas tipificadas como infracciones penales. Así, en la Ley Electoral de 1896, se dispone:

Art. 98. Para que las elecciones se anulen, por causa de las reclamaciones antedichas, será necesario que se formulen dentro del término de ocho días, y de que se pruebe que se practicaron con algunos de los vicios siguientes:

- (...)
- 7.º Que se hubiere adulterado ó suplantado la elección.
- (...)

La incorporación de conductas de carácter ilícito, entre las causales de nulidad de las elecciones, se perfecciona en el Decreto Ley N.º 7177 y se mantiene en

la normativa que actualmente rige los procesos electorales. Se citan las partes pertinentes:

#### Causales de Nulidad

Art. 144.- El Jurado Nacional de Elecciones resolverá los recursos de nulidad que se interpongan por cualesquier personeros o candidatos, fundándose en las causales siguientes:

1o.- Graves irregularidades, fraudes, prevaricación o error por parte de los jurados electorales y funcionarios de su dependencia, que sean suficientes a cambiar los o a cambiar los resultados de la elección;

2o.- Que se hayan admitido votos ilegales o rechazados votos legales con el número suficiente para variar los resultados de la elección;

3o.- Que una persona proclamada elegida no era elegible para el cargo en el momento de su elección;

4o.- Que a los electores se les impidió por coacción o soborno concurrir a la votación en número tal que de haber votado habrían podido variar el resultado de la elección;

5o.- Que una corte departamental de elecciones anuló indebidamente una elección; y

6o.- Por cualquier otra causa que demuestre que en el Registro, elección o escrutinio ha habido alguna ilegalidad que influya en los resultados finales.

Art. 158.- Se considerarán como parte integrante de este Estatuto las disposiciones de los artículos 314 al 319 del Código Penal<sup>19</sup>.

Como se puede observar, se extrañan las causales de nulidad basadas en supuestos administrativos o formales, todas las causales se basan en conductas ilícitas.

A continuación, se cita la norma vigente, la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 266859, que incluye causales formales o administrativas y causales fundadas en conductas ilícitas:

<sup>19</sup> Los artículos citados, del Código Penal de 1924, son los siguientes:

Delitos contra la voluntad popular

Art. 314.- El que, por violencia ó por una grave amenaza, impidiera á un elector ejercer su derecho de voto ó de elección, ó obligara á un elector á ejercer uno de estos derechos en un sentido determinado, será reprimido con prisión no mayor de dos años y multa de la renta de tres á treinta días, ó con una sola de estas penas.

Art. 315.- El que hiciere ó prometiére dádivas ó ventajas á un elector para comprometerlo á ejercer su derecho de voto ó de elección en un sentido determinado ó para que se abstenga de tomar parte en una elección ó en una votación, será reprimido con prisión no mayor de dos años ó multa de la renta de tres á treinta días.

Art. 316.- El que sin derecho tomare parte en una elección ó en una votación, ó suplantare á otro votante, ó votare más de una vez, será reprimido con prisión no mayor de seis meses ó multa de la renta de tres á treinta días.

Art. 317.- El que falsificare ó alterare un registro electoral, ó lo hiciere desaparecer ó lo destruyere, será reprimido con prisión no mayor de dos años ó multa de la renta de tres á treinta días.

Art. 318.- El que falseare el resultado de una votación ó de una elección, agregando, modificando ó suprimiendo los boletines, ó contando inexactamente los votos, será reprimido con prisión no mayor de dos años y multa de la renta de tres á treinta días.

Art. 319.- Los funcionarios ó empleados electorales y las autoridades políticas y militares que incurrieran en uno de los delitos comprendidos en los artículos anteriores, sufrirán, además, inhabilitación, conforme a los incisos 1, 2 y 3 del artículo 27, por un tiempo no mayor de dos años.

#### Nulidad de la votación realizada en las Mesas de Sufragio

Artículo 363.- Los Jurados Electorales Especiales pueden declarar la nulidad de la votación realizada en las Mesas de Sufragio, en los siguientes casos;

a) Cuando la Mesa de Sufragio se haya instalado en lugar distinto del señalado o en condiciones diferentes de las establecidas por esta Ley, o después de las doce (12.00) horas, siempre que tales hechos hayan carecido de justificación o impedido el libre ejercicio del derecho de sufragio;

**b) Cuando haya mediado fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia para inclinar la votación en favor de una lista de candidatos o de determinado candidato;**

c) Cuando los miembros de la Mesa de Sufragio hayan ejercido violencia o intimidación sobre los electores, con el objeto indicado en el inciso anterior; y,

d) Cuando se compruebe que la Mesa de Sufragio admitió votos de ciudadanos que no figuraban en la lista de la Mesa o rechazó votos de ciudadanos que figuraban en ella en número suficiente para hacer variar el resultado de la elección.

(Negrita nuestra)

Para concluir con esta parte de los antecedentes, cabe anotar que, ante la inexistencia de un órgano electoral autónomo, la calificación del proceso electoral y, en particular, de las actas electorales, era efectuada por el propio Congreso; así, cada cámara calificaba las elecciones de sus respectivos miembros<sup>20</sup>.

A partir de la Constitución de 1920 se otorga competencia al Poder Judicial para “garantizar los procedimientos electorales, correspondiendo a la Corte Suprema conocer de los procesos e imponer las responsabilidades”<sup>21</sup>.

Por último, a partir de la Constitución de 1933, se reconoce un poder electoral autónomo, el cual se ha consolidado en las posteriores constituciones; correspondiendo a la Constitución de 1993 la creación de un sistema electoral compuesto de tres organismos.

### 13.1. El fraude en la legislación vigente

La Ley Orgánica de Elecciones considera, entre los supuestos que habilitan una declaración de nulidad de las elecciones en una mesa de sufragio, el favorecimiento de un candidato debido al “fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia”<sup>22</sup>, a inclinación de la votación a favor de un determinado candidato como efecto de una conducta

<sup>20</sup> La participación del Congreso en los procesos electorales, de elección de representantes y fórmula presidencial, se encuentra regulada en las constituciones peruanas, desde la primera de 1823 hasta la de 1920. Esto comienza a cambiar en la Constitución de 1920 y se consolida, con el reconocimiento de un poder electoral autónomo, a partir de la Constitución de 1933 en adelante.

<sup>21</sup> Numeral 3 del artículo 67 de la Constitución de 1920.

<sup>22</sup> Literal b de artículo 363 de la Ley Orgánica de Elecciones.

A su vez, el Código Penal contiene tres partes: una general; otra especial, referida a la tipificación de los diversos delitos; y, la última, referida a las faltas. En la segunda parte, se incluye un título referido a los delitos contra la voluntad popular, el que a su vez se divide en dos capítulos: delitos contra el derecho de sufragio y delitos contra la participación democrática.

De la revisión de las normas antes citadas, se puede advertir una clara vinculación entre el supuesto contemplado en el literal b del artículo 363 de la Ley Orgánica de Elecciones y el capítulo primero, sobre delitos contra el derecho de sufragio, desarrollado en los artículos 354 a 360 del Código Penal<sup>23</sup>. En un sentido lato, se puede caracterizar las conductas consideradas delitos contra la voluntad popular como constitutivas de fraude electoral, cuando se altera la voluntad popular mediante conductas violentas, afectando el derecho de emitir un voto, mediante conductas dirigidas contra el elector (sean violentas o mediante la compra de votos) o a través de la alteración de los resultados (alteración del registro, falsificación del material electoral, destrucción de las ánforas, entre otras).

### 13.2. Pedidos efectuados al Poder Judicial

Con el objeto de identificar antecedentes de fraude electoral, específicamente del delito regulado en el inciso 5 del artículo 359 del Código Penal, se solicitó información al Poder Judicial sobre los siguientes extremos:

- Procesos sobre delitos contra el derecho de sufragio, la administración pública y la administración de justicia y considere como agraviados al JNE, la ONPE o el RENIEC, por hechos ocurridos en el periodo del 23 de marzo de 2006 al 9 de marzo de 2020.
- Procesos sobre delitos contra el derecho de sufragio, la administración pública y la administración de justicia y considere como agraviados al JNE, la ONPE o el RENIEC, por hechos ocurridos en el periodo del 10 de julio de 2020 al 6 de agosto de 2021.
- Recibida la información solicitada se seleccionó algunos de los casos referidos al delito de atentado contra el derecho de sufragio tipificado en el artículo 359 del Código Penal.

Es importante destacar que de acuerdo a información del Poder Judicial<sup>24</sup> los procesos judiciales por el delito de atentado contra la voluntad popular han

<sup>23</sup> Cabe señalar que en otras legislaciones como la mexicana o española la vinculación entre nulidad de las elecciones y los delitos electorales no es tan expresa, empero cuentan con un desarrollo legislativo penal más amplio.

<sup>24</sup> Oficio N° 003981-2021-SG-CS-PJ del 29 de noviembre de 2021.

ido en incremento, con un pico en el año 2015, lo que evidencia que existe una realidad que, aparentemente, no se quiere reconocer y menos abordar por los órganos del sistema electoral. Esa falta de reconocimiento se hace evidente cuando en los procedimientos de fiscalización no se incorporan actividades dirigidas a prevenir o enfrentar situaciones de fraude electoral

Se acompaña un cuadro que detalla el número de procesos entre los años 2006 a 2020. Solo se consideran los procesos por los supuestos tipificados en el artículo 359 del Código Penal:

Año del expediente	Cantidad de procesos (artículo 359 del Código Penal)
2006	12
2007	20
2008	8
2009	1
2010	11
2011	34
2012	24
2013	11
2014	45
2015	82
2016	52
2017	29
2018	46
2019	52
2020	2
Total	429

### 13.3. Sentencias sobre delitos contra el derecho de sufragio

Se tiene conocimiento de casos resueltos por el Poder Judicial, con sentencia ejecutoriada, que permiten identificar una modalidad de fraude electoral.

#### **Caso Elva Fermina Jáuregui Rojas, ex coordinadora de la ONPE**

Mediante Resolución N° 185-2010-JNE, de fecha 22 de marzo de 2020, se declara improcedente la solicitud de René Alicia Díaz Villavicencio, de modificar los resultados electorales debido a la condena de Elva Fermina Jáuregui Rojas, ex coordinadora de la ONPE, por delitos contra el derecho de sufragio. Si bien se acreditó que la condenada alteró los resultados de la votación, no se acepta la solicitud por haberse proclamado los resultados.

Se describe, a continuación, el proceso penal aludido.

## HUAYTARÁ, HUACHOS, CASTROVIRREYNA, HUANCVELICA

### RESUMEN DEL EXPEDIENTE 297-2008-11904JX-01

1. Mesa de votación 117665
  - Presidente: Nancy María Quispe Cárdenas
  - Secretaria: Gloria Ruiz Nestarez
  - Miembro: Valerio Sánchez Llancari
2. Órgano jurisdiccional  
Juzgado Mixto de Castrovirreyna, Corte Superior de Justicia de Huancavelica
3. Juez y secretaria
  - Jueza suplente: Nancy M. Guerra Fernández
  - Secretaria: Yulemy Cruz Peralta
4. Partes
  - Procesada: Elva Fermina Jáuregui Rojas
  - Agravados: Sociedad, JNE y René Alicia Díaz Villavicencio
5. Imputación  
Elva Fermina Jáuregui Rojas en su condición de coordinadora distrital de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de Haytará, insertó declaraciones falsas en las actas electorales que previamente había hecho firmar en blanco por los miembros de mesa. Mediante dicha acción alteró los resultados electorales.
6. Tipos penales
  - Falsedad ideológica, artículo 428, primer párrafo, del Código Penal
  - Contra la voluntad popular, delitos contra el derecho de sufragio en la modalidad de atentado contra el derecho de sufragio, fraude electoral, artículo 359, primer párrafo, inciso 5 del Código Penal.
7. Actuación medios probatorios
  - Declaración de Nancy María Quispe Cárdenas, presidenta de la mesa de votación. Señala que la secretaria llenó las actas, no precisa cantidad ni si se firmaron actas en blanco.
  - Declaración de Gloria Ruiz Nestarez, secretaria de la mesa de votación. Señala que llenó tres actas electorales y que la coordinadora de la ODPE pidió que los miembros de mesa firmaran tres o cuatro actas en blanco.
  - Declaración de Valerio Sánchez Llancari, miembro de la mesa de votación. Señala que posterior al escrutinio la representante de la ONPE le hizo firmar cinco actas en blanco, manifestando que ella se encargaba de arreglar.
  - Análisis actas electorales mediante el Dictamen pericial de grafotecnia 184-VIII-DITERPOL-OFICRI-HYO y el Dictamen pericial de grafotecnia 1932/2008. Concluyen que dos actas electorales (117665-05-N y 117665-11-E) fueron llenadas con el puño gráfico de la secretaria de la mesa de votación, Gloria Ruiz Nestarez, y que las demás actas fueron suscritas por los miembros de mesa.
8. Condena a Elva Fermina Jáuregui Rojas

- Por delito contra la fe pública y contra la voluntad popular a tres años de pena privativa de libertad suspendida condicionalmente por el plazo de dos años
- 180 días multa
- Inhabilitación por un año
- S/ 500.00 por reparación civil

### **Caso Alejandro Néstor Solís Vilcapuma, ex coordinador de la ONPE**

Mediante Resolución N.º 1054-2012-JNE, de fecha 9 de noviembre de 2012, improcedente la solicitud de nulidad de resultados de las Elecciones Municipales 2010, correspondientes al distrito de San Juan, provincia de Castrovirreyna, departamento de Huancavelica. Pese a haberse acreditado el fraude electoral, en el cual participó un coordinador de la ONPE, se rechaza el pedido porque las nuevas autoridades iniciaron funciones.

Se describe, a continuación, el proceso penal aludido.

#### **ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2006 HUAYTARÁ, HUACHOS, CASTROVIRREYNA, HUANCAVELICA**

##### **RESUMEN DEL EXPEDIENTE 178-2011-110904JX01F**

1. Mesa de votación 226094
  - Presidente: Héctor Pérez Bautista
  - Secretario: Alejandro Néstor Solís Vilcapuma
  - Miembro: Edwin Wenseslao Uribe Reynoso
2. Órgano jurisdiccional  
Juzgado Mixto de Castrovirreyna, Corte Superior de Justicia de Huancavelica
3. Juez y secretario
  - Juez: William Mario Díaz Giraldo
  - Secretario: Otto Carlos Sandoval Tenorio
4. Partes
  - Procesados
    - Alejandro Néstor Solís Vilcapuma
    - Héctor Pérez Bautista, cómplice secundario delito electoral
    - Edwin Wenseslao Uribe Reynoso, cómplice secundario delito electoral
  - Agravados: Sociedad, JNE y MIR Unidos por Huancavelica
5. Imputación
  - Alejandro Néstor Solís Vilcapuma, en marzo de 2010, realizó un trabajo en la Municipalidad de San Juan. Máximo Huamani Vilca, tesorero de la municipalidad, le pagó parte del monto acordado, pero condicionó el pago del saldo al apoyo en el proceso electoral a favor del alcalde Máximo Augusto Gutiérrez Huamán. Ante su insistencia aceptó la propuesta.

- Máximo Huamani le indicó que debía presentarse a primera hora al lugar de la votación y que el encargado de la ONPE lo iba a hacer pasar y que todo estaba arreglado. Se presentó a las ocho de la mañana y sucedió como se le había indicado, incorporándose a la mesa de votación como secretario.
  - Alejandro Néstor Solís Vilcapuma, refiere que el coordinador de la ONPE, Raúl Antonio Ángeles Campos, hizo firmar nueve actas en blanco a los miembros de la mesa. Luego, durante el escrutinio el presidente de la mesa cantaba los votos y el tercer miembro apuntaba en un borrador, luego el secretario llenó cinco actas con el borrador elaborado por el tercer miembro. En ese momento, se produjo un incidente (se arrojaron piedras al local y los efectivos del Ejército hicieron disparos al aire) y se suspendió el llenado de las actas. Al reanudarse el llenado de las actas, el coordinador de la ONPE le entregó un borrador, distinto al que estaba utilizando, y le dijo que llenara tres actas de acuerdo a esos datos. Lo que hizo, luego el coordinador de la ONPE reunió las actas y las colocó en un sobre.
  - Héctor Pérez Bautista, presidente de la mesa de votación, declara que su error fue firmar en blanco las actas electorales, lo que hizo por indicación del coordinador de la ONPE, quien le dijo que era para ganar tiempo. También refiere que no estaba suficientemente capacitado para el ejercicio de sus funciones.
  - Edwin Wenseslao Uribe Reynoso, tercer miembro de la mesa de votación, manifiesta que firmó las actas en blanco por indicación del coordinador de la ONPE y que observó, luego del incidente, que el coordinador le entregó una hoja borrador al secretario de la mesa para que llenara actas electorales.
6. Tipos penales
- Delito contra la fe pública en su modalidad de falsedad ideológica, artículo 428, primer párrafo, del Código Penal
  - Contra la voluntad popular, contra el derecho de sufragio en su modalidad de atentados contra el derecho de sufragio, artículo 359, primer párrafo, inciso 2 del Código Penal.
7. Actuación medios probatorios
- Declaraciones de los involucrados.
  - Dos dictámenes periciales mediante los cuales se concluye que los dígitos contenidos en las actas electorales han sido trazados por el puño gráfico de Alejandro Néstor Solís Vilcapuma.
8. Condena a Alejandro Néstor Solís Vilcapuma
- Por delito contra la fe pública y contra la voluntad popular a cuatro años de pena privativa de libertad suspendida condicionalmente por el plazo de tres años
  - Inhabilitación por tres años
  - S/ 3000.00 por reparación civil
9. Reserva de emisión de la resolución contra
- Máximo Augusto Gutiérrez Huamán
  - Raúl Antonio Ángeles Campos

Estos antecedentes son importantes porque permiten mostrar conductas inadvertidas por el sistema electoral y, también, porque evidencian un procedimiento o modalidad de fraude electoral. Se afirma que son inadvertidas porque la funcionaria encargada de la fiscalización del JNE las desconocía y declaró que no conocía ningún caso de fraude electoral.

Las modalidades fraudulentas que se conocen, descritas en las sentencias condenatorias por delitos contra la voluntad popular, no han sido denunciadas en las Elecciones Generales 2021 y no ha sido posible investigar su posible existencia por el limitado tiempo y porque se requiere de herramientas utilizadas, principalmente, a nivel fiscal

#### **14. Pedido de revisión de las actas electorales de los procesos presidencial y congresal**

El 14 de abril de 2021, el personero técnico titular de Renovación Popular, dirige un pedido al jefe de la ONPE para que se revise por completo las actas electorales, correspondientes a las elecciones presidenciales y congresales del 11 de abril de 2021, con la presencia de los personeros y del Defensor del Pueblo.

El secretario general de la ONPE emite una respuesta negativa porque el pedido “no se encuentra dentro de los mecanismos previstos por el legislador para garantizar la transparencia del proceso electoral y tampoco se ha aportado elementos de convicción mínimos para considerar que estos mecanismos han sido vulnerados”<sup>25</sup>. En la decisión jefatural se completará la frase indicando “y que haga necesario recurrir a mecanismos extraordinarios como el propuesto en autos”<sup>26</sup>.

La organización política apela la decisión, formalizada mediante resolución jefatural, en atención a que “en el día de las elecciones se han sucedido graves situaciones desde medidas inidóneas hasta presuntos indicios de irregularidades que han afectado al proceso electoral”<sup>27</sup>. En el escrito de apelación se hace referencia a diversas irregularidades o indicios de fraude vinculados, entre otros a la manipulación de los resultados en el sistema de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de Ica, la no publicación de las actas electorales, el cuestionamiento a la forma de resolución de las actas observadas, la existencia de actas extraviadas o siniestradas y la diferencia

<sup>25</sup> Oficio N° 000808-2021-SG/ONPE del 15 de abril de 2021.

<sup>26</sup> RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 000100-2021-JN/ONPE del 28 de abril de 2021.

<sup>27</sup> Escrito de apelación de Renovación Popular.

entre los datos consignados en las actas de los personeros con las actas digitalizadas por la ONPE.

En los escritos posteriores, la organización política ampliará los casos de supuestas irregularidades y acompañará pericias grafotécnicas. Cabe resaltar la denuncia referida a la diferencia de las firmas de los miembros de mesa correspondientes a las mesas del distrito de Chacas, provincia de Asunción y departamento de Áncash, que se listan a continuación:

- Mesa de Sufragio N° 003578
- Mesa de Sufragio N° 003579
- Mesa de Sufragio N° 003580
- Mesa de Sufragio N° 003581
- Mesa de Sufragio N° 003583
- Mesa de Sufragio N° 003584
- Mesa de Sufragio N° 003585
- Mesa de Sufragio N° 003586
- Mesa de Sufragio N° 003587

Por último, el Pleno del JNE, por unanimidad, declara infundada la apelación presentada por la organización política. Reitera el argumento de la ONPE de la inexistencia de un procedimiento para atender un pedido de revisión de las actas electorales y considera, además, que un pedido de tal naturaleza “supone un cuestionamiento generalizado no solo al organismo constitucional encargado del cómputo electoral (ONPE), sino también del JNE en tanto fiscalizador del proceso electoral en su totalidad, y también del conjunto de organizaciones políticas participantes que han contado con un elevado número de personeros electorales”. Se agrega que se desestima el pedido porque “ha quedado descartada la comisión de un fraude electoral dadas las garantías con las que el proceso electoral ha contado”<sup>28</sup>.

La decisión del JNE se adopta sin citar a audiencia pública por considerar que se trata de un “cuestionamiento (...) de carácter genérico y no como parte de un procedimiento preestablecido (...). Por ello, en atención al principio de economía procesal, se prescinden de actuaciones procedimentales no solo no reguladas para el presente caso sino también que resulten inoficiosas”.

### **El peritaje de las firmas denunciadas como falsas**

---

<sup>28</sup> Resolución N.º 541-2021-JNE emitida en el Expediente N.º EG.2021047442 del 14 de mayo de 2021.

En consideración a que se contaba con el apoyo de un solo perito se seleccionaron las mesas de sufragio N<sup>os</sup> 003578, 003579 y 003580, de la primera elección, como actas en las cuales las firmas de los miembros de mesa de la sección escrutinio difieren de las consignadas en las secciones instalación y sufragio.

El resultado del peritaje de las actas correspondientes a tres mesas electorales es el siguiente:

Respecto de las mesas de sufragio N<sup>os</sup> 003578, 003579 y 003580, respecto de las firmas atribuidas a los miembros de mesa en "calidad de presidente, secretario y tercer miembro (...), respecto a las actas de instalación, sufragio y escrutinio, de las elecciones generales y parlamento andino 2021, exponen plena correspondencia entre sí y provienen del puño gráfico de sus titulares, es decir son AUTÉNTICAS."<sup>29</sup>

## **15. Falsificación de firmas de los miembros de mesa de la segunda elección presidencial**

La denuncia de fraude electoral durante el proceso de 2021 fue asumida por Fuerza Popular y ha sido objeto de especial investigación

### **La denuncia de falsificación de firmas de los miembros de mesa**

Fuerza Popular presenta, aproximadamente<sup>30</sup>, 112 pedidos de nulidad ante los jurados electorales especiales, de los cuales, 106 llegan a ser vistos por el Jurado Nacional de Elecciones mediante recursos de apelación. La parte jurisdiccional y procesal será analizada más adelante, aquí se desarrolla la denuncia de falsificación de firmas de los miembros de mesa.

Es importante, efectuar una precisión, la norma electoral sanciona con nulidad parcial de las elecciones la verificación de conductas tipificadas en la norma penal. Sin embargo, eso no significa que el órgano electoral sancionará la comisión de una infracción penal para luego declarar la nulidad parcial del proceso electoral. Lo que se pretende es que el órgano electoral verifique la conducta, descrita en la norma electoral, que tiene relación con la norma penal, pero para efectos de resolver la nulidad parcial de las elecciones.

- La organización política, mediante un cotejo, identificó la falta de coincidencia entre las firmas de los miembros de mesa o de algunos

<sup>29</sup> Páginas 121 a 122 del peritaje efectuado por el oficial superior de la PNP, Juan Manuel Hidalgo Zambrano.

<sup>30</sup> No se tiene una cantidad exacta porque no hay una fuente sistematizada de los pedidos presentados. Se ha llegado a esa cantidad considerando diversas fuentes.

de los miembros consignadas en el acta electoral y las firmas registradas ante el RENIEC.

- Asume, entonces, que se ha producido una falsificación de la firma<sup>31</sup>.
- En consecuencia, se pide la declaración de nulidad de la votación por motivo de fraude electoral<sup>32 33</sup>.
- Asimismo, se pide la intervención del RENIEC, para que efectúe un cotejo de las firmas, y se afirma que el sistema electoral cuenta con todos los elementos necesarios para dar respuesta al pedido.

No hay mayor explicación sobre la forma en que se realizó la supuesta falsificación y, tampoco, sobre la manera de operar o ejecutar el supuesto fraude. Es más, de manera expresa en los pedidos de nulidad, en casi todos ellos<sup>34</sup>, se afirma que en la falsificación de las firmas no están comprometidos los miembros de mesa:

Estamos pues, ante una grave irregularidad se ha producido como un hecho externo a la mesa de sufragio, habida cuenta que los miembros de esta mesa de sufragio no permitirían de modo alguno que un agente externo los sustituya en el ejercicio de sus funciones.

Si los miembros de mesa no participaron de los actos ilegales, ¿cómo se realizó la falsificación? Y, ¿cómo se incorporaron las actas fraudulentas al procedimiento de repliegue del material electoral y cómputo?

Incluso, se debe tener presente que en muy pocos casos se afirma la falsificación de las firmas de los tres miembros de mesa. Por lo general, se afirma la falsificación de la firma de un miembro de mesa. Entonces, si la falsificación de la firma solo afecta a un miembro de mesa, ¿cuál fue el procedimiento para falsificar solo la firma de un miembro de mesa? ¿Cómo se hizo para efectuar dicho acto ilegal y con qué objeto?

## **La posición del sistema electoral sobre la denuncia de falsificación de firmas**

<sup>31</sup> Luego de realizado el cotejo y verificado que las firmas no son coincidentes, se concluye que la firma del miembro de mesa ha sido falsificada. Si ha sido falsificada entonces falta la firma del miembro de mesa verdadero, es decir, solo hay seis firmas en cada acta. El acta, por la falsificación, es nula y no llega a conformar un acta válida para el cómputo. La falsificación genera, además, fraude procesal y fraude de la elección en la mesa.

<sup>32</sup> Se invoca el literal b del artículo 363 de la Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>33</sup> Se pide, además, que se solicite al RENIEC la verificación correspondiente y se ofrece pericias grafotécnicas para acreditar la falsedad de las firmas. En escritos posteriores, se pedirá, también, que se incorpore la lista de los electores de la mesa de sufragio involucrada.

<sup>34</sup> Los pedidos de nulidad responden a un mismo formato, salvo un pedido de nulidad realizado en Arequipa, en el cual se menciona la conducta de suplantación de los miembros de mesa. Por el contrario, en casi todos los pedidos se deja a salvo la responsabilidad o participación de los miembros de mesa.

Por su parte, el sistema electoral, con excepción del RENIEC, se cierra ante la posibilidad de fraude o, incluso, de reconocer irregularidades en el proceso electoral que justifiquen la realización de actividades dirigidas a investigar los hechos denunciados para verificar o descartar el fraude electoral.

Así, el Pleno del JNE, por unanimidad, por acuerdo del 20 de abril de 2021 afirma:

Conforme a sus atribuciones de fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, así como de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral, (...), el JNE aprecia la labor realizada por la ONPE en la organización y ejecución de las Elecciones Generales 2021, descartando la producción de irregularidades que pongan en cuestión la legitimidad de los resultados obtenidos hasta el momento; razón por la cual corresponde respaldar la institucionalidad del Sistema Electoral en su conjunto.

Debe recordarse que el marco regulatorio de los procesos electorales, signado principalmente por la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, así como los diversos reglamentos electorales, establecen los cauces procedimentales para la resolución de controversias concretas en materia electoral, las que vienen siendo oportunamente atendidas por los Jurados Electorales Especiales del país, así como por el JNE en instancia final, hasta la proclamación definitiva de los resultados.

Además, de la inconveniencia de una autocalificación, la posición del JNE es en absoluto opuesta a la posibilidad de falsificación y fraude, lo que se advierte cuando hace suyo un criterio del anterior Pleno sobre los casos de falsificación de firmas:

18. Frente al argumento del apelante que ante la comparación de las actas electorales estas no coinciden en las grafías y firmas de los miembros de mesa, se tiene que dicha afirmación no ha sido acreditada mediante un informe pericial grafotécnico. Sin embargo, **en el supuesto negado de que efectivamente las firmas de los miembros de mesa se falsificaron, dicha actuación equivaldría la comisión de un ilícito penal, que solo le compete delimitar al Poder Judicial.**<sup>35</sup>

(Negritas nuestras)

## El peritaje de las firmas denunciadas como falsas

<sup>35</sup> El Pleno del JNE, en las resoluciones que emite sobre el fondo de los pedidos de nulidad parcial, hace suyo el argumento de la Resolución N.º 3373-2018-JNE del 6 de noviembre de 2018.

Se procedió a efectuar una selección de casos denunciados y se propuso las siguientes mesas de sufragio:

- Mesa de Sufragio N° 005960, de la segunda elección, objeto de un pedido de nulidad parcial por suplantación del tercer miembro de la mesa. Se acompaña una pericia grafotécnica al alegato luego de presentar la apelación, en la cual se indica que la firma del miembro de mesa cuestionado es auténtica en el acta de instalación, empero no lo es en las actas de sufragio y escrutinio. Es uno de los pocos casos en los cuales se imputa la suplantación del miembro de mesa. El Jurado Electoral Especial de Arequipa 1 rechaza el pedido, previa actuación de diversos medios probatorios: hoja de asistencia de los miembros de mesa, lista de electores, ficha del RENIEC.
- Mesa de Sufragio N° 017380, de la segunda elección, objeto de un pedido de nulidad parcial por falsificación de la firma del secretario de la mesa. Con la apelación se acompaña una pericia que respalda la falsificación invocada. El RENIEC hace un cotejo de firmas del miembro de mesa involucrado concluyendo que las firmas que obran en el acta electoral no son compatibles con la que corresponde a su titular. El Jurado Electoral Especial de Huancavelica dispone la actuación de diversos medios probatorios, entre ellos, el cotejo de las firmas por parte del RENIEC<sup>36</sup>, empero rechaza el pedido sin considerar el cotejo por haberlo dejado sin efecto.
- Mesa de Sufragio N° 017567, de la segunda elección, objeto de un pedido de nulidad parcial por falsificación de la firma del presidente de la mesa. Con la apelación se acompaña una pericia que respalda la falsificación invocada. El RENIEC hace un cotejo de firmas del miembro de mesa involucrado concluyendo que las firmas que obran en el acta electoral no son compatibles con la que corresponde a su titular. El Jurado Electoral Especial de Huancavelica dispone la actuación de diversos medios probatorios, entre ellos, el cotejo de las firmas por parte del RENIEC, empero rechaza el pedido sin considerar el cotejo por haberlo dejado sin efecto.
- Mesa de Sufragio N° 017598, de la segunda elección, objeto de un pedido de nulidad parcial por falsificación de las firmas del presidente y tercer miembro de la mesa. Con la apelación se acompaña una pericia que respalda la falsificación invocada. El RENIEC hace un cotejo de firmas de los miembros de mesa involucrados concluyendo que las firmas que obran en el acta electoral no son compatibles con las que corresponden a sus titulares. El Jurado Electoral Especial de Huancavelica dispone la actuación de diversos medios probatorios, entre ellos, el cotejo de las firmas por parte del RENIEC, empero

<sup>36</sup> En este punto se debe recordar que, a pedido de JEE de Huancavelica, el RENIEC realizó un cotejo de las firmas de los miembros 21 mesas de sufragio, hallando cuatro casos en que las firmas no eran compatibles.

rechaza el pedido sin considerar el cotejo por haberlo dejado sin efecto.

- Mesa de Sufragio N° 017528, de la segunda elección, objeto de un pedido de nulidad parcial por falsificación de la firma del secretario de la mesa. Con la apelación se acompaña una pericia que respalda la falsificación invocada. El RENIEC hace un cotejo de firmas de los miembros de mesa involucrados concluyendo que las firmas que obran en el acta electoral son compatibles con la firma de su titular. El Jurado Electoral Especial de Huancavelica dispone la actuación de diversos medios probatorios, entre ellos, el cotejo de las firmas por parte del RENIEC, empero rechaza el pedido sin considerar el cotejo por haberlo dejado sin efecto.
- Mesa de Sufragio N° 017585, de la segunda elección, objeto de un pedido de nulidad parcial por falsificación de la firma del tercer miembro de la mesa. Con la apelación se acompaña una pericia que respalda la falsificación invocada. El RENIEC hace un cotejo de firmas de los miembros de mesa involucrados concluyendo que no es posible llegar a una conclusión por insuficiencia de muestras de firmas. El Jurado Electoral Especial de Huancavelica dispone la actuación de diversos medios probatorios, entre ellos, el cotejo de las firmas por parte del RENIEC, empero rechaza el pedido sin considerar el cotejo por haberlo dejado sin efecto.
- Mesas de sufragio N° 017896, 017897 y 017898, de la segunda elección, mencionadas en la demanda de amparo promovida por la ex congresista Flores Nano, respecto de la segunda elección, como actas cuyo contenido ha sido realizado por un mismo puño gráfico.

El peritaje sobre las actas electorales correspondientes a nueve mesas de sufragio llega a las siguientes conclusiones:

- Respecto de las mesas de sufragio N° 005960, 017380, 017567, 017598, 017528 y 017585, de la segunda elección, las firmas consignadas en las actas electorales “proviene del puño gráfico de su titular, es decir son AUTÉNTICAS”<sup>37</sup>.
- Respecto de las mesas de sufragio N° 017896, 017897 y 017898, de la segunda elección, “los textos manuscritos que se exhiben en el llenado de las actas de instalación, sufragio y escrutinio de las mesas de sufragio (...), exponen plena correspondencia gráfica entre sí, es decir han sido trazadas por el mismo puño ejecutor.”<sup>38</sup>

### **Archivamiento de las denuncias**

<sup>37</sup> Conclusiones del peritaje efectuado por el oficial superior de la PNP, Juan Manuel Hidalgo Zambrano, páginas 119-122.

<sup>38</sup> Conclusiones del peritaje efectuado por el oficial superior de la PNP, Juan Mamel Hidalgo Zambrano, página 122.

Sobre este punto, cabe añadir que el Ministerio Público ha archivado las denuncias de falsificación de firmas efectuadas por Fuerza Popular y trasladadas por el Jurado Nacional de Elecciones<sup>39</sup>.

También, es preciso señalar que el procurador del JNE, en un primer momento presentó una solicitud para que se eleve la decisión fiscal bajo el argumento de que no se había realizado todos los actos de investigación pertinentes, como la realización de una pericia por parte del Ministerio Público y la citación de los miembros de mesa para la declaración correspondiente; sin embargo, posteriormente se desistió del recurso<sup>40</sup>.

## 16. Utilización de personas fallecidas para alterar la votación

De conformidad con la información proporcionada por el RENIEC el padrón electoral, de las Elecciones Generales 2021, incluyó electores fallecidos:

- Al 11 de abril de 2021: 168,720 registros
- Del 12 de abril al 6 de junio de 2021: 63,387 registros

Se tomó una muestra, de aproximadamente, trescientos diez registros, de las zonas con mayor diferencia en los resultados de la votación, en Cajamarca, Puno, Junín, Huancavelica, Cuzco, Amazonas, para verificar si existió votación de las personas fallecidas. Verificada las listas de electores teniendo en cuenta la muestra indicada, no se ha encontrado que se haya registrado votación de los electores fallecidos, lo que si se advirtió fueron 15 casos de personas fallecidas que votaron en la 1ra vuelta pero cuyo deceso se produjo entre el periodo del 12 de abril y el 6 de junio 2021 y en la totalidad de dichos casos no votaron en la 2da vuelta.

Sin embargo, la elaboración del Padrón Electoral y los tiempos establecidos en la norma para su aprobación previo a la ejecución del proceso electoral generaron suspicacias y reclamos por parte de diferentes organizaciones políticas, más aún por el alto número de personas fallecidas por el efecto de la pandemia que se registró en el año 2020; al respecto la Ley Orgánica de Elecciones establece lo siguiente:

<sup>39</sup> En la Carpeta 2021-178 se toma la declaración a la secretaria de mesa y al coordinador de la ONPE, correspondiente a la Mesa de Sufragio 012103. En la Carpeta Fiscal 2021-179 se toma declaración a la secretaria y al tercer miembro de la mesa, así como al coordinador de la ONPE, correspondiente a la Mesa de Sufragio 012037. Asimismo, en la Carpeta Fiscal 2021-256 se toma declaración a la presidenta y secretaria de la Mesa de Sufragio 001921. En la Carpeta Fiscal 2021-1031, se toma declaración de todos los miembros de mesa. En todos estos casos los integrantes de las mesas de sufragio interrogados reconocen sus firmas y declaran que todo el proceso transcurrió de forma normal.

<sup>40</sup> En las carpetas fiscales 2021-178 y 2021-179 constan los escritos de desistimiento del recurso presentado por el procurador del Jurado Nacional de Elecciones. En la Carpeta Fiscal 2021-1031, el procurador no presentó un desistimiento, empero el superior confirmó la decisión de archivar la denuncia.

**Artículo 201.** El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil remite el Padrón Electoral preliminar al Jurado Nacional de Elecciones, con doscientos cuarenta (240) días de anticipación a la fecha de la elección. El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza y aprueba el padrón electoral definitivo dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes; de no hacerlo, al vencerse este plazo, el Padrón Electoral queda automática y definitivamente aprobado. En todos los procesos electorales, incluidos los previstos en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales y en la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, el padrón electoral **se cierra trescientos sesenta y cinco (365) días calendario antes de la fecha de la respectiva elección**, y comprende a todas aquellas personas que cumplan la mayoría de edad hasta la fecha de realización del acto electoral correspondiente.

En su comparecencia ante la Comisión Investigadora la Jefa del RENIEC, Mg. Carmen Milagros Velarde Koechlin detallo el proceso y la cantidad de personas que finalmente fueron consideradas en el padrón electoral:



El padrón electoral fue aprobado mediante Resolución N° 0303-2020-JNE de fecha 5 de setiembre de 2020 con 24'290,921 electores en el territorio nacional y 997,033 electores que residen en el extranjero haciendo un total de 25'287,954 electores hábiles. Es importante mencionar que entre el 11 de abril de 2020 (fecha de cierre del padrón) y el 6 de junio 2021 (fecha de ejecución de la 2da vuelta) RENIEC registró un total de 372,995 inscripciones de defunciones. Dada esta situación esta comisión investigadora efectúa

propuestas para modificar la Ley N° 26859 Ley Orgánica de Elecciones, las que se desarrollan en el capítulo correspondiente.

## 17. Adulteración de actas electorales

Sobre un total de 394 mesas de sufragio, de la segunda elección, seleccionadas debido a que una de las fuerzas en contienda logró menos votos que los obtenidos en la primera elección, se ha solicitado el peritaje de las siguientes actas electorales:

- 001554, Fuerza Popular obtuvo 37 votos (primera elección) y 14 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 107 votos (primera elección) y 214 votos (segunda elección)
- 001910, Fuerza Popular obtuvo 9 votos (primera elección) y 5 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 67 votos (primera elección) y 173 votos (segunda elección)
- 004509, Fuerza Popular obtuvo 12 votos (primera elección) y 5 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 59 votos (primera elección) y 170 votos (segunda elección)
- 009393, Fuerza Popular obtuvo 17 votos (primera elección) y 11 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 108 votos (primera elección) y 238 votos (segunda elección)
- 014482, Fuerza Popular obtuvo 14 votos (primera elección) y 0 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 47 votos (primera elección) y 175 votos (segunda elección)
- 015671, Fuerza Popular obtuvo 14 votos (primera elección) y 8 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 85 votos (primera elección) y 213 votos (segunda elección)
- 018907, Fuerza Popular obtuvo 20 votos (primera elección) y 13 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 101 votos (primera elección) y 138 votos (segunda elección)
- 901871, Fuerza Popular obtuvo 22 votos (primera elección) y 6 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 92 votos (primera elección) y 237 votos (segunda elección)
- 902531, Fuerza Popular obtuvo 19 votos (primera elección) y 3 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 0 votos (primera elección) y 56 votos (segunda elección)
- 065818, Fuerza Popular obtuvo 53 votos (primera elección) y 10 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 26 votos (primera elección) y 227 votos (segunda elección)
- 068538, Fuerza Popular obtuvo 67 votos (primera elección) y 56 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 14 votos (primera elección) y 74 votos (segunda elección)

- 070111, Fuerza Popular obtuvo 4 votos (primera elección) y 0 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 143 votos (primera elección) y 246 votos (segunda elección)
- 070488, Fuerza Popular obtuvo 8 votos (primera elección) y 1 voto (segunda elección), Perú Libre obtuvo 104 votos (primera elección) y 244 votos (segunda elección)
- 070601, Fuerza Popular obtuvo 3 votos (primera elección) y 0 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 70 votos (primera elección) y 176 votos (segunda elección)
- 070661, Fuerza Popular obtuvo 8 votos (primera elección) y 2 votos (segunda elección), Perú Libre obtuvo 145 votos (primera elección) y 253 votos (segunda elección)

El peritaje se encuentra en curso.

### III. INVESTIGACIÓN SOBRE LOS VACÍOS LEGALES: HALLAZGOS DE IRREGULARIDADES EN LAS ELECCIONES GENERALES 2021

La investigación de los presuntos delitos, en contra del orden electoral y la voluntad popular, cometidos durante el proceso electoral de 2021 exige como cuestión lógica y metodológica la identificación de las irregularidades ocurridas durante el proceso electoral.

#### 18. Detección de irregularidades

Para cumplir los objetivos generales y específicos establecidos, la investigación ha girado en torno: (a) a la verificación de las denuncias de fraude formalizadas de alguna manera o de conocimiento de la Comisión<sup>41</sup>; (b) al acopio de información para analizar las denuncias antes referidas, mediante oficios dirigidos a los organismos del sistema electoral, al Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, la Contraloría General de la República, entre otros; (c) el análisis de los principales eventos del proceso electoral, tanto de procedimiento como los de carácter jurisdiccional; y (d) la realización de mesas técnicas para desarrollar las propuestas de reforma normativa.

Las actividades antes señaladas han permitido identificar diversas irregularidades en el proceso electoral<sup>42</sup> que se explican con mayor detalle en los artículos siguientes:

- a. Irregularidades en la organización del proceso electoral.
- b. Deficiente selección de los miembros de mesa. No se ha designado a los ciudadanos de mayor nivel de instrucción como lo dispone la ley.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Pedido de revisión de las actas electorales efectuado por Renovación Popular al final de la primera elección, la denuncia de falsificación de firmas de los miembros de mesa efectuada por Fuerza Popular, la denuncia de utilización de personas fallecidas y la denuncia de alteración de las actas electorales en los casos en que Fuerza Popular había obtenido, en la segunda elección, una votación menor a la obtenida en la primera elección.

<sup>42</sup> Cabe precisar, sin embargo, que los recursos asignados no han permitido un análisis más completo para arribar a conclusiones aplicables a todo el sistema o al proceso electoral en su conjunto.

<sup>43</sup> Ley Orgánica de Elecciones, artículo 55:

(...)

Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.

- c. Inadecuada selección de los coordinadores de la ONPE. Selección de una persona con sentencia firme por delito contra el derecho de sufragio (se trata de una persona condenada por adulterar los resultados de un acta electoral).
- d. Irregularidades en el manejo de las actas electorales:
  - Observación y anulación, por la ONPE y el JNE, de un acta electoral que favorecía a Fuerza Popular por colocar huella y no la firma del miembro de mesa; y, sin embargo, en otros dos casos iguales, no se observó y se procedió a computar las actas electorales que favorecían a Perú Libre.<sup>44</sup>
  - Identificación de tres actas electorales llenadas con un mismo puño ejecutor en Huancavelica.<sup>45</sup>
- e. Resolución incongruente, arbitraria y violatoria de las funciones constitucionales<sup>46</sup> de las actas observadas y de los pedidos de nulidad, debido a una interpretación restrictiva de sus facultades y la aplicación de criterios interpretativos contrarios al principio *pro actione*.
- f. Ineficacia de la función fiscalizadora. Ninguna de las irregularidades, antes anotadas, fueron detectadas por el órgano competente en cumplimiento de la función de fiscalización establecida en el artículo 178 numeral 1 de la Constitución.

## 19. Irregularidades en la organización del proceso electoral

La Oficina Nacional de Procesos Electorales tiene como función esencial “velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular a su cargo”<sup>47</sup>.

- a. Debido a la realización del proceso electoral en plena pandemia del COVID19, la ONPE estableció protocolos de seguridad de cumplimiento obligatorio de acuerdo al siguiente detalle:

<sup>44</sup> El Acta Electoral 078579, FP: 135 votos y PL: 94, fue observada por la ONPE y el JNE al resolver la apelación la anuló; mientras que las actas electorales 014344 (FP: 68 votos y PL: 161 votos) y 014357 (FP: 44 votos y PL: 195 votos) no fueron observadas y los resultados se computaron sin problema alguno.

<sup>45</sup> Se trata de las actas electorales 017896, 017897 y 017898 del centro de votación II Felipe Santiago de Quirahuara, distrito de Santiago de Quirahuara, provincia de Huaytara, departamento de Huancavelica.

<sup>46</sup> Se incluye la negativa a incorporar la lista de electores, que integra el material electoral, lo que hubiera permitido respetar la voluntad de miles de ciudadanos.

<sup>47</sup> Art. 2 Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 en la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales y Oficinas Regionales de Coordinación
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 en el local de votación y espacios abiertos
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 en la mesa de sufragio
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 para los electores
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 para los personeros durante el proceso electoral
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 para los observadores durante el proceso electoral
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 para periodistas

Para el desarrollo de la jornada electoral se estableció un total de 11,914 locales de votación (11,692 en el Perú y 222 en el extranjero), esto significó un incremento de más de 100% con respecto a las elecciones del año 2016<sup>48</sup>. La jornada electoral se desarrolló en un horario extendido entre las 07:00 am y las 7:00 pm. Durante el desarrollo de la 1ra vuelta de las elecciones generales 2021 la ONPE recomendó un horario de votación extendido y escalonado, y se indicó que los adultos mayores, mujeres embarazadas y personas de riesgo podían acudir a votar entre las 7:00 y 09:00 am. Ante la demora habitual para instalar las mesas de votación, sobre todo en zonas urbanas, muchos adultos mayores se retiraron de su centro de votación sin sufragar, luego de esperar por horas que se abran las mesas. Es importante recalcar que, en la distribución del padrón electoral según rango de edad, las personas adultas mayores de 70 años debidamente registradas y hábiles para votar fueron 2'173,544 lo cual representaba el 8.9% de la población electoral.

Asimismo, en el Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA para las elecciones del congreso del 16 enero 2020, los observadores de la OEA estuvieron desplegados en la provincia del Callao y 14 departamentos del país visitando 117 centros y 432 mesas electorales, resaltando como observación “que la totalidad de las mesas electorales observadas contaban con los materiales necesarios para el desarrollo de la jornada. No obstante, recién alrededor del mediodía, cuatro horas después del horario establecido para la apertura, se instalaron la totalidad de las mesas de sufragio”<sup>49</sup>, situación que de alguna forma es recurrente en cada proceso electoral, más aun teniendo en cuenta que para el proceso

<sup>48</sup> En el proceso electoral 2016 se utilizaron 5,086 locales de votación en el Perú y 226 en el extranjero

<sup>49</sup> <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/09/InformePreliminarMOEPeruFINAL.pdf>

electoral bajo análisis una de las razones adicionales del ausentismo se debió al temor al COVID19, por lo tanto la ONPE no debió considerar dicho horario para las personas más vulnerables, dicha situación se corroboró en el desarrollo de la segunda vuelta, en la que se cambió dicha recomendación para el horario entre las 2:00 pm y 4:00 pm.

HORARIO ESTABLECIDO Y RECOMENDADO POR LA ONPE  
PARA LA 1RA VUELTA

## ¡ HORARIO EXTENDIDO Y VOTO ESCALONADO!

**7:00 A. M. A 9:00 A. M.**

Adultos mayores  
Mujeres embarazadas  
Personas con  
discapacidad y de riesgo

**DE 9:00 A. M. Y 7:00 P. M.**

Vota por  
turnos según el  
último dígito  
de tu DNI.

1	DE 9:00 A. M. - 10:00 A. M.
2	DE 10:00 A. M. - 11:00 A. M.
3	DE 11:00 A. M. - 12:00 P. M.
4	DE 12:00 P. M. - 1:00 P. M.
5	DE 1:00 P. M. - 2:00 P. M.
6	DE 2:00 P. M. - 3:00 P. M.
7	DE 3:00 P. M. - 4:00 P. M.
8	DE 4:00 P. M. - 5:00 P. M.
9	DE 5:00 P. M. - 6:00 P. M.
0	DE 6:00 P. M. - 7:00 P. M.

**INFORMES:**  
**0800 20 101** Línea gratuita

[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)  
#PeruVotaSeguro

Otro inconveniente que generó esta recomendación es que al no completarse las mesas con los miembros titulares y suplentes y ante el retraso en la instalación de las mesas de votación, debido a la ausencia de quienes habían sido convocados a integrarlas, las autoridades tuvieron algunos inconvenientes en encontrar electores dispuestos a cubrir las ausencias y completar las mesas, ya que la mayoría de las personas en las filas pertenecía a grupos de personas vulnerables y esta situación retrasó aún más el inicio de la votación en algunos locales. En este punto es importante señalar que en la primera vuelta se registraron 17713,716 votos emitidos, mientras que en la segunda vuelta se registraron 18'856,802 votos emitidos (una diferencia de + 1'143,086 votos con respecto a la 1ra vuelta), con una mayor participación y votación también de personas de riesgo, cosa que evidencia la incorrecta recomendación de la ONPE para la primera vuelta.

- b. Otro aspecto importante con respecto a las medidas adoptadas para abordar la emergencia nacional sanitaria fue la que se estableció mediante

Ley N° 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria y que fue publicada el 22 de agosto 2020. Dicha ley dispuso adicionar diversas disposiciones transitorias a la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Es así que la Quinta Disposición Transitoria estableció lo siguiente:

“Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación, y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las siete (07:00) de la mañana y efectuarse la votación hasta las diecinueve (19:00) horas. Solo en el caso que hubieran votado todos los electores que figuran en la Lista de Electores de la Mesa de Sufragio, puede el Presidente declarar terminada la votación antes de dicha hora. Se deja constancia expresa de ello en el Acta de Sufragio”.

Si bien es cierto el art 239° de la Ley Orgánica de Elecciones establece que el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero se realiza hasta las 16:00 hrs, la propia Ley N° 31038 en su Primera Disposición Transitoria Final estableció que todas las normas electorales vigentes que contravengan las disposiciones transitorias materia de la citada ley, no sean de aplicación en las Elecciones Generales del año 2021, por lo tanto el horario de votación de los ciudadanos residentes en el extranjero quedo claramente establecido de acuerdo a lo indicado en el párrafo anterior.

Sin embargo, pese a la existencia de la Ley N° 31038, la ONPE emitió diversas resoluciones modificando el horario de votación, utilizando como criterio la Segunda Disposición Complementaria Final de dicha ley, una primera fue la Resolución Jefatural N° 000037-2021-JN/ONPE de fecha 19 febrero 2021, mediante la cual se aprobó los “Lineamientos para las Actividades Electorales en el Extranjero – Elecciones Generales 2021” estableciendo que el horario de votación fuese entre las 07:00 y 19:00 hrs, según el huso horario donde se realice el proceso electoral. Posteriormente se emitió la Resolución Jefatural N° 000054-2021-JN/ONPE de fecha 02 marzo 2021, habilitando a las Oficinas Consulares a acogerse a un horario diferenciado de la jornada electoral para las Elecciones Generales 2021 en el extranjero, indicando que el horario iniciaba a las ocho 08:00 hrs y terminaba a las dieciséis 16.00 hrs, y finalmente a través de la Resolución Jefatural N° 000122-2021-JN/ONPE de fecha 21 de mayo 2021, “Lineamientos para las Actividades Electorales en el Extranjero – Segunda Elección Presidencial 2021” se estableció una vez más que todos los actos referentes a la instalación de la mesa, votación y escrutinio se realizarán el mismo día de la elección, debiendo iniciarse la votación a las 08:00 hrs y culminar a las 16:00 hrs, según el huso horario de la ciudad.

Como se puede apreciar a pesar de existir el criterio de ampliar el horario de votación a través de la Ley N° 31038, la ONPE restringió dicho horario durante todo el proceso electoral, tanto en la 1ra como en la 2da vueltas, afectando el derecho al voto de los ciudadanos toda vez que la cantidad de locales de votación no se amplió en el caso del extranjero, como sí ocurrió a nivel nacional y que muchos ciudadanos tienen que desplazarse grandes distancias para poder dirigirse a los centros de votación establecidos para poder ejercer su derecho.

- c. Asimismo, el voto para los peruanos en el extranjero está regulado en la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) N° 26859, artículos 224 y siguientes; asimismo mediante la Ley N° 31032 de fecha 9 de julio 2020 se creó la circunscripción peruanos en el Extranjero, como parte de las 27 circunscripciones que existen actualmente para la elección de congresistas.

Respecto de la baja participación de los electores hábiles residentes en el extranjero, el artículo 239° de la Ley Orgánica de Elecciones establece que “en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del voto por el ciudadano en una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente. El voto postal sólo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general”, esta disposición se encuentra vigente desde el 29 de setiembre 1997 por lo que su vigencia debió ser aplicada a las últimas 5 elecciones generales (2021, 2016, 2011, 2006, 2001), sin embargo, la ONPE no la ha aplicado ni dado cumplimiento hasta la fecha.

En este punto cabe mencionar que de acuerdo al padrón electoral<sup>50</sup> aprobado estuvieron habilitados para sufragar en el extranjero 997,033 peruanos. Los países que concentraron el mayor número de electores son Estados Unidos (309,602), España (152,212), Argentina (143,189), Chile (117,140) e Italia (94,590). En la 1ra vuelta votaron 227,902 personas equivalente al 22.858% y en la 2da vuelta electoral votaron 363,640 personas, equivalente al 36.472 %, sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por el propio Jefe de la ONPE en su manifestación ante esta comisión<sup>51</sup> dicha modalidad no ha sido aplicada nunca a pesar de que la ley así lo establece, además teniendo en cuenta que la población electoral en el extranjero cuenta en la mayoría de casos con pocos centros de

<sup>50</sup> Con Resolución N° 0303-2020-JNE, de fecha 5 de setiembre de 2020, se aprueba el Padrón Electoral Definitivo, elaborado y remitido por el RENIEC, para el proceso de Elecciones Generales 2021.

<sup>51</sup> Sexta sesión ordinaria realizada el 21 de diciembre de 2021.

votación. Por otro lado también hay que tomar en cuenta el criterio expuesto en la Ley N° 28589<sup>52</sup>, que elimino la aplicación de multas a la omisión de sufragio para los ciudadanos residentes en el extranjero, lo cual se constituye en un factor que favorece en alguna medida el ausentismo al sufragio.

Esta comisión investigadora sin embargo considera que la aplicación del voto por correo, tal como lo dispone la ley, hubiera permitido una mayor participación de los electores hábiles, lo cual incluso tiene un impacto sobre el resultado del proceso electoral, tanto para la 1ra como la 2da vueltas, por lo que en este aspecto se ha incumplido lo que establece la ley y se ha vulnerado de alguna forma el derecho al sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero, más aún cuando debido al tiempo transcurrido desde la promulgación de la LOE no se haya establecido algún reglamento o directiva de cómo implementarlo, asimismo no se puede aducir “que no es parte de la tradición”, tal como fuera señalado por el Jefe de la ONPE en la 6ta Sesión Ordinaria dado que la norma no contempla dicha excepción.

Una alternativa, a esta disposición estaría vinculada al voto electrónico no presencial voluntario, el mismo que podría desarrollarse en la nube y que debe ser auditado, para poder lograr la autenticidad de la identidad de los electores en el exterior. Esta auditoría estaría dirigida al software que se emplearía en combinación con biometría facial y dactilar.

### **19.1. Deficiente selección y capacitación de los miembros de mesa**

Durante el proceso de verificación de la lista de electores para evaluar la actividad jurisdiccional de resolución de actas observadas se identificaron miembros de mesa que no cumplían la condición de mayor instrucción entre los sufragantes de una determinada mesa de sufragio.

El caso que nos llamó la atención fue la Mesa de Sufragio N° 083336, compuesta de 280 electores, salvo el primer suplente, con educación superior completa, todos los otros miembros sorteados registran el grado de instrucción secundaria completa. En dicha mesa hay registrados 97 ciudadanos con educación superior (87 completa y 10 incompleta) y, además, 6 ciudadanos con educación técnica (4 completa y 2 incompleta). Sin embargo, se ha seleccionado a los de educación secundaria completa. El acta electoral fue anulada por los errores que contenía.

---

<sup>52</sup> Ley N° 28859, que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio.

En ese sentido, se ha hecho una verificación sobre algunas mesas vinculadas a las actividades de investigación y se observa que no se ha cumplido con seleccionar a los ciudadanos con el mayor nivel de instrucción. Si bien la norma admite dos variables<sup>53</sup>, los ciudadanos de mayor instrucción o los que no hayan sido miembros de mesa, en una situación de emergencia sanitaria, en la cual no es posible realizar una capacitación presencial e intensiva, hubiera sido preferible recurrir a los ciudadanos con mejor preparación educativa.

A continuación, un cuadro respecto de nueve mesas electorales que acreditan la tendencia antes anotada.

MESA	LUGAR	MIEMBROS TITULARES Y SUPLENTE	PRI-MARIA	SECUN-DARIA	TÉC-NICA	SUPE-RIOR	DESTRADO
001611	HUANUCO - PACHITEA - UMARI	VENTURA LEON AIMER (primaria completa) TARAZONA EUGENIO MARTHA (primaria completa) ZUNIGA VILLAR MARYBEL (primaria completa) URSUA VILLANUEVA WILLIAMS (2do primaria) VILLANUEVA TRUJILLO JACKSON (3ero secundaria) TRINIDAD AQUINO ADAMER NICIFORO (primaria completa)	112	35	0	0	114
004237	LIMA - LIMA - SAN JUAN DE LURIGANCHO	RIVERA GUERRERO MAYELLY (secundaria completa) ROMERO ROJAS SARA (secundaria completa) RIOS GUVARA ELIZABETH (superior incompleta) ROSALLES NUNÍEZ BRYAN (secundaria completa) RÍEYES HIDALGO PEDRO (secundaria completa) RÍQUILLO VILLARREAL OSCAR ALEXANDER (secundaria completa)	60	194	10	32	4
000520	AMAZONAS - RODRIGUEZ DE MENDOZA	MELLENDEZ PORTOCARRERO JOSE (secundaria completa) OLIVA VASQUEZ ELIZABETH (secundaria completa) JULCA PORTOCARRERO PABLO (secundaria completa) LOPEZ AGUILAR MELINA (secundaria completa) MAS SANTILLAN LENIN (superior incompleta) LIZAREDO SANTILLAN IHELLIN (secundaria completa)	128	134	5	28	5

<sup>53</sup> El artículo 55 de la Ley Orgánica de Elecciones establece lo siguiente:

Designación de los Miembros de Mesa de Sufragio

Artículo 55.- Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular.

La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes.

En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos.

Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.

012438	CAJAMARCA - HUALGA - YOC - BAMBAMARCA	LOPEZ IDROGO NAYRALUZ DEL CARMEN (4to Secundaria) INFANTE GARCIA DE GASPAR REBECA (secundaria completa) LLAMO AGUILAR LUZDINA YANETH (3ero Secundaria) LARA RUIZ JOSE SANTOS (secundaria completa) INFANTE GARCIA DALILA (secundaria incompleta) LEYVA MIJIA CARMEN ROSA (secundaria completa)	106	39	1	15	134
057218	LIMA - LIMA - LOS OLIVOS	LOPEZ MORAN DIYSI VANESA (superior completa) MALVACEDA CADILLO YUNISA AYDHE (secundaria completa) MERCEDES LOBOS SANTOS NIQUITO (secundaria completa) LOZADA VILLEGAS MONICA ELIZABETH (secundaria completa) MENDOZA VIDAL SUSY YOANA (secundaria completa) LOPEZ ERAZO YODELINA (secundaria completa)	49	186	5	70	6
026140	LA LIBERTAD - TRUJILLO - TRUJILLO	RUIZ CRUZ NATIVIDAD (superior completa) SANCHEZ GONZALES, PAULA (secundaria completa) SANCHEZ CORONADO ZULAYKA ROSIMARY (superior completa) SAAVEDRA VILLAVICENCIO MARISOL NATALI (superior completa) SANCHEZ CAMPOS GIOVANA DEL CARMEN (superior completa) RODRIGUEZ SILVA, ELDER ANTERO (superior completa)	28	151	12	100	3
033779	LIMA - LIMA - LIMA	VILLANUEVA BUSTINZA, STEPHANIE IVETTE (secundaria completa) VILASQUEZ PUNTRIANO, DIEGO ALEXANDER (secundaria completa) VIZCARRA LEGUA, FERNANDA ROSSMERY (secundaria completa) VIRA SOTO, ALVARO WALTER (secundaria completa) VALDIZ BENITIS GRACE PRISYLLA (secundaria completa) TOVAL FLORES GABRIELA NICOLE (secundaria completa)	49	189	6	49	6
064320	PASCO - PASCO - YANACANCHIA	SOSA PUMA, KINGGER (secundaria completa) VALLE CRISTOBAL, YEMAYEL ANGEL (secundaria completa) YANTAS VALERIO CLAUDIO ANTONIO (secundaria completa) VIELINA MAURICIO, PAUL CESAR (secundaria completa) SUNCHI YANAYACO DE OSORIO AYDA LUZ (secundaria completa) ROMERO ARRIJANO SORAYDA VIRGINIA (secundaria completa)	14	110	5	40	1

012438	CAJAMARCA - HUALGA - YOC - BAMBAMARCA	LOPEZ IDROGO NAYRALUZ DEL CARMEN (4to Secundaria) INFANTE GARCIA DE GASPAR REBECA (secundaria completa) LLAMO AGUILAR LUZDINA YANETH (3ero Secundaria) LARA RUIZ JOSE SANTOS (secundaria completa) INFANTE GARCIA DANIELA (secundaria incompleta) LEIVA MEJIA CARMEN ROSA (secundaria completa)	106	39	1	15	134
057218	LIMA - LIMA - LOS OLIVOS	LOPEZ MORAN DEYSI VANISA (superior completa) MALVACIDA CADILLO YUVISA AYDIE (secundaria completa) MERCEDIS LOPEZ SANTOS NIQUITO (secundaria completa) LEZADA VILLEGAS MONICA ELIZABETH (secundaria completa) MENDOZA VIDAL SUSY YOANA (secundaria completa) LOPEZ BRAZO YODHELINA (secundaria completa)	49	186	5	70	6
026140	LA LIBERTAD - TRUJILLO - TRUJILLO	RUIZ CRUZ NATIVIDAD (superior completa) SANCHEZ GONZALEZ PAULA (secundaria completa) SANCHEZ CORONADO ZULAYKA ROSEMARY (superior completa) SAAVEDRA VILLAVICENCIO MARISOL NATALI (superior completa) SANCHEZ CAMPOS GEOVANA DEL CARMEN (superior completa) RODRIGUEZ SILVA, ELDER ANTERO (superior completa)	28	151	12	100	3
053779	LIMA - LIMA - LIMA	VILLANUEVA BUSTINZA, STEPHANIE IVETTE (secundaria completa) VELASQUEZ PUNTRIANO, DIEGO ALEXANDER (secundaria completa) VIZCARRA LEGUA, FERNANDA ROSSMERY (secundaria completa) VERA SOTO, ALVARO WALTER (secundaria completa) VALDEZ BENITES GRACE PRISYLEA (secundaria completa) TOVAL FLORIS GABRIELA NICOLE (secundaria completa)	49	189	6	49	6
064320	PASCO - PASCO - YANACANCHA	SOSA POMA, KLINGER (secundaria completa) VALLE CRISTOBAL, YEMAYEL ANGEL (secundaria completa) YANTAS VALERIO CLELIO ANTONIO (secundaria completa) VILENA MAURICIO, PAUL CESAR (secundaria completa) SUNCHI YANAVACO DE OSORIO AYDA LUZ (secundaria completa) ROMERO ARRIJANO SORAYDA VIRGINIA (secundaria completa)	14	140	5	40	1

08336	EUROPA - SOUZA - GINEBRA	SANCHEZ DUECI JUNIOR ISALAS (secundaria completa) RUDAZ RIOS, MARIE-CLAIRE VICTORIA (secundaria completa) SCHENKEL ZAVALETA DE VILAPLANA, JESSICA HELENE (secundaria completa) SARMIENTO OBRIGON, CARLOS (superior completa) ROMAN RODRIGUEZ, STEPHANIE BIBIANA (secundaria completa) SULAS SOUZA, PAOLA CLAIR (secundaria completa)	9	168	6	97	0
-------	--------------------------------	--	---	-----	---	----	---

En cuanto a la capacitación de los miembros de mesa de acuerdo a cifras reportadas por la ONPE el 57.32% de miembros de mesa fueron capacitados para la primera vuelta y un 28.19% para la segunda vuelta. Para ello si bien es cierto se habilitaron diferentes herramientas tecnológicas para distintos procesos se evidenciaron en el desarrollo del escrutinio errores de miembros de mesa en el llenado de las actas que dieron como resultado la anulación de las mismas, estos errores se vieron materializados en el llenado de las actas de sufragio y las actas de escrutinio principalmente, cuyos resultados comparativamente hablando deben ser iguales, es decir, el número de cédulas de votación utilizadas y que se registran en el acta de sufragio debe ser igual al número total de votos emitidos del acta de escrutinio, de lo contrario el acta es anulada, perjudicando a miles de electores como se ha explicado anteriormente.

Bajo estos criterios es importante que previo a cada proceso electoral se refuerce la capacitación de todos los miembros de mesa, coordinadores de mesa, y coordinadores de local de votación, toda vez que el resultado electoral depende no solo de la voluntad popular sino del correcto llenado de las actas de instalación, de sufragio y de escrutinio, trabajo de exclusiva competencia de los miembros de mesa.

## 19.2. Inadecuada selección de los coordinadores de la ONPE

Durante el análisis de las sentencias penales sobre delitos de fraude electoral se realizó una búsqueda de los condenados entre los coordinadores de la ONPE para las Elecciones Generales 2021, verificándose que la ciudadana Elva Fermina Jáuregui Rojas, con DNI 21542898, condenada por fraude electoral en el año 2010, había sido contratada por la ONPE para el proceso electoral bajo investigación.

La referida coordinadora fue contratada en dos oportunidades por la ONPE. La primera vez, por el periodo 16 de marzo al 14 de abril de 2021, en la ODPE de Ica y en el cargo de coordinadora de local de votación. La segunda

contratación, por el periodo 26 de mayo al 9 de junio de 2021, en la ODPE de Lima Centro y en el cargo de coordinadora de mesa.

Si bien el principio de rehabilitación permite a una persona que ha delinquido retomar su vida en sociedad, extraña que una persona que ha sido condenada por cometer fraude electoral, provocando un daño irreversible a los ciudadanos en el ejercicio sus derechos políticos, sea nuevamente contratada para cumplir la misma función que desempeñaba cuando cometió el ilícito penal.

Cuando se preguntó sobre este hecho al titular del organismo electoral, manifestó desconocer acerca del mismo y justificó la decisión en el cumplimiento de la condena por parte de la ciudadana en cuestión. Una alternativa que permita conciliar la rehabilitación y la necesidad de prevenir cualquier hecho que pueda afectar la legitimidad del proceso electoral podría consistir en asignar una tarea diferente a la que ejercía cuando fue sancionada, salvo que haya completa seguridad de que no existe peligro alguno

### **19.3. Irregularidades en el manejo de las actas electorales**

Se ha tomado conocimiento sobre diversas denuncias de irregularidades en la organización del proceso electoral bajo investigación; en atención a los objetivos de la Comisión, han sido analizadas como una referencia para proponer reformas normativas.

Sobre ello, se desarrolla a continuación dos casos que acreditan irregularidad durante la realización del proceso y el cómputo de las actas electorales, sintomáticas del estado de la cuestión en el proceso electoral.

#### **Actas electorales, correspondientes a tres mesas de sufragio diferentes, llenadas con un mismo puño ejecutor: 017896, 017897 y 017898**

En la demanda de amparo presentada por la ex congresista Lourdes Flores Nano, cuya copia y anexos presentó a la Comisión, se acompaña tres actas electorales aparentemente llenadas con un mismo puño ejecutor.

La condición de pertenecer a un mismo puño ejecutor ha sido confirmada con el peritaje practicado por un oficial superior de la PNP. En ese sentido, esta situación es altamente preocupante y deja entrever las deficiencias y peligros de nuestro proceso electoral. Se incorporan las imágenes correspondientes:

Actas de instalación y sufragio

017896		ACTA DE SUFRAGIO	
PROVINCIA: HUANCAVELICA	DISTRITO: HUAYTARA	CANTON: SANTIAGO DE QUINAHUA	
<b>A ACTA DE INSTALACION</b> Fecha de instalación: 11/07/2011. Se procedió a la instalación de los miembros del Jurado Electoral Especial en el C.E. N.º 0001 de Huaytara, Huancavelica, a las 10:00 horas. CANTON DE SUFRAGIO: SANTIAGO DE QUINAHUA → [ ]		<b>B ACTA DE SUFRAGIO</b> TOTAL DE SUFRAGIOS VOTADOS: [ ] TOTAL DE SUFRAGIOS RELEVADOS: [ ]	

  

017897		ACTA DE SUFRAGIO	
PROVINCIA: HUANCAVELICA	DISTRITO: HUAYTARA	CANTON: SANTIAGO DE QUINAHUA	
<b>A ACTA DE INSTALACION</b> Fecha de instalación: 11/07/2011. Se procedió a la instalación de los miembros del Jurado Electoral Especial en el C.E. N.º 0002 de Huaytara, Huancavelica, a las 10:00 horas. CANTON DE SUFRAGIO: SANTIAGO DE QUINAHUA → [ ]		<b>B ACTA DE SUFRAGIO</b> TOTAL DE SUFRAGIOS VOTADOS: [ ] TOTAL DE SUFRAGIOS RELEVADOS: [ ]	

  

017898		ACTA DE SUFRAGIO	
PROVINCIA: HUANCAVELICA	DISTRITO: HUAYTARA	CANTON: SANTIAGO DE QUINAHUA	
<b>A ACTA DE INSTALACION</b> Fecha de instalación: 11/07/2011. Se procedió a la instalación de los miembros del Jurado Electoral Especial en el C.E. N.º 0003 de Huaytara, Huancavelica, a las 10:00 horas. CANTON DE SUFRAGIO: SANTIAGO DE QUINAHUA → [ ]		<b>B ACTA DE SUFRAGIO</b> TOTAL DE SUFRAGIOS VOTADOS: [ ] TOTAL DE SUFRAGIOS RELEVADOS: [ ]	

<b>RESERVACIONES</b> NINGUNA. SE LEYÓ EL ACTA DE SUFRAGIO EN LA REUNION. [ ] [ ] [ ] FECHA Y LUGAR DE FIRMADO: [ ] [ ]	<b>RESERVACIONES</b> Ninguna. Se leyó el acta de sufragio. NINGUNA. SE LEYÓ EL ACTA DE SUFRAGIO EN LA REUNION. [ ] [ ] [ ] FECHA Y LUGAR DE FIRMADO: [ ] [ ]
<b>RESERVACIONES</b> NINGUNA. SE LEYÓ EL ACTA DE SUFRAGIO EN LA REUNION. [ ] [ ] [ ] FECHA Y LUGAR DE FIRMADO: [ ] [ ]	<b>RESERVACIONES</b> Ninguna. Se leyó el acta de sufragio. NINGUNA. SE LEYÓ EL ACTA DE SUFRAGIO EN LA REUNION. [ ] [ ] [ ] FECHA Y LUGAR DE FIRMADO: [ ] [ ]
<b>RESERVACIONES</b> NINGUNA. SE LEYÓ EL ACTA DE SUFRAGIO EN LA REUNION. [ ] [ ] [ ] FECHA Y LUGAR DE FIRMADO: [ ] [ ]	<b>RESERVACIONES</b> Ninguna. Se leyó el acta de sufragio. NINGUNA. SE LEYÓ EL ACTA DE SUFRAGIO EN LA REUNION. [ ] [ ] [ ] FECHA Y LUGAR DE FIRMADO: [ ] [ ]

Actas de escrutinio

MESA DE SUFRAGIO N° **017896** **ACTA ELECTORAL** → TOTAL DE ELEC

DEPARTAMENTO **HUANCAVELICA** PROVINCIA **HUAYTARA** DISTRITO **SANTIAGO DE QUIRAHUARA**

**C ACTA DE ESCRUTINIO**

Siendo las 7:15 P.m. del 06 de junio de 2021, se inició el ACTO DE ESCRUTINIO.

MESA DE SUFRAGIO N° **017897** **ACTA ELECTORAL** → TOTAL DE ELEC

DEPARTAMENTO **HUANCAVELICA** PROVINCIA **HUAYTARA** DISTRITO **SANTIAGO DE QUIRAHUARA**

**C ACTA DE ESCRUTINIO**

Siendo las 7:19 P.m. del 06 de junio de 2021, se inició el ACTO DE ESCRUTINIO.

MESA DE SUFRAGIO N° **017898** **ACTA ELECTORAL** → TOTAL DE ELEC

DEPARTAMENTO **HUANCAVELICA** PROVINCIA **HUAYTARA** DISTRITO **SANTIAGO DE QUIRAHUARA**

**C ACTA DE ESCRUTINIO**

Siendo las 7:21 P.m. del 06 de junio de 2021, se inició el ACTO DE ESCRUTINIO.

Siendo las 7:48 P.m. finalizó el ACTO DE ESCRUTINIO.

FIRMA, NOMBRES, APELLIDOS Y DNI DE MIEMBROS DE MESA (DELEGADOS)

NOMBRE <u>JOSE POLO</u>	NOMBRE <u>JOSE L. LLORENTE</u>	NOMBRE <u>ANDRÉS</u>
APELLIDO <u>POLO</u>	APELLIDO <u>LORENTE</u>	APELLIDO <u>LORENTE</u>
DNI <u>71705418</u>	DNI <u>7177228</u>	DNI <u>74851403</u>

Siendo las 7:42 P.m. finalizó el ACTO DE ESCRUTINIO.

FIRMA, NOMBRES, APELLIDOS Y DNI DE MIEMBROS DE MESA (DELEGADOS)

NOMBRE <u>JOSE POLO</u>	NOMBRE <u>JOSE L. LLORENTE</u>	NOMBRE <u>ANDRÉS</u>
APELLIDO <u>POLO</u>	APELLIDO <u>LORENTE</u>	APELLIDO <u>LORENTE</u>
DNI <u>71705418</u>	DNI <u>7177228</u>	DNI <u>7177228</u>

Siendo las 7:44 P.m. finalizó el ACTO DE ESCRUTINIO.

FIRMA, NOMBRES, APELLIDOS Y DNI DE MIEMBROS DE MESA (DELEGADOS)

NOMBRE <u>JOSE POLO</u>	NOMBRE <u>JOSE L. LLORENTE</u>	NOMBRE <u>ANDRÉS</u>
APELLIDO <u>POLO</u>	APELLIDO <u>LORENTE</u>	APELLIDO <u>LORENTE</u>
DNI <u>71705418</u>	DNI <u>7177228</u>	DNI <u>7177228</u>

Detalle de la plena correspondencia de los manuscritos

Actas	Hora de inicio	Total de votos	Hora de término
017896	s. <u>7:15 P.m.</u>	<u>777</u>	<u>7:48 P.m.</u>

017897	s. 7:19 P.m.	113	7:42 P.m.
017898	s. 7:21 P.m.	117	7:44 P.m.

Actas	Cantidad de cédulas de sufragio recibidas en letras y en números
017896	DOSCIENTOS VEINTITRES 223
017897	DOSCIENTOS VEINTICUATRO 224
017898	DOSCIENTOS VEINTITRES 223

¿Hasta dónde alcanza la participación del personal de la ONPE en el llenado de las actas electorales por los miembros de mesa? ¿Cuál es la responsabilidad que se deriva de este irregular hecho? ¿Cuántos casos iguales o similares han ocurrido?

Y, además, cabe hacer la pregunta, desarrollada más adelante, ¿por qué los fiscalizadores del JNE no detectan este tipo de hechos? ¿Por qué en todas las irregularidades detectadas los informes de fiscalización no hacen referencia a ninguna irregularidad?

#### Manejo irregular de la observación y cómputo de las actas electorales: 078579, 014344 y 014357

Durante la investigación sobre las actas observadas y pedidos de nulidad parcial se encontró el siguiente hecho irregular:

El Acta Electoral N° 078579, en la cual se consignó 135 votos a favor de FP y 94 votos a favor de Perú Libre, fue observada por la ONPE y el JEE del Callao<sup>54</sup> anuló dicha acta y el JNE<sup>55</sup> confirmó dicha decisión.

<sup>54</sup> Resolución N° 02441-2021-JEE-CALL/JNE.

<sup>55</sup> Resolución N° 0661-2021-JNE.

**ELECCIONES GENERALES 2021  
SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL**

**ACTA ELECTORAL**

**ACTA DE ESCRUTINIO**

ACTA DE ESCRUTINIO	94
ACTA DE ESCRUTINIO	335
ACTA DE ESCRUTINIO	4
ACTA DE ESCRUTINIO	14
ACTA DE ESCRUTINIO	
TOTAL DE ACTAS ESCRUTINADAS	244

Sin embargo, pese a que el órgano jurisdiccional electoral es el Jurado Nacional de Elecciones y sus decisiones deben ser respetadas y atendidas, especialmente, por los demás organismos del sistema electoral, no ocurrió tal cosa respecto de las actas electorales 014344 y 014357, las cuales pese a presentar idéntica situación al acta electoral antes exhibida, dichas actas electorales no fueron observadas y se procedió a su cómputo.

**ELECCIONES GENERALES 2021  
SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL**

**ACTA ELECTORAL**

**ACTA DE ESCRUTINIO**

ACTA DE ESCRUTINIO	119
ACTA DE ESCRUTINIO	40
ACTA DE ESCRUTINIO	
ACTA DE ESCRUTINIO	10
ACTA DE ESCRUTINIO	
TOTAL DE ACTAS ESCRUTINADAS	229

**ELECCIONES GENERALES 2021  
SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL**

**ACTA ELECTORAL**

**ACTA DE ESCRUTINIO**

ACTA DE ESCRUTINIO	115
ACTA DE ESCRUTINIO	14
ACTA DE ESCRUTINIO	2
ACTA DE ESCRUTINIO	10
ACTA DE ESCRUTINIO	
TOTAL DE ACTAS ESCRUTINADAS	221

Este hecho, deja al descubierto la contravención a la decisión del órgano jurisdiccional respecto de actas electoral que presenten huella y no firma de uno de los miembros de la mesa; además, es una evidencia de la falta de control y uniformidad del procesamiento de actas electorales.

## 20. Ejercicio irregular de la función jurisdiccional

Uno de los objetivos de la presente comisión, consiste en proponer al Congreso de la República modificaciones a la legislación electoral para superar los vacíos legales y evitar que sean aprovechados para realizar los presuntos delitos bajo investigación.

En el análisis del proceso electoral, sus actividades y la actuación de los operadores y ciudadanos involucrados, es fundamental el estudio de la actuación del máximo órgano del sistema electoral. Sobre ello, nuestra Constitución establece que el escrutinio de los votos se realiza en acto público e ininterrumpido en la mesa de sufragio<sup>5657</sup>, cuyos resultados solo son revisables en caso de error material o de impugnación, léase actas observadas y pedidos de nulidad.

En consecuencia, a continuación, se desarrolla la investigación de dos actividades de suma importancia para entender el proceso electoral y determinar la existencia de irregularidades que afecten su legitimidad y, en su caso, requieran de modificaciones normativas.

### 20.1. En la resolución de las actas observadas

La investigación sobre las actas observadas se desarrolla a continuación.

#### a. Antecedentes: actas observadas

Las actas observadas son aquellas actas electorales que no pueden computarse debido a que presentan una inconsistencia. Tanto la ONPE como el JNE han sistematizado las inconsistencias y las soluciones en torno a las actas observadas. La sistematización buscó resolver, de manera eficiente, el problema de enfrentar un número bastante elevado de actas electorales observadas.

La ONPE tiene un listado de causales por las cuales “observa” las actas electorales, suspende su cómputo y las deriva a los Jurados Electorales Especiales. Por su parte, el JNE aprueba un reglamento para la resolución de las actas observadas<sup>58</sup>, en el cual se establecen diversos efectos o

<sup>56</sup> Artículo 185 de la Constitución Política.

<sup>57</sup> Artículo 284 de la Ley N° 26859 Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>58</sup> Con Resolución N° 0331-2015-JNE se aprueba el Reglamento del Procedimiento aplicable a las Actas Observadas en Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino.

consecuencias, dependiendo de la observación detectada por la ONPE, que se aplican a las actas observadas.

Entonces, iniciado el cómputo de las actas electorales, la ONPE observa algunas y las deriva a los Jurados Electorales Especiales (JEE)<sup>59</sup> para su resolución. A su vez, las organizaciones políticas pueden apelar las decisiones de los JEE para que sean resueltas, en instancia definitiva, por el JNE.

La presente investigación comprende todos los procesos de apelación de actas observadas, en un número de 80, que han sido resueltos, en apelación, por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

#### **b. Hallazgos de la presente investigación**

Conforme a nuestra Constitución, el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones sean libres y “que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas”<sup>60</sup>.

Considerando el mandato constitucional y las apelaciones de actas observadas, se puede afirmar que **el sistema electoral, particularmente el JNE, ha incumplido con su obligación de asegurar que el escrutinio refleje la voluntad del elector.**

Esta afirmación se sustenta en razones de orden normativo, procedimental y empírico.

##### **(1) Evidencia empírica encontrada**

**El 33.33 %, un tercio de las actas electorales observadas, conocidas en apelación por el JNE, han sido resueltas en contra o con afectación de la voluntad de los electores.**

Al resolver las 80 apelaciones de actas observadas, la autoridad electoral, incumpliendo el mandato constitucional, **anuló las actas de 24 mesas de sufragio y desconoció la voluntad de 5,379 electores.**

---

<sup>59</sup> Con Resolución N° 0305-2020-JNE se definieron las circunscripciones administrativas y de justicia electoral para el proceso de Elecciones Generales 2021, así como los jurados electorales especiales que se instalarán para impartir justicia electoral en primera instancia y sus respectivas sedes

<sup>60</sup> Artículo 176 de la Constitución Política

Además, si se flexibilizara el criterio excesivamente formalista que orienta la actuación del órgano electoral jurisdiccional, podría haberse validado 20 mesas electorales y 4,584 votos adicionales.

Si se toman ambas cantidades, estaríamos ante la indebida anulación de más de la mitad de las actas observadas que han sido resueltas por el JNE, es decir, 44 mesas de sufragio y 9,963 votos.

## (2) Detalle de la investigación

- (a) Se revisó los siguientes documentos:
  - Los listados de electores y las cinco actas electorales correspondientes a las 80 mesas de sufragio cuyas actas fueron resueltas por el JNE.
  - Los escritos de apelación de las organizaciones políticas presentados contra las resoluciones de los jurados electorales especiales.
  - Las resoluciones emitidas por el Pleno del JNE respecto de las apelaciones formuladas por las organizaciones políticas.
- (b) El cotejo de las actas permitió identificar el caso 3615, correspondiente a la mesa 902351, visto el 14 de junio de 2021, que fue resuelto incorrectamente solo por no cotejar todos los ejemplares del acta electoral. Las actas electorales cotejadas contenían el error, se hubiera evitado una decisión incorrecta solo con cotejar todas las actas electorales.
- (c) La revisión de los listados de electores permitió identificar, como se ha indicado, 24 mesas de sufragio indebidamente anuladas. Si se hubiera accedido a los listados de electores esas 24 mesas de sufragio y la voluntad de 5,739 electores se hubieran respetado y validado.
- (d) El análisis crítico de las apelaciones y las resoluciones jurisdiccionales permitió identificar la evolución de los criterios y razonamientos utilizados para impugnar o resolver las controversias.

### c. Análisis de la información obtenida

#### (1) Existe un problema de falta de sustento legal de la reglamentación emitida por el Jurado Nacional de Elecciones

- (a) El JNE no tiene una norma legal que lo habilite a emitir reglamentos obligatorios *erga omnes*. El literal 1 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, Ley N° 26486, lo autoriza a “dictar las resoluciones y la reglamentación necesarias para su funcionamiento”.

Aparte de esta norma, que parece estar referida al funcionamiento del propio JNE, no hay otra norma que atribuya la competencia para emitir reglamentos, salvo que esta norma se considere suficiente para considerar que tiene dicha competencia. Sobre este punto hay que tener en cuenta, también, que cuando el Tribunal Constitucional ha resuelto una demanda competencial, entre la ONPE y el JNE, no ha cuestionado la facultad del JNE para emitir reglamentos.

En todo caso, sería conveniente regular de manera expresa dicha competencia.

- (b) El reglamento para la resolución de actas observadas<sup>61</sup>, emitido por el JNE, no es concordante con la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859. Se explica a continuación.

- La Ley Orgánica de Elecciones (LOE), establece lo siguiente respecto de la anulación de actas electorales, se cita el texto original y el vigente:

##### Anulación de Actas Electorales

Artículo 315.- Para el cómputo de votos de las Actas Electorales, se tiene en cuenta lo siguiente:

- a) Si el Acta Electoral consigna el número de votantes, pero el total de los votos incluidos los votos en blanco, nulos y no escrutados es mayor que dicho número, se considera válida la votación si dicho total de votos es menor que o igual al total de **electores hábiles inscritos en la mesa**. En caso contrario, se anula la parte pertinente del Acta.

<sup>61</sup> Reglamento aprobado por la Resolución N° 0331-2015-JNE, Reglamento del procedimiento aplicable a las actas observadas en elecciones generales y de representantes ante el Parlamento Andino.

b) Si el Acta no consigna el número de votantes se considera como dicho número la suma de los votos. En caso de considerar dos tipos de elecciones, si hay diferencia entre las sumas respectivas, se toma el número mayor. Si este número es mayor que el número de **electores hábiles inscritos**, se anula la parte pertinente del Acta. (\*)

(\*) Artículo modificado por el Artículo 22 de la Ley N° 27369, publicada el 18-11-2000, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 315.- Si en el cómputo de votos de las Actas Electorales, un Acta no consigna el número de votantes, se considera como dicho número la suma de los votos. En caso de considerar dos tipos de elecciones, si hay diferencia entre las sumas respectivas, se toma el número mayor. Si este número es mayor que el número de **electores hábiles inscritos**, se anula la parte pertinente del Acta. (Negrita nuestra)

Como se puede apreciar del texto citado de la LOE, el acta se anula solo cuando las cifras consignadas en ella superan el número de **electores hábiles inscritos**<sup>62</sup>. Y, además, solo se anula la parte pertinente, no necesariamente toda el acta.

- Por su parte, en el reglamento de actas observadas del JNE, solo se cita la disposición pertinente y establece lo siguiente:

Artículo 15.- Actas con error material

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 284 de la LOE, para resolver los supuestos de observación por acta con error material, se deberán considerar las siguientes reglas:

(...)

15.3. Acta electoral en que la cifra consignada como **“total de ciudadanos que votaron” es menor que la suma de votos**

En el acta electoral en que el “total de ciudadanos que votaron” es menor que la cifra obtenida de la suma de

a. los votos válidos emitidos a favor de cada organización política,

b. los votos en blanco,

c. los votos nulos y

d. los votos impugnados,

**se anula el acta electoral** y se carga a los votos nulos el “total de ciudadanos que votaron”.

(...)

(Negrita nuestra)

<sup>62</sup> Los electores hábiles son todos los que figuran en el listado de electores, son los ciudadanos que pueden votar en una mesa determinada. Los ciudadanos que votaron son todos aquellos que se presentaron ante la mesa de sufragio para ejercer su derecho al voto. Los votos emitidos son todas las cédulas de votación colocadas en el ánfora de la mesa de sufragio.

Como se observa, este supuesto no está considerado en la ley. El reglamento del JNE ha creado supuestos no comprendidos en el texto legal. Es verdad, que jurisdiccionalmente, se puede llegar al mismo criterio de resolución del caso porque no se puede dejar de administrar o impartir justicia por defecto o vacío de la ley.

En todo caso, sería conveniente revisar el tema y proponer la ampliación de los criterios para resolver las actas observadas.

## **(2) Negativa a incorporar el listado de electores para resolver los casos de actas observadas**

Los sustentos para no incorporar la lista de electores son los siguientes:

- El listado de electores es parte del material electoral.
- El proceso de resolución de actas observadas se sujeta al reglamento que el JNE ha emitido y que es obligatorio para todos los operadores.
- El voto se protege con la comparación del acta remitida a la ODPE, al JEE y al JNE<sup>63</sup>.
- Los miembros de mesa son funcionarios públicos y su actuación se encuentra amparada por la fe pública.
- El JNE no invalida las actas solo se pronuncia sobre los errores materiales.
- Los plazos son breves y las etapas preclusivas.
- El proceso electoral no tiene etapa probatoria, la cual es propia del proceso ordinario.
- El respeto a las reglas y los plazos es una garantía del sistema democrático.

De la investigación efectuada se observa que el grado de incorrección en el ejercicio de la función del JNE es demasiado alto y conlleva el incumplimiento del mandato constitucional de asegurar que el escrutinio refleje la voluntad del elector.

Los argumentos indicados no son lo suficientemente fuertes para justificar el incumplimiento de la función constitucional:

---

<sup>63</sup> Se emiten, por lo menos, cinco actas electorales por cada mesa de votación: acta ploma (para la ODPE), acta celeste (para el JEE), acta verde (para el JNE), acta roja (para la ONPE) y acta morada (para las organizaciones políticas).

- Es cierto que los plazos procesales son muy estrechos, sin embargo, los organismos electorales tienen una capacidad logística muy poderosa y no tendrían inconveniente en presentar los documentos o materiales electorales que sean necesarios para resolver adecuadamente una determinada controversia.
- Asimismo, no se pide que el JNE invalide o reformule la votación en una mesa de sufragio, sino que considere todos los elementos de juicio para superar cualquier error material que contenga el acta electoral, esto es, que reúna las cinco actas electorales y tenga a la vista el listado de electores, los cuales integran, todos ellos, el material electoral.
- Se afirma que no hay etapa probatoria y eso impide solicitar a la ONPE los listados de electores; sin embargo, el JNE le solicita a la ONPE actas electorales, del mismo modo que le puede solicitar el listado de electores.
- Por último, lo óptimo es que el JNE asuma su carácter de órgano jurisdiccional y que no se sujete a un reglamento ni a lo que los funcionarios públicos puedan haber manifestado porque su función y responsabilidad están por encima.

Además, la posición del JNE, en alguno de sus miembros, es contradictoria porque, conforme lo señala el juez electoral Rodríguez Vélez<sup>64</sup>, si hubiera observaciones o anotaciones de los miembros de mesa sí se podría incorporar el listado de electores, esto es, se admite la posibilidad de actuación probatoria bajo ciertas condiciones.

Se puede concluir, que el excesivo formalismo y formulismo que asume el JNE provoca el incumplimiento de sus funciones constitucionales y la afectación de la voluntad popular.

### **(3) Algunos de los casos que pueden resolverse con el listado de electores**

- (a) Se consigna la misma cantidad para el número de votantes y de cédulas no utilizadas<sup>65</sup>

<sup>64</sup> En sus votos singulares afirma que, si no hay observaciones de los miembros de mesa en las actas electorales, la resolución se adopta solo con los medios probatorios obrantes en el expediente o aportados por las partes. Invoca, como antecedente, la Resolución N.º 0859-2016-JNE.

<sup>65</sup> Mesas de sufragio: 001849, 033563, 049721, 054467, 057464, 058331, 059172, 065647 y 071937.

De las 24 actas electorales, resueltas de forma incorrecta, en nueve de ellas se ha incurrido en el error de repetir la cantidad en el número de votantes y en el número de cédulas de votación no utilizadas.

En alguna ocasión, el JNE validó el acta y sin requerir elemento adicional alguno se consideró que la inconsistencia entre el número de votos y el número de votantes se debía a un error numérico que debía resolverse, por el principio de validez del voto, reemplazando el número de votantes por el número de votos<sup>66</sup>. Sin embargo, en el proceso electoral de 2021, se modificó el criterio y se resolvió por considerar nula el acta electoral.

Con el listado de electores, se verificó, en los nueve casos antes citados, que los miembros de mesa habían incurrido en un error numérico al consignar el número de votantes. Con la información cierta del número de votantes contenida en el listado, en cumplimiento de la función constitucional de garantizar que el escrutinio refleje, exactamente, la voluntad popular, correspondía declarar válida el acta electoral.

También, se puede incluir en este grupo, el caso de dos actas electorales<sup>67</sup> en las cuales se coloca el número de cédulas no utilizadas en el espacio de la cantidad de votantes y el número de votantes en el espacio de la cantidad de cédulas no utilizadas. La consideración del dato de votantes proporcionado por el listado permitiría corregir el error material.

Veamos el caso de la Mesa de Sufragio N° 001849

Se consigna, por error, una misma cantidad de ciudadanos que sufragaron y una misma cantidad de cédulas de votación no utilizadas:

---

<sup>66</sup> Resolución N.º 747-2016-JNE del 13 de junio de 2016.

<sup>67</sup> Mesas de sufragio: 020827 y 017992.



De las 24 actas electorales, resueltas de forma incorrecta, en nueve de ellas se ha incurrido en el error de repetir la cantidad en el número de votantes y en el número de cédulas de votación no utilizadas.

En alguna ocasión, el JNE validó el acta y sin requerir elemento adicional alguno se consideró que la inconsistencia entre el número de votos y el número de votantes se debía a un error numérico que debía resolverse, por el principio de validez del voto, reemplazando el número de votantes por el número de votos<sup>66</sup>. Sin embargo, en el proceso electoral de 2021, se modificó el criterio y se resolvió por considerar nula el acta electoral.

Con el listado de electores, se verificó, en los nueve casos antes citados, que los miembros de mesa habían incurrido en un error numérico al consignar el número de votantes. Con la información cierta del número de votantes contenida en el listado, en cumplimiento de la función constitucional de garantizar que el escrutinio refleje, exactamente, la voluntad popular, correspondía declarar válida el acta electoral.

También, se puede incluir en este grupo, el caso de dos actas electorales<sup>67</sup> en las cuales se coloca el número de cédulas no utilizadas en el espacio de la cantidad de votantes y el número de votantes en el espacio de la cantidad de cédulas no utilizadas. La consideración del dato de votantes proporcionado por el listado permitiría corregir el error material.

Veamos el caso de la Mesa de Sufragio N° 001849

Se consigna, por error, una misma cantidad de ciudadanos que sufragaron y una misma cantidad de cédulas de votación no utilizadas:

---

<sup>66</sup> Resolución N.º 747-2016-JNE del 13 de junio de 2016.

<sup>67</sup> Mesas de sufragio: 020827 y 017992.

**ONPE** **MINISTERIO DEL INTERIOR** **4a**

**ELECCIONES GENERALES 2021**  
**SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL**  
**ACTA ELECTORAL**

**A) ACTA DE INSTALACIÓN**

**B) ACTA DE SUPRADO**

El escrutinio por su parte consigna una cantidad diferente de votos:

**ONPE** **MINISTERIO DEL INTERIOR** **4b**

**ELECCIONES GENERALES 2021**  
**SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL**  
**ACTA ELECTORAL**

**C) ACTA DE ESCRUTINIO**

ENCUENTROS POLÍTICOS		VOTOS
FORO DEL PARTIDO NACIONAL PERUANO		174
FORO POPULAR		44
FORO ALBERTO FUENTES		0
FORO PERUANO		11
FORO MARIANO		
<b>TOTAL DE VOTOS EFECTIVOS</b>		<b>239</b>

Si se hubiera buscado resolver el error acudiendo a la lista de electores, que es parte del material electoral, se hubiera respetado la voluntad de 239 electores:

		<b>ELECCIONES GENERALES 2021</b> <b>SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL</b> <b>LISTA DE ELECTORES</b>		<b>1a</b>	
MESA DE SUFRAGIO N° <b>001849</b>		DEPARTAMENTO <b>ANCASH</b>	PROVINCIA <b>HUARI</b>	DISTRITO <b>HUARI</b>	
				TOTAL DE ELECTORES HÁBILES <b>300</b>	
001			006		

La lista de electores reporta que votaron 239 ciudadanos. Si esta lista hubiera sido considerada por el JNE, el acta electoral se hubiera validado y respetado el derecho a elegir de 239 ciudadanos.

- (b) Se consigna una cantidad de votantes incorrecta, lo que genera una inconsistencia con el número de votos<sup>68</sup>

Conforme a las indicaciones que reciben los miembros de mesa, terminado el sufragio se procede a contar, en el listado de electores, la cantidad de ciudadanos que acudieron a votar.

No es extraño que, en el conteo del listado, se produzca un error y se anote una cantidad que no es la correcta en la parte del sufragio referido a la cantidad de votantes. La revisión del listado de electores permitiría corregir los errores numéricos y establecer una coherencia con el número de votos y validar el acta electoral.

Como en el caso anterior, la incorporación del listado de electores, que forma parte del material electoral, permitiría cumplir de manera más adecuada la función constitucional encomendada y validar, en este caso, trece actas electorales observadas.

Veamos el caso del Acta Electoral N° 051128:

<sup>68</sup> Mesas de sufragio: 013642, 016703, 022222, 024773, 033767044649, 046894, 049008, 051128, 056240, 061497, 066229 y 077402.

**ONPE** **ELECCIONES GENERALES 2021** **SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL** **ACTA ELECTORAL** **4a**

051128

**A ACTA DE INSTALACIÓN**

**B ACTA DE SUPRAGIO**

Finalmente, se ha consignado en la casilla de los votantes una cantidad incorrecta, se advierte que la suma de ambas no alcanza al número de cédulas recibidas.

**ONPE** **ELECCIONES GENERALES 2021** **SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL** **ACTA ELECTORAL** **4b**

051128

**C ACTA DE ESCRUTINIO**

Finalmente, se advierte que la suma de ambas no alcanza al número de cédulas recibidas.

ORGANIZACIONES POLITICAS		VOTOS
1	PARTIDO POLITECO NACIONAL PERUVIANO	96
1	FUERZA POPULAR	157
	VOTOS EN BLANCO	0
	VOTOS NULOS	15
	VOTOS IMPEDIDOS	0
	<b>TOTAL DE VOTOS ENTREGADOS</b>	<b>268</b>

		<b>ELECCIONES GENERALES 2021</b> <b>SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL</b> <b>LISTA DE ELECTORES</b>		<b>1a</b>
MESA DE SUFRAGIO <b>001849</b>	DEPARTAMENTO ANCASH	PROVINCIA HUARI	DISTRITO HUARI	TOTAL DE ELECTORES HABLES <b>300</b>
001			006	

La lista de electores reporta que votaron 239 ciudadanos. Si esta lista hubiera sido considerada por el JNE, el acta electoral se hubiera validado y respetado el derecho a elegir de 239 ciudadanos.

- (b) Se consigna una cantidad de votantes incorrecta, lo que genera una inconsistencia con el número de votos<sup>68</sup>

Conforme a las indicaciones que reciben los miembros de mesa, terminado el sufragio se procede a contar, en el listado de electores, la cantidad de ciudadanos que acudieron a votar.

No es extraño que, en el conteo del listado, se produzca un error y se anote una cantidad que no es la correcta en la parte del sufragio referido a la cantidad de votantes. La revisión del listado de electores permitiría corregir los errores numéricos y establecer una coherencia con el número de votos y validar el acta electoral.

Como en el caso anterior, la incorporación del listado de electores, que forma parte del material electoral, permitiría cumplir de manera más adecuada la función constitucional encomendada y validar, en este caso, trece actas electorales observadas.

Veamos el caso del Acta Electoral N° 051128:

<sup>68</sup> Mesas de sufragio: 013642, 016703, 022222, 024773, 033767044649, 046894, 049008, 051128, 056240, 061497, 066229 y 077402.

**ONPE** ELECCIONES GENERALES 2021  
SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL  
**ACTA ELECTORAL**

051128

**A) ACTA DE INSTALACIÓN**  
 LUGAR DE INSTALACIÓN: [LIMA]
   
CANTIDAD DE CÉDULAS RECIBIDAS: [300]
   
ORGANIZACIONES:
   
FIRMAS: [Firmas de autoridades locales]

**B) ACTA DE SUPRAGIO**  
 TOTAL DE CÉDULAS DE VOTANTES: [160]
   
TOTAL DE CÉDULAS RECIBIDAS: [51]
   
ORGANIZACIONES:
   
FIRMAS: [Firmas de autoridades locales]

18420215

Aparentemente, se ha consignado en la casilla de los votantes una cantidad incorrecta, se advierte que la suma de ambas no alcanza al número de cédulas recibidas.

**ONPE** ELECCIONES GENERALES 2021  
SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL  
**ACTA ELECTORAL**

051128

**C) ACTA DE ESCRUTINIO**  
 LUGAR DE ESCRUTINIO: [LIMA]
   
FECHA DE ESCRUTINIO: [07-07-21]
   
MUY IMPORTANTE: Cúmplase con los números telefónicos como están: 011 111 1111

ORGANIZACIONES POLITICAS	VOTOS
1 PARTIDO POLITICO NACIONAL PERU LIBRE	96
2 FUERZA POPULAR	157
VOTOS EN BLANCO	0
VOTOS NULOS	15
VOTOS IMPUGNADOS	0
TOTAL DE VOTOS RECIBIDOS	268

ORGANIZACIONES:
   
FIRMAS: [Firmas de autoridades locales]

Este error es fácilmente verificable. Basta recurrir a la lista de electores.

		<b>ELECCIONES GENERALES 2021</b>		<b>1a</b>
		<b>SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL</b>		
		<b>LISTA DE ELECTORES</b>		TOTAL DE ELECTORES HÁBILES <b>309</b>
MESA DE SUFRAGIO	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	
<b>051128</b>	LIMA	LIMA	EL AGUSTINO	
001 A482484.7			006 09607716.4	

Nuevamente, la lista de electores reporta que votaron 268 ciudadanos, lo que coincide con la cantidad de votos escrutados. Si esta lista hubiera sido considerada por el JNE, el acta electoral se hubiera validado y respetado el derecho a elegir de 268 ciudadanos.

- (e) Se consigna la cantidad de cédulas no utilizadas en la sección del escrutinio, bajo la creencia de que la suma de los votos debe coincidir con el número de cédulas recibidas

Los miembros de mesa, en ocasiones, asumen que en la sección del escrutinio el total de los votos debe coincidir con el total de cédulas de votación recibidas, por ello incluyen, en alguna de las casillas, la cantidad de cédulas no utilizadas para que sumadas con los votos emitidos se llegue al total de cédulas recibidas.

Se debe admitir que este es el supuesto más polémico de los casos que se han revisado. Los dos anteriores supuestos se resuelven fácilmente con el listado de electores, empero en este supuesto las consideraciones y conclusiones son más complicadas. A su vez, se pueden presentar dos supuestos:

- La cantidad de cédulas no utilizadas se colocan como votos impugnados<sup>69</sup> o votos en blanco<sup>70</sup>

Este supuesto, se presenta como más sencillo porque se puede verificar que no hay votos impugnados (porque ningún voto se remite al JEE) y el listado confirma la cantidad de electores que

<sup>69</sup> Mesas de sufragio: 030678, 039521, 051020, 054237 y 059243.

<sup>70</sup> Mesas de sufragio: 008945, 028059, 033289, 033779, 039746, 044382, 049991, 052377, 057281, 062456, 065423, 075322, 900113 y 900798.

han acudido a votar, estos dos elementos permitirían validar el acta y corregir el error numérico.

Asimismo, en este supuesto se puede incluir el caso en el que se coloca el número de cédulas no utilizadas en la sección de los votos en blanco. En tanto la cantidad es independiente y se tiene el dato de la lista de electores, se confirma la cantidad de votantes y de votos, lo que permitiría validar el acta y corregir el error numérico.

Se trata de un caso polémico, empero desde una perspectiva flexible es posible afirmar la validez del voto.

- La cantidad de cédulas no utilizadas se suman a los votos en blanco<sup>71</sup>

En algunos casos, la cantidad de cédulas no utilizadas se suma a los votos en blanco. Si bien es un supuesto más polémico que el anterior, confirmado el número de votantes y de votos, es posible considerar que hay un error numérico por la suma de la cantidad de cédulas no utilizadas y los votos blancos, lo que permitiría validar el acta y corregir el error numérico.

## 20.2. En la resolución de los pedidos de nulidad

La investigación sobre los pedidos de nulidad se desarrolla a continuación.

### a. Antecedentes: la nulidad electoral

La Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, distingue dos tipos de nulidades, una parcial y una total. Es parcial, cuando la declaración de nulidad de la votación se hace respecto de una mesa de sufragio o de un distrito o una provincia. Es total, cuando la declaración de nulidad se hace respecto del proceso electoral en su conjunto.

- (1) La declaración de nulidad parcial, como se ha indicado, comprende dos supuestos: (a) la declaración de nulidad de la votación en la mesa de sufragio a cargo de los jurados electorales especiales en primera instancia; y, (b) la declaración de nulidad de la votación en un distrito o provincia a cargo del Jurado Nacional de Elecciones en instancia única.

<sup>71</sup> Mesas de sufragio: 015590, 051795, 076449, 076758 y 902559.

- (2) La declaración de nulidad total, competencia del Jurado Nacional de Elecciones en instancia única, procede en dos supuestos: (a) cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separados, superan los dos tercios del número de votos válidos; y, (b) si se anulan los procesos electorales de una o más circunscripciones que representen el tercio de la votación nacional válida.

Durante el proceso electoral, bajo investigación, Fuerza Popular presentó 142 pedidos de nulidad parcial: (a) 30 pedidos de nulidad fueron resueltos luego de citar y escuchar a las partes en una audiencia pública; y, (b) 112 pedidos de nulidad fueron rechazados por cuestiones formales, mediante autos resolutiveos, sin escuchar a las partes en audiencia pública y sin pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

La presente investigación comprende todos los procesos de pedidos de nulidad, en el número de 142, la mayoría de los cuales han sido resueltos, en apelación, por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones<sup>72</sup>.

#### **b. Hallazgos de la presente investigación**

A continuación, se desarrollan diversas irregularidades detectadas en el ejercicio de la función jurisdiccional realizada por los integrantes del Pleno del JNE.

##### **(1) Incongruencia en las resoluciones de los expedientes números SEPEG.2021004442, SEPEG.2021004446 y SEPEG.2021004453<sup>73</sup>**

- (1.1) Fuerza Popular presentó tres pedidos de nulidad de mesa de sufragio al detectar falta de correspondencia en la firma de los miembros de la mesa de sufragio.
- (1.2) El jurado electoral especial verificó que la solicitud no se encontraba firmada, que no se había anexado la tasa correspondiente y que se había presentado de forma extemporánea, por lo cual declaró improcedente el pedido.

<sup>72</sup> La información no está sistematizada. Como se ha indicado 30 pedidos de nulidad se han resuelto luego de celebrar una audiencia pública. Los otros 112 pedidos de nulidad se dividen del siguiente modo: 5 fueron declarados infundados por el jurado electoral especial y no fueron apelados, 1 apelación fue declarada improcedente por el jurado electoral especial, los otros 106 casos fueron rechazados por el Jurado Nacional de Elecciones. No se descarta que haya más pedidos de nulidad que no han sido visto en audiencia por el JNE.

<sup>73</sup> Referida a las mesas de sufragio 074836, 074989 y 075010, respectivamente.

- (1.3) Fuerza popular apeló la decisión del jurado electoral especial **con fundamento, únicamente, en el extremo referido a la tasa.**
- (1.4) El JNE, en fallo suscrito por la mayoría de sus miembros<sup>74</sup>, en el caso 4453, contiene la siguiente afirmación.

En la sección “vistos” de la resolución:

**Respecto a la omisión de anexar la tasa electoral y falta de suscripción del pedido de nulidad por parte de la señora personera, se advierte que la recurrente no ha desarrollado argumentos de valoración.**

(Negritas nuestras)

Asimismo, en los tres casos, en la sección “considerandos”, se afirma:

#### QUINTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

5.1. **La señora personera alega que el plazo para presentar su solicitud de nulidad**, previsto en el numeral 2 del artículo segundo de la Resolución (ver SN 1.6.), contraviene el artículo 367 de la LOE (ver SN 1.5.) que dispone que el plazo para interponer la nulidad es de 3 días contados a partir de la proclamación de los resultados o de la publicación de la resolución que origine el recurso, situaciones que no han ocurrido en el presente caso.

(Negritas nuestras)

Como se observa, el JNE afirma que la apelante discute el plazo para apelar cuando, en realidad, la apelación se funda en la exigencia de la tasa electoral. Esto es, se atribuye un contenido inexacto a la apelación, provocando una falta de concordancia entre lo que se apela y lo que se resuelve. Es más, el JNE en su fallo refiere hechos falsos y atribuye a la apelante una conducta inexistente.

Una de las garantías de las decisiones jurisdiccionales es la de mantener congruencia entre lo que se resuelve, lo que se apela y aquello que se resuelve de manera definitiva. Garantía que no ha sido cumplida en este caso.

---

<sup>74</sup> Firmado por Salas Arenas, Sanjines Salazar y Rodríguez Vélez.

**(2) Afectación de la seguridad jurídica debido al cambio de criterios jurisdiccionales**

En el proceso bajo investigación se han producido cambios de criterios jurisdiccionales que han afectado la seguridad jurídica. Se desarrollan a continuación dos casos.

**(2.1) Cambio de criterio del miembro Rodríguez Vélez**

- Resolución N.º 747-2016-JNE, correspondiente al Expediente N.º J-2016-00973

En este caso, de apelación de acta observada, el referido magistrado suscribe una resolución que se basa en el siguiente criterio:

- o Se trata de un acta electoral en la cual la cantidad de votantes es 38 y la cantidad de actas no utilizadas es 38; sin embargo, la cantidad de votos es 260.
- o Considerando que la cantidad de votos es 260, se concluye que, por error, se ha duplicado la cifra de votantes y cédulas no utilizadas, debiendo considerarse como votantes a 260 en lugar de 38.
- o En consecuencia, se declara válida el acta con las cantidades corregidas.

- Resolución N.º 617-2021-JNE, correspondiente al Expediente N.º SEPEG.2021003609

Un caso exactamente igual al anterior, empero el referido magistrado cambia de criterio, sin precisar el motivo por el cual lo abandona. El nuevo criterio que adopta es el siguiente:

- o Cuando se repita la cantidad de votantes y la cantidad de cédulas no utilizadas, no es posible afirmar que se trata de un error, salvo que los miembros de mesa o los personeros hayan dejado constancia de dicho error en el acta.
- o En este caso, el acta electoral se anula.

El referido magistrado no explica por qué, en una primera posición, tomaba en cuenta la cantidad de votos para corregir la

cantidad de votantes. Mientras que, en una segunda posición, no hace mención a ese dato y exige que el error haya sido anotado por los miembros de mesa o los personeros.

## **(2.2) Ampliación del plazo para presentar pedidos de nulidad**

Como ha sido abordado en el punto 10 del presente informe, mediante Resolución N° 0086-2018-JNE, se reguló el procedimiento para la presentación y resolución de pedidos de nulidades parciales o nulidades de la votación en las mesas de sufragio, fijando el plazo para su presentación de tres días calendario luego de la elección.

Así, en el caso de la Segunda Elección Presidencial 2021, el plazo para presentar una apelación, conforme a lo establecido por el JNE, vencía el 9 de junio de 2021 a las 20:00 horas.

Sin embargo, mediante Acuerdo del Pleno del JNE, de fecha 11 de junio de 2021, se extendió el plazo para presentar los pedidos de nulidad hasta el 11 de junio de 2021. Además, en la misma fecha se emite un segundo acuerdo mediante el cual se deja sin efecto la ampliación del plazo. Ambos acuerdos fueron promulgados el 11 de junio de 2021 y publicados el 16 de junio de 2021.

¿Cómo se explica que el Pleno del JNE, a los dos días de haber vencido el plazo para presentar pedidos de nulidad, decidiera ampliar el plazo hasta la fecha del acuerdo, esto es, hasta el 11 de junio de 2021?

¿Cómo se explica que el Pleno del JNE, luego de ampliar el plazo para la presentación de pedidos de nulidad de la votación de las mesas de sufragio, decidiera dejar sin efecto dicho acuerdo y dispusiera el retorno al plazo original?

Un órgano constitucional autónomo, de tanta importancia como lo es el JNE, con estas decisiones, ¿ayuda a promover la seguridad jurídica del proceso electoral?, definitivamente no.

## **(2.3) Posible conducta arbitraria y violatoria de la tutela procesal efectiva del JNE**

Son 106<sup>75</sup> los procesos, sobre pedidos de nulidad de la votación de mesas de sufragio, que han sido resueltos por el Pleno del JNE sin que se haya citado a audiencia pública. El detalle es el siguiente:

- 73 pedidos de nulidad fueron rechazados por haberse presentado luego de las 20:00 horas del día 9 de junio de 2021
- 19 pedidos de nulidad fueron rechazados porque no se anexó la tasa al pedido de nulidad
- 5 apelaciones fueron rechazadas porque el recurso de apelación no se fundamentó adecuadamente
- 5 apelaciones fueron rechazadas por haberse presentado fuera de plazo
- 3 apelaciones fueron rechazadas porque no se anexó la tasa al recurso de apelación
- 1 apelación fue rechazada por no estar suscrita por el personero titular

Con relación a estos procesos, se ha verificado ciertas conductas que podrían ser consideradas prácticas arbitrarias y violatorias del derecho al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, las cuales se desarrollan a continuación.

### **(2.3.1) Rechazo de 19 pedidos de nulidad porque no se anexó el comprobante de pago**

La directiva que regula el procedimiento de pedidos de nulidad de la votación de las mesas de sufragio fue emitida el año 2018<sup>76</sup>. Esta directiva disponía que se debía acompañar, al pedido de nulidad, el comprobante de pago de la tasa respectiva, bajo apercibimiento de declararse improcedente el pedido.

Sin embargo, por efecto de la pandemia, para el proceso de 2021 se elaboró un sistema para el envío virtual de los

<sup>75</sup> Como se señaló antes, se han revisado 112 pedidos de nulidad. De todos ellos, seis pedidos no llegaron a ser vistos por el Jurado Nacional de Elecciones, 5 fueron declarados infundados por el jurado electoral especial y no fueron apelados y una apelación fue rechazada por el jurado electoral especial por haber presentado una tasa utilizada.

<sup>76</sup> Resolución N.º 0086-2018-JNE del 7 de febrero de 2018.

pedidos. El sistema informático permite registrar los datos de identificación de los comprobantes de pago de las tasas. Asimismo, el sistema informático, también, valida o confirma la veracidad del comprobante de pago (número de tributo, concepto, monto, etc.).

Entonces, gracias al sistema informático de presentación de escritos, que permite validar el comprobante de pago, no es necesario acompañar la imagen de la tasa. Sin embargo, el JNE consideró una causal de improcedencia, del pedido de nulidad, la no presentación escaneada de la tasa, pese a que podía validar la tasa con los datos registrados en el sistema informático que servía de apoyo.

El sistema informático, permite, incluso, verificar si se ha utilizado la tasa en algún otro proceso. Así, en los expedientes SEPEG.2021004838 y SEPEG.2021004840, el Pleno del JNE rechazó las apelaciones porque las tasas registradas habían sido presentadas en otros procesos<sup>77</sup>. Sobre el mismo punto, el Jurado Electoral Especial de Huancavelica, en el Expediente SEPEG.2021004871, rechazó la apelación de la resolución que denegó el pedido de nulidad porque verificó, mediante el sistema informático, que la tasa había sido registrada en otro expediente.

El JNE, en tanto órgano jurisdiccional, se encuentra obligado a procurar la tutela procesal efectiva y el respeto del debido proceso. Sin embargo, **pese a que contaba con los mecanismos para verificar el pago de las tasas, utilizó dicha información para rechazar recursos de apelación, como en el caso de las tasas duplicadas o ya utilizadas, más no para favorecer la continuación de los procedimientos.**

<sup>77</sup> En el Expediente N.º SEPEG.2021004840 se indica lo siguiente:

SEGUNDO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

2.1. En el caso de auto, el JEE, al conceder el recurso de apelación, precisa que se ha cumplido con los requisitos de admisibilidad del medio impugnatorio previstos en el artículo sexto de la Resolución N.º 0086-2018-JNE (ver SN 1.3); sin embargo, se advierte que el comprobante de pago de la tasa que se anexó, del 16 de junio de 2021 -cuyo número de secuencia es 076249-3 y número de agencia es 5826-, ha sido utilizado por la organización política al interponer el recurso de apelación en contra de la Resolución N.º 0975-2021-JEE-HVCA/JNE, del 14 de junio de 2021, que se tramita en el Expediente N.º SEPEG.2021004791, el cual es previo al presente expediente.

**(2.3.2) Rechazo de 5 apelaciones por extemporáneas, según plazo contado desde la publicación de la resolución y no desde su notificación a la organización política apelante**

En cinco casos<sup>78</sup>, el JNE anuló la resolución del jurado electoral especial, que concedió la apelación, y declaró su improcedencia, bajo el fundamento de que se había presentado fuera de plazo.

Durante los procesos electorales, los jurados electorales especiales siguen el siguiente procedimiento para la notificación de sus resoluciones:

- Emitida la resolución, se publica en el panel ubicado en los exteriores del jurado electoral especial para conocimiento público.
- Efectuada dicha publicación, el secretario del jurado electoral especial emite una constancia de la publicación.
- La constancia de la publicación, es colgada en la web del Jurado Nacional de Elecciones.
- Asimismo, la resolución es notificada a la casilla de la organización política vinculada que ha efectuado el pedido. En estos casos, Fuerza Popular presentó pedidos de nulidad y las resoluciones que se pronunciaron sobre dichos pedidos fueron notificadas a su casilla electrónica.

Por lo general, los pasos explicados se realizan en una misma fecha. Sin embargo, hay oportunidades en las cuales el secretario del jurado electoral especial no cumple con publicar la resolución en el panel y, en la misma fecha, notificar a la casilla electrónica de la organización política correspondiente.

---

<sup>78</sup> Se trata de los expedientes SEPEG.2021004741, SEPEG.2021004819, SEPEG.2021004826, SEPEG.201004844 y SEPEG.2021004846.

En estos cinco casos, los secretarios no cumplieron con publicar en el panel y notificar a la casilla electrónica en una misma fecha. Esta situación provocó lo siguiente:

- Ante diferentes fechas de notificación, en el panel y en la casilla electrónica, el plazo para apelar es diferente.
- Considerada la notificación mediante casilla electrónica, la organización política apeló dentro del plazo de tres días.
- Considerada la notificación desde la publicación en el panel, la organización política apeló en forma extemporánea.
- El JNE consideró que la notificación válida era la que correspondía a la publicación en el panel, desconoció la fecha de notificación de la resolución en la casilla de la organización política y declaró improcedente la apelación por extemporánea.

El Jurado Nacional de Elecciones sustentó su decisión en los siguientes fundamentos:

- Hay una antinomia entre: (a) la Resolución N.º 0086-2018-JNE<sup>79</sup>, que actualizó las reglas para la “tramitación de las solicitudes de nulidad de votación de mesas y de nulidad de elecciones”; y, (b) la

<sup>79</sup> Artículo segundo. - ESTABLECER las siguientes reglas referidas a los pedidos de nulidad de votación de mesa de sufragio y nulidad de elecciones por hechos externos a la mesa de sufragio.

Los pedidos de nulidad sustentados en hechos externos a la mesa de sufragio, esto es, en los supuestos previstos en el literal b) del artículo 363 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y en el primer párrafo del artículo 36 de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, deben ser presentados por escrito ante el respectivo Jurado Electoral Especial y estar suscritos por el correspondiente personero legal inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas o el personero legal ante el Jurado Electoral Especial. Debe adjuntarse el respectivo comprobante del pago de la tasa, en original.

Dichos pedidos se presentan dentro del plazo de tres (3) días calendario contados a partir del día siguiente de la fecha de la elección.

El Jurado Electoral Especial resuelve en un plazo que no exceda los tres (3) días calendario contados a partir del día siguiente de su presentación, bajo responsabilidad.

En caso de que no se presente el comprobante original del pago de la tasa con el pedido de nulidad, el Jurado Electoral Especial declara su improcedencia.

**Artículo tercero.** - ESTABLECER que, excepcionalmente, cuando en la fecha de presentación del escrito de nulidad no sea posible acompañar el comprobante del pago de la tasa correspondiente, por la imposibilidad de efectuar su pago por ser día inhábil, se recibe el escrito dejando constancia de la obligación de presentar la tasa respectiva el día hábil inmediato siguiente, bajo apercibimiento de declarar su improcedencia.

**Artículo cuarto.** - Contra lo resuelto por el Jurado Electoral Especial respecto de los pedidos de nulidad de votación de mesa de sufragio y de nulidad de elecciones, procede la interposición de recurso de apelación, dentro del plazo de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución que se cuestiona.

El recurso de apelación debe ser calificado en el día y elevado en el término de 24 horas, bajo responsabilidad.

(negritas nuestras)

Resolución N.º 0165-2020-JNE<sup>80</sup>, que aprueba el Reglamento sobre la casilla electrónica del Jurado Nacional de Elecciones. La primera señala que el plazo para apelar se cuenta desde la publicación en el panel, mientras que la segunda señala que el plazo para apelar se cuenta desde la notificación a la casilla electrónica.

- La Resolución N.º 0086-2018-JNE es especial o específica con relación a la Resolución N.º 0165-2020-JNE que tiene un carácter más general. La norma especial priva sobre la norma general<sup>81</sup>.
- Aplicado al caso concreto, el plazo válido es el establecido en la Resolución N.º 0086-2018-JNE, que cuenta el plazo para apelar desde la publicación de la resolución en el panel del jurado electoral especial.

La posición adoptada por el Jurado Nacional de Elecciones es muy discutible, por lo siguiente:

- Contrario a lo afirmado por el JNE, la resolución que aprueba las reglas para el trámite de las nulidades es más general que la norma que aprueba el reglamento de la casilla electrónica.

<sup>80</sup> Artículo 1.- Objeto

El objeto del presente reglamento es contar con un documento técnico-normativo que establezca el procedimiento que regule las acciones que deben desarrollar el Jurado Nacional de Elecciones y los Jurados Electorales Especiales para notificar sus pronunciamientos o actos administrativos, a través del uso de las casillas electrónicas. Este reglamento será de aplicación a los procesos electorales y no electorales, jurisdiccionales o de índole administrativa, así como a las peticiones que sean de competencia del Jurado Nacional de Elecciones.

Artículo 10.- Obligatoriedad y exclusividad de uso de la Casilla Electrónica

La Casilla Electrónica es única a nivel nacional por cada usuario, tiene carácter obligatorio, permanente y exclusivo para efectuar la notificación de los pronunciamientos y actos administrativos que se emitan en los procesos electorales y no electorales que los usuarios tramitan ante el JNE y los JEE, según corresponda, así como para dar respuesta a las peticiones que sean de competencia del JNE.

Artículo 16.- Sujetos obligados al uso de la Casilla Electrónica

Todas las partes de los procesos electorales y no electorales, jurisdiccionales o de índole administrativa, serán notificadas con los pronunciamientos o actos administrativos emitidos por el JNE y el JEE, según corresponda, únicamente a través de sus respectivas casillas electrónicas. (...)

ANEXO

TÉRMINOS Y CONDICIONES PARA EL USO Y ACTIVACIÓN DE LA CASILLA ELECTRÓNICA

(...)

4. El usuario acepta que la notificación a través de la Casilla Electrónica surte efectos legales desde que esta es efectuada. En el Sistema de Casilla Electrónica se consigna la fecha de depósito del pronunciamiento o acto administrativo.

(...)

(negritas nuestras)

<sup>81</sup> Se invoca el fallo del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 047-2004-AI/TC.

- La primera norma, sobre el trámite de las nulidades, regula diversos aspectos y se pronuncia, incluso, sobre cómo o cuándo debe presentarse el comprobante de pago de la tasa por apelación.
- La segunda norma, sobre la casilla electrónica, solo regula el tema del uso de la casilla, no se pronuncia sobre ningún otro aspecto.
- En todo caso, el tema específico de la primera norma es el trámite de las nulidades, mientras que el tema específico de la segunda norma es la notificación mediante casilla electrónica.

Empero, no solo es discutible el planteamiento de una irracional antinomia, si no que se debe tener en cuenta estos otros elementos:

- La notificación de las resoluciones de los jurados electorales especiales se ha efectuado, tradicionalmente, mediante su publicación en el panel. Sin embargo, la casilla electrónica busca modernizar el sistema y, además, tiene como objetivo promover la seguridad sanitaria (como explica la propia resolución que aprueba el uso de la casilla electrónica).
- Además, la notificación, a través de Internet, es un mecanismo seguro y debe ser preferido frente a procedimientos tradicionales que dependen de la buena fe de los operadores jurídicos. Así, en los cinco casos mencionados, los secretarios descargan, en el sistema, la constancia de publicación de la resolución luego de dos y hasta seis días después de la publicación en el panel.
- Por último, el JNE exige a las organizaciones políticas asumir el compromiso de darse por notificados según los registros de la casilla electrónica, empero el mismo JNE desconoce su propia regulación y tiene por fecha de notificación, de una resolución, la que corresponde a su publicación en el panel.

En una situación de conflicto, el órgano jurisdiccional tiene la obligación de atender y resolver de modo eficaz el pedido de las organizaciones políticas conforme al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva. En ese sentido, resulta extraña la posición adoptada por el órgano jurisdiccional consistente en no atender o en obstaculizar la acción promovida por las organizaciones políticas.

#### **(2.4) Negativa del JNE de actuar medios probatorios para resolver los pedidos de nulidad**

Al igual que en el caso de la resolución de actas observadas, el JNE se ha negado a requerir o disponer la actuación de medios probatorios para resolver los pedidos o controversias sobre los pedidos de nulidad.

En el caso de las actas observadas, el órgano jurisdiccional se negó a incorporar como elemento de juicio la lista de electores de las mesas de sufragio comprometidas.

En el presente caso, ha rechazado el pedido de Fuerza Popular de pedir un informe técnico al RENIEC sobre las firmas de los miembros de las mesas.

##### **(2.4.1) Actuación del Jurado Electoral Especial de Arequipa 1**

Este órgano jurisdiccional, en el Expediente N.º SEPEG.2021004628 correspondiente a la Mesa de Sufragio 005960, ante el pedido de Fuerza Popular y por decisión propia, incorporó, además de las actas electorales celeste y ploma (pudo incluir las cinco actas), los siguientes medios probatorios al proceso en curso:

- Ficha RENIEC de los ciudadanos involucrados
- Hoja de control de asistencia de miembros de mesa
- Relación de miembros de mesa no sorteados
- Lista de electores de la mesa de sufragio correspondiente

Con todos estos elementos de juicio, el Jurado Electoral Especial de Arequipa 1, tomó una decisión y desestimó el pedido de nulidad<sup>82</sup>.

#### (2.4.2) Actuación del Jurado Electoral Especial de Huancavelica

Este órgano jurisdiccional, se apartó del criterio dominante en los siguientes casos revisados por el Jurado Nacional de Elecciones:

- Expediente N.º SEPEG.2021004877, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017532
- Expediente N.º SEPEG.2021004880, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017585
- Expediente N.º SEPEG.2021004882, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017539
- Expediente N.º SEPEG.2021004884, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017532
- Expediente N.º SEPEG.2021004878, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017534
- Expediente N.º SEPEG.2021004879, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017574
- Expediente N.º SEPEG.2021004881, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017528
- Expediente N.º SEPEG.2021004883, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017572

Además, de los casos vistos en apelación, también se apartó del criterio dominante y actuó medios probatorios en los siguientes expedientes:

- Expediente N.º SEPEG.2021002789, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017361
- Expediente N.º SEPEG.2021002795, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017525

<sup>82</sup> Cabe resaltar que, en este caso, la organización política apelante presentó un peritaje de parte que indica que la firma del ciudadano colocada en la sección de instalación de la mesa es auténtica; sin embargo, las firmas puestas en las secciones sufragio y escrutinio es una firma que no corresponde a su titular. Esta afirmación es verificable a simple vista, observando tanto los trazos de la firma como el de los números del documento de identidad que se coloca debajo de la firma.

- Expediente N.º SEPEG.2021002798, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017409
- Expediente N.º SEPEG.2021002808, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017413
- Expediente N.º SEPEG.2021002814, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017567
- Expediente N.º SEPEG.2021004871, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017421
- Expediente N.º SEPEG.2021004873, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017388
- Expediente N.º SEPEG.2021004874, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017380
- Expediente N.º SEPEG.2021004875, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017387
- Expediente N.º SEPEG.2021004876, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017410
- Expediente N.º SEPEG.2021004885, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017373
- Expediente N.º SEPEG.2021004886, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017375
- Expediente N.º SEPEG.2021004887, correspondiente a la Mesa de Sufragio 017598

Ante el pedido de Fuerza Popular y por decisión propia, incorporó, además de las actas electorales celeste y ploma (pudo incluir las cinco actas), los siguientes elementos de juicio en los procesos antes anotados<sup>83</sup>:

- Ficha RENIEC de los involucrados
- Lista de electores de la mesa de sufragio correspondiente
- Pedido a la RENIEC de verificación de las firmas cuestionadas, para lo cual se remitió copia certificada del acta electoral

Si bien, RENIEC emitió informes de verificación de las firmas<sup>84</sup>, estos no fueron utilizados por el JEE, al haber

<sup>83</sup> Cabe precisar que no fueron todos los procesos en los que se adoptó el criterio de incluir diversos medios probatorios, solo se mencionan las decisiones que fueron apeladas.

<sup>84</sup> En siete casos de ocho, el RENIEC encontró que las firmas verificadas eran compatibles con el puño gráfico del titular.

dejado sin efecto dicha actuación y, por último, declaró infundados los pedidos de nulidad.

### **(2.4.3) Actuación del Jurado Nacional de Elecciones**

En forma contraria a las decisiones adoptadas por los jurados electorales especiales de Arequipa y Huancavelica, el JNE ha expresado diversas razones para no actuar medios probatorios en el proceso electoral.

- Por seguridad jurídica, la que garantiza la gobernabilidad y la estabilidad democrática.
- En aplicación del principio de preclusión, la celeridad del proceso y por respeto al cronograma electoral.
- Porque no existe estación probatoria en el proceso electoral.
- Porque el fraude se sustenta en un hecho que no ha sido probado, la falsificación de firmas, y que no es posible probar en la instancia electoral<sup>85</sup>
- Porque el informe del RENIEC sería insuficiente para acreditar los hechos y la causal de fraude.

#### **c. Análisis de la información obtenida**

##### **(1) Afectación del debido proceso y de la tutela procesal efectiva**

Los hechos desarrollados, falta de congruencia en tres resoluciones del JNE y cambio injustificado de criterios de interpretación, ponen en evidencia situaciones claras de afectación al debido proceso.

Asimismo, un procedimiento que revele defectos de congruencia en sus decisiones o inseguridad jurídica en los criterios interpretativos del máximo órgano jurisdiccional, produce una desatención del derecho invocado y una falta de legitimidad del sistema electoral.

##### **(2) Conducta irracional y abusiva**

Cuando más del 30 % de los casos rechazados por el JNE, por cuestiones formales, se sustentan en razonamientos o prácticas que contradicen el

<sup>85</sup> Afirmación contenida en el Expediente N.º SEPEG.2021004540, correspondiente a la Mesa de Sufragio 012037.

principio *pro actione*<sup>86</sup> es que estamos frente a un uso ilegítimo o abusivo del poder de decisión.

Exigir la presentación de la imagen del comprobante de pago de la tasa, pese a que se había registrado los datos que permitían su validación. Efectuar el cómputo del plazo para apelar considerando la opción más perjudicial a la parte impugnante. Se está frente a una evidente conducta irracional y abusiva.<sup>87</sup>

### (3) Restricción excesiva de la prueba e incumplimiento de su obligación

El JNE adoptó una posición radical, en el sentido de no poder resolver el fraude electoral denunciado, fundado en la falsificación de firmas, por considerar que no era posible determinar si una firma era o no falsa, competencia que le correspondía a la justicia ordinaria penal.

Efectivamente, determinar si ha habido fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia desde un punto de vista de la ocurrencia de un ilícito penal corresponde a la justicia ordinaria penal. Sin embargo, el órgano jurisdiccional electoral es competente para declarar la nulidad de

<sup>86</sup> Conforme al RAE.

Principio *pro actione*

Sublema de principio

*Cost. y Proc.* Principio constitucional vinculado al derecho a la tutela judicial efectiva que exige a los órganos judiciales la exclusión de determinadas aplicaciones o interpretaciones de los presupuestos procesales que disminen u obstaculicen injustificadamente el derecho del litigante a que un órgano judicial conozca y resuelva sobre la pretensión a él sometida.

*«El principio pro actione opera sobre los presupuestos procesales establecidos legalmente para el acceso a la justicia, impidiendo que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los mismos eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho del justiciable a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida, sin que ello suponga, como también ha señalado este Tribunal, que se deba necesariamente seleccionar la interpretación más favorable a la adopción de entre todas las posibles de las normas que la regulan, ya que esta exigencia llevaría al Tribunal Constitucional a entrar en cuestiones de legalidad procesal que corresponden a los Tribunales ordinarios» (STC 11/2009, de 12-I).*

derecho a la tutela judicial efectiva, *pro actione*

<sup>87</sup> Una situación similar parece haberse desarrollado en la campaña electoral de 1962, Francisco Villegas hace el siguiente recuento: "El JNE recibió todas las impugnaciones que los partidos políticos de oposición le hicieron llegar y finalmente rechazó todos los pedidos de nulidad. Luego publicó en *La Prensa* sus fallos, dando a conocer el principal motivo para desestimar las peticiones de nulidad: las impugnaciones se habían presentado fuera del momento establecido por el estatuto electoral, es decir, no a la hora de realizar el escrutinio de los votos en la mesa de sufragio sino en días posteriores. De acuerdo al estatuto, estas impugnaciones extemporáneas ya no eran válidas, ya que se consideraba irrevocable el escrutinio realizado en la mesa de sufragio. Hay que mencionar que el JNE no tomó en cuenta el informe sobre las irregularidades que las Fuerzas Armadas le hizo llegar, argumentando que no constituía sentencia de ninguna naturaleza sino sólo una aportación regular para formar un criterio judicial, ya que, de acuerdo al estatuto electoral, el Jurado sólo recibía y consideraba valederos los informes que al respecto emitían los jurados departamentales electorales." Véase en: VILLEGAS, F. (2005). "El rol de la prensa en las elecciones presidenciales de 1962-1963: un ejemplo de lucha entre discursos antagónicos". En: ALJOVIN DE LOSADA, C. y LÓPEZ, S. (2018). *Historia de las Elecciones en el Perú*. Segunda Edición. Lima: JNE - IEP, p. 525.

una votación cuando el resultado es afectado por conductas fraudulentas, intimidatorias, violentas o debido al soborno o cohecho respecto de los involucrados en el acto electoral.

Es verdad, que cuando se presentan este tipo de situaciones y se considera indispensable el pronunciamiento previo del juez penal, el juez que conoce la controversia puede suspender el trámite hasta la decisión definitiva del juez penal. Empero, esta decisión no es automática ni excluyente, será el juez que conoce el proceso quien decida si puede pronunciarse sobre el fondo del asunto controvertido o debe esperar al pronunciamiento del juez penal respecto de uno de los elementos que debe valorar, esto es, el fraude o soborno o la conducta que corresponda.

El JNE no aborda la discusión de si hay o no necesidad de esperar el fallo del juez penal para pronunciarse sobre el pedido de nulidad de la votación, sino que cierra completamente dicha posibilidad porque considera que no tiene competencia para resolver si una firma es falsa o es verdadera y, por consiguiente, es imposible que se pronuncie sobre el pedido de nulidad.

No se repara, en que el literal b del artículo 363 de la Ley Orgánica de Elecciones, no es que le asigne funciones penales si no que le encarga custodiar la legalidad del proceso electoral y, ante la verificación de una conducta ilícita que afecte el sentido de la votación, lo faculta a declarar la nulidad parcial.

## **21. Ineficacia de la función fiscalizadora**

Con relación al proceso electoral, las funciones a cargo del Jurado Nacional de Elecciones más importantes son dos: la jurisdiccional y la de fiscalización. El tema jurisdiccional se desarrollará más adelante. Respecto de la labor de fiscalización, una competencia muy importante y que obliga al JNE a controlar todo el proceso electoral en su conjunto, está muy vinculado a la finalidad de todo el sistema electoral. Sobre ello, es oportuno traer a colación una cita de Aragón:

Las principales funciones que cumple el derecho de sufragio pueden quedar resumidas, siguiendo a Aragón, en: producir representación, es decir, garantizar jurídica y procedimentalmente la representación política; producir gobiernos representativos y oposiciones igualmente representativas, esto es, elección de parlamentos, con sus mayorías y minorías; limitar el poder en el tiempo ya que no resulta concebible un sufragio democrático si este no es periódicamente

ejercitable; otra función del sufragio inseparable de las anteriores es la función de legitimación del Estado.<sup>88</sup>

En nuestro sistema, entonces, la función de cuidar que no se viole la voluntad popular, en sentido particular, que no haya fraude, le corresponde al Jurado Nacional de Elecciones. Es evidente, que la persecución de las conductas delictuales corresponde al Ministerio Público, empero el JNE tiene la obligación de cautelar la legalidad del proceso electoral y declarar la nulidad cuando se afecte la voluntad popular. Como se ha señalado antes, existe una conjunción entre las conductas sancionadas por el Derecho Penal y aquellas consideradas como causal de nulidad por el Derecho Electoral. Así, citando al mismo autor antes mencionado:

La protección jurídica del derecho de sufragio se articula por las leyes electorales que tratan de prever y prevenir todas las irregularidades que pueden cometerse en los distintos momentos que abarca el ejercicio del derecho de sufragio, esto es, desde la formación del censo electoral, en tanto instrumento que reconoce la capacidad electoral de los ciudadanos, hasta las últimas operaciones que tengan por finalidad asegurar la legalidad de todo el procedimiento y los resultados del escrutinio.<sup>89</sup>

Esta conjunción del Derecho Electoral y el Derecho Penal no puede significar, claro está, que los objetivos de ambas jurisdicciones son los mismos. No es extraño, tampoco, que un mismo hecho se encuentre regulado por diversas ramas jurídicas. Se entiende que los fines y objetivos son diferentes. Así, respecto a la intervención del Derecho Penal:

El carácter esencial que el libre ejercicio del derecho de sufragio tiene para el sustento de los valores propios de un sistema democrático justifica la intervención del Derecho penal para incriminar aquellos comportamientos idóneos para lesionar o poner en peligro aquello que el propio proceso electoral pretende garantizar, esto es, la libertad para elegir a los representantes públicos, la igualdad de estos para el acceso a los puestos de representación y la veracidad de los resultados electorales; se pretende así evitar que *“pasiones, resentimientos o fraudes puedan inocular la libre expresión de la soberanía popular en el crítico momento en el que, quien la encarna, es convocado a las urnas”*.<sup>90</sup>

Por último, si bien, para los funcionarios electorales, como se verá más adelante, así como para los organismos del sistema electoral, el fraude electoral parece ser una cosa superada o inexistencia, hay que tener en cuenta que eso no es correcto y que se siguen procesando a ciudadanos por los

<sup>88</sup> ARAGÓN REYES, M. (2007). "Derecho de Sufragio: Principio y Función". En: NOHLEN, D.; ZOVATTO, D.; OROZCO, J.; y, THOMPSON, J. (Comp.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Segunda Edición. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 173-177.

<sup>89</sup> CRUZ BLANCA, M.J. (2013). "La protección penal del Derecho de Sufragio. Los delitos electorales". En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 15-13, p. 3.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 299.

delitos contra la voluntad popular. Sobre la presencia de la corrupción electoral es pertinente esta última cita:

La corrupción electoral ha sido, y es, un fenómeno muy extendido incluso en aquellos países que han sido considerados como cuna del Parlamentarismo. También en España, la historia muestra cómo el falseamiento electoral ha marcado históricamente esta materia aunque la corrupción electoral en nuestro país ha revelado específicamente características determinadas posiblemente por circunstancias tales como el infradesarrollo democrático, la ignorancia de los ciudadanos, y de los líderes que desconocían el papel que habían de cumplir para que el sistema democrático funcionase.<sup>91</sup>

En el Perú, la función de fiscalización compete al Jurado Nacional de Elecciones y en este asume dicha tarea la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales. Sin embargo, aparentemente, la labor de esta dirección se encuentra limitada por el carácter excesivamente formal de su accionar. Además, influye en su concepción esa diferencia que se hace entre delito y acto electoral, tal como se ha referido en las partes anteriores.

Esta afirmación aproximativa se puede constatar luego de analizar las respuestas ofrecidas por la directora de Fiscalización al presidente de la Comisión en su presentación.

**Presidente:** ¿Cuáles son las irregularidades detectadas por la Dirección de Fiscalización durante este proceso electoral? ¿Las tienen cuantificadas?

**Directora:** ...nosotros hemos emitido informes finales a la alta dirección...Durante la primera vuelta hemos identificado 8353 incidencias...Durante la segunda vuelta hemos identificado 2612 incidencias...

**Presidente:** ¿En el diseño de su labor de fiscalización que acciones están dirigidas a evitar fraudes? ¿Con qué mecanismos cuentan para poder detectar estos?

**Directora:** A ver, creo que en primer término habría que aclarar que la normativa electoral no está diseñada para que haya fraudes. Al contrario, justamente la normativa electoral está hecha para que haya procesos electorales limpios y transparentes.

**Presidente:** ¿Conoce algunos antecedentes de fraudes electorales en el Perú?

**Directora:** Yo trabajo en el organismo electoral (JNE), en sede central, desde el año 2006. En el año 2002, tuve una participación en un jurado electoral especial. Y en todos los años que he trabajado en el organismo electoral, en algún momento en la Oficina de Cooperación, pero la mayor parte en la Dirección de Fiscalización, yo doy cuenta de que no han habido fraudes electorales. Nosotros, como le mencioné y lo dije en mi exposición, es un equipo de personas que trabaja, justamente, para sacar adelante elecciones y nosotros no damos indicaciones ni apañamos situaciones irregulares, por el

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 299.

contrario, justamente, el volumen de personal que nosotros manejamos, lo manejamos con la única consigna de que ellos son la cara de la institución y que deben, justamente, tener la responsabilidad de sacar adelante procesos electorales transparentes, en cada uno de los rincones del país.

**Presidente:** En los expedientes 178-2011 y otro 297-2008, del distrito judicial de Huancavelica, los coordinadores de local de votación insertaron cantidades falsas en las actas electorales ¿Qué acciones se han adoptado para que casos como estos no se vuelva a suceder?

**Directora:** ...los coordinadores de votación no están en si hay alguna manipulación de material electoral eso tiene que pasar al Ministerio Público porque es un delito.

Para formarse una idea sobre la actuación fiscalizadora del JNE en los procesos electorales cabe considerar su pronunciamiento en los casos de irregularidades acreditadas, tanto en sentencias penales, como considerando la pericia efectuada sobre las actas electorales

### **En los casos de sentencias penales por fraude electoral**

En ambos casos de fraude electoral se menciona a la Dirección de Fiscalización del JNE.

En la sentencia condenatoria de la ex coordinadora de la ONPE Elva Fermina Jáuregui Rojas, Expediente N° 2008-297-11904JX-01, se menciona que al deponer la procesada declaró que tenía el cargo de coordinadora distrital y que integraba la coordinadora local quien se encargaba de recibir las actas lacradas en compañía de la instruyente, **fiscalizada por un representante del JNE**. Asimismo, en la Resolución N° 185-2010-JNE, del 22 de marzo de 2010, mediante la cual se resolvió un pedido que pretendía la modificación de los resultados electorales como consecuencia de la sentencia condenatoria antes referida, cabe citar los siguientes párrafos:

3. Asimismo, la finalidad del proceso penal es verificar la comisión de delito y aplicar la pena que corresponda al responsable de su comisión; y en ese sentido, el Juzgado Mixto de Castrovirreyna ha expedido la sentencia de fecha 10 de diciembre de 2009, cuya copia certificada se ubica de fojas 06 a 20, que condena a Elva Fermina Jáuregui Rojas, ex coordinadora de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales en el distrito de Huachos, a tres años de pena privativa de libertad e inhabilitación por los delitos contra la fe pública y contra el derecho de sufragio por hechos sucedidos en la mesa de sufragio N° 117665 el 19 de noviembre de 2006.
4. En consecuencia, la expedición de la referida sentencia judicial de ninguna manera puede determinar la variación de lo ya proclamado en su oportunidad, por la autoridad electoral, siendo manifiestamente extemporáneo el pedido formulado. **Sin perjuicio de lo señalado, las autoridades competentes deberán adoptar las acciones de control que sean necesarias para evitar situaciones similares.**

## RESUELVE

(...)

**Artículo segundo.** - Poner en conocimiento de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la **Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales**, la presente resolución, para los fines pertinentes.

Por otro lado, con relación a la sentencia condenatoria del ex coordinador de la ONPE Alejandro Néstor Solís Vilcapuma, Expediente N° 178-2011-110904JX01F, el JNE, en la Resolución N° 1054-2012-JNE, del 9 de noviembre de 2012, al resolver un pedido de modificación de los resultados electorales debido a la sentencia condenatoria antes referida, señala:

**VISTA** la solicitud presentada por Jaime Rolando Urbina Torres, personero legal del Movimiento Independiente Unidos Por Huancavelica, con fecha 9 de julio de 2012, para que se declare la nulidad del acta de proclamación de resultados de cómputo y de autoridades municipales electas en el distrito de San Juan, provincia de Castrovirreyna, departamento de Huancavelica, con ocasión del proceso de elecciones municipales del año 2010.

(...)

### **El informe de fiscalización**

Mediante Informe del día de la votación N.º 001-2010-MAZCH-FLV/JEE-HUAYTARÁ, de fecha 5 de octubre de 2010, elaborado por Miguel Alfonso Zevallos Chávez, fiscalizador del local de votación del distrito de San Juan, provincia de Castrovirreyna, se da cuenta de las labores realizadas, en el marco del proceso de Elecciones Regionales y Municipales y Referéndum 2010, en el local de votación Institución Educativa San Juan.

En el referido informe se concluyó que: a) el proceso electoral se desarrolló con normalidad, contando con el apoyo de los electores y autoridades de la circunscripción; y b) los personeros actuaron de forma ordenada y coordinada; y se recomendó a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú para que, en lo sucesivo, se disponga la presencia de más efectivos en los locales de votación para que provean seguridad.

(...)

13. Atendiendo a lo expuesto en el considerando anterior, este órgano colegiado no puede dejar de manifestar su repudio y público rechazo en torno al fraude electoral producido en la Mesa de Sufragio N.º 226094, que incidió directamente en el resultado del proceso electoral realizado en el distrito de San Juan, provincia de Castrovirreyna, departamento de Huancavelica, y que socava gravemente la legitimidad democrática de las autoridades proclamadas y actualmente en ejercicio, así como la propia credibilidad y confianza en los organismos que integran el sistema electoral —incluido el Jurado Nacional de Elecciones— y en la propia democracia.

14. Por tal motivo, este Supremo Tribunal Electoral estima necesario que se adopten las modificaciones legislativas correspondientes, que tiendan a dotar de efectividad y eficacia a las garantías del proceso electoral y de todos aquellos mecanismos destinados a velar por la transparencia y legalidad de los procesos

electorales y, sobre todo, por el respeto de los derechos fundamentales electorales. Así, urge una modificación de la regulación de los procesos penales que se siguen por la presunta comisión de delitos electorales, a efectos de que se reduzcan los plazos e instancias y se flexibilicen las formalidades procesales, ello con la finalidad de que las decisiones que se adopten en la jurisdicción ordinaria, puedan ser dotadas de eficacia y tengan incidencia directa y real en el proceso electoral, y no se erijan como líricas declaraciones de principios, carentes de valor normativo, que no proveen tutela de derechos fundamentales ni disuaden de la realización de conductas contrarias al ordenamiento jurídico electoral.

15. Asimismo, este órgano colegiado es consciente de la grave irregularidad advertida durante el desarrollo del proceso de elecciones municipales del año 2010 en el distrito de San Juan, provincia de Castrovirreyna, departamento de Huancavelica, y que socava gravemente la legitimidad democrática originaria de las autoridades municipales. Ello reviste de mayor importancia si tomamos en consideración que una de las autoridades municipales, el alcalde Máximo Augusto Gutiérrez Huamán, así como un funcionario de uno de los organismos integrantes del Sistema Electoral, específicamente Raúl Antonio Ángeles Campos, coordinador de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, se habrían encontrado involucrados en el fraude electoral generado en la Mesa de Sufragio N.º 226094. Por tales motivos, este Supremo Tribunal Electoral estime imprescindible exhortar tanto al Ministerio Público como al Poder Judicial, para que tramiten con celeridad y de manera prioritaria el presente caso, a efectos de que se determine, de manera definitiva, la responsabilidad penal de dichas autoridades municipales y funcionarios del Sistema Electoral, de tal manera que pueda, sobre la base de una eventual sentencia condenatoria, disponer la sanción electoral correspondiente, que, en el caso de la autoridad municipal, sería la declaratoria de vacancia del cargo del alcalde, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22, numeral 6, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

(...)

#### **RESUELVE**

(...)

**Artículo tercero.** - Poner en conocimiento de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la presente resolución, para los fines pertinentes.

### **En el caso del llenado de tres actas electorales por un mismo puño ejecutor**

La pericia, a la cual se ha hecho referencia en los numerales previos, ha determinado que las actas electorales números 017896, 017897 y 017898 fueron llenadas con un mismo puño ejecutor.

Esto es bastante grave porque significa que en el centro de votación Institución Educativa Felipe Santiago de Quirahuara, ubicado en el distrito de Santiago de Quirahuara, provincia de Huaytará y departamento de Huancavelica, en el cual se instalaron tres mesas de votación, ha existido una capacidad de control sobre las mesas de votación que ha permitido que las actas electorales hayan sido llenadas por una misma persona.

Es un indicio, más que suficiente, para abrir una investigación y determinar si dicho control significó la afectación de los derechos de los electores. Sobre ello, es pertinente citar la información contenida en el informe de fiscalización correspondiente:

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL LOCAL DE VOTACIÓN I. E. FELIPE SANTIAGO DE QURAHUARA**

**A:** Dr. WALDO ABRAHAM GÓNZALEZ APAZA  
Presidente del Jurado Electoral Especial de Huancavelica

**DE:** MIJAJEL MARTÍNEZ HUAIRA  
Fiscalizador de Local de Votación

**ASUNTO:** Fiscalización Electoral en la Institución Educativa Felipe Santiago de Qurahuara, del distrito de Santiago de Qurahuara, provincia de Huaytará, departamento de Huancavelica, en el marco de la Segunda Elección Presidencial 2021.

**ANEXOS:** 1. Registro Fotográfico  
2. (04) Reportes de Fiscalización  
3. (07) Actas de fiscalización  
4. (02) Cargos de notificaciones preventivas

**FECHA:** 7 de junio de 2021

Y respecto de la fecha en la cual se llevó a cabo del sufragio, se indica:

4	Domingo 6/6/2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalización del día de la Votación y registro de información en el aplicativo de fiscalización.</li> <li>• Se procedió al ingreso de los miembros de mesa a partir de las 06:00 horas, siendo la Mesa de Sufragio N° 017897 la primera en instalarse a las 06:40 horas, con la presencia de 3 miembros de mesa titulares, Mesa de Sufragio N° 017898 la segunda en instalarse a las 7:00 horas, con la presencia de 2 miembros titulares y 1 suplente, Mesa de Sufragio N° 017899 la tercera en instalarse a las 07:40 horas con la presencia de 2 miembros suplentes y un elector de la fila. Durante el día de la votación se tuvo la presencia de 05 personas de mesa de sufragio de la organización política "Perú Libre" 02 y "Acción Popular" 03; no se detectó ninguna incidencia durante el día de la votación. Se informó a la fiscalizadora provincial el adecuado desarrollo del proceso electoral con el apoyo del personal de la ODPE Huaytará, PNP y FFAA.</li> <li>• No se tuvo ninguna incidencia.</li> <li>• Fiscalización de repique de actas electorales del local de votación Institución Educativa Felipe Santiago de Qurahuara hacia la sede de Oficina Descentralizada de Procesos Electorales ODPE- Huaytará, ubicada en la calle 24 de junio sin provincia de Huaytará, finalmente se registró la información en el aplicativo de fiscalización.</li> </ul>
---	---------------------	---

Se observa que, en los casos antes expuestos, la fiscalización del JNE no llega a detectar las irregularidades, las primeras reconocidas en dos sentencias judiciales y la tercera producto de un peritaje especializado. Además, se debe considerar que en el año 2010 se remitió copia de la sentencia condenatoria penal, la resolución del JNE y demás actuados a la Dirección de Fiscalización del JNE, pese a lo cual, no se observa que se haya introducido procedimiento para prevenir o combatir las acciones dirigidas a realizar fraude electoral.

## IV. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA NORMATIVA ELECTORAL

Como se ha señalado antes, se ha encargado a esta comisión la tarea de proponer reformas normativas para superar vacíos legales que, de mantenerse, facilitan la ocurrencia de irregularidades o actividades delictivas en contra del orden electoral y la voluntad popular.

En este punto, cabe preguntarse: (a) ¿Se trata de detectar vacíos en la normativa penal y, entonces, proponer nuevos tipos penales para sancionar las conductas ilícitas? O, (b) ¿Se trata de analizar el proceso electoral, en su conjunto, para determinar las irregularidades facilitadas por los vacíos legales y, en consecuencia, proponer modificaciones a la normativa electoral para prevenir cualquier tipo de irregularidad que pueda afectar los bienes jurídicamente protegidos por la norma penal?

Carece de sentido y de utilidad enfocarse en los vacíos de la norma penal porque su actuación es sancionatoria y lo que se pretende es actuar de manera preventiva, esto es, para salvaguardar el orden electoral y la voluntad popular en el proceso electoral mismo. Si la tarea se circunscribe a la norma penal solo se abarcaría una dimensión del problema y su actuación sería posterior al proceso penal. En todo caso, se trate de determinar los vacíos de la norma penal o los vacíos de la norma electoral, en ambos casos es necesario analizar todo el proceso electoral para detectar las irregularidades y proponer reformas legales para defender los bienes jurídicamente protegidos por la norma penal.

En atención a lo expuesto, la Comisión ha destinado esfuerzos a efectos para detectar problemas en la normativa electoral peruana, tanto constitucional como legal, que pudieran haber afectado el normal desarrollo del proceso electoral antes señalado y, en consecuencia, proponer potenciales soluciones.

Para ello, la Comisión ha realizado un conjunto de cinco mesas técnicas a las cuales se invitaron instituciones y técnicos de primer nivel, para cumplir con el objetivo descrito en el párrafo anterior. Las mesas técnicas se desarrollaron de acuerdo con los siguientes temas y fechas.

MESA TÉCNICA	TEMA	FECHA
Primera	Diseño del Sistema Electoral	03.12.21
Segunda	Diseño del Sistema de Partidos Políticos	10.12.21
Tercera	Elecciones Primarias en Uruguay	17.12.21
Cuarta	Cambios a la normativa electoral 1	07.01.22
Quinta	Cambios a la normativa electoral 2	14.01.22

Las agendas de las mesas técnicas realizadas fueron las siguientes:

Primera mesa técnica

### DISEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL

#### Modificaciones al diseño del sistema electoral

1. Reconocimiento constitucional de la democracia interna como parámetro de validez y de legitimidad que deben promover, exigir y aplicar los tres organismos del sistema electoral en el cumplimiento de sus funciones.
2. Modificación del artículo 185 si se pretende cambiar el sistema de acta por votos.
3. Inclusión de los miembros del JNE y de los jefes de la ONPE y el RENIEC en el artículo 99 de la Constitución.
4. Atribución, individual o conjunta, de iniciativa legislativa a los tres organismos electorales.
5. Aclarar o modificar las competencias de los organismos electorales:
  - a. Las funciones registrales solo a cargo del RENIEC (verificación de firmas, huellas, identidades, registro de organizaciones políticas):
    - Traslado del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
    - Verificación de firmas solo a cargo del RENIEC.
  - b. Creación de un órgano desconcentrado, integrado por los tres organismos del sistema electoral, para atender la función educativa:
    - Desconcentración de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad; creación de un consejo directivo integrado por los tres organismos electorales y una dirección rotativa.
  - c. Reconocimiento constitucional del principio de gratuidad en los procedimientos y procesos en materia electoral.
6. Con relación al Jurado Nacional de Elecciones:
  - a. Modificar la composición del JNE. El representante de los abogados lo será de todos los abogados a nivel nacional y no solo del CAL. La elección será mediante voto secreto y universal de todos los abogados. El proceso será organizado por el sistema electoral.
  - b. Reconocimiento constitucional de la jurisdicción del JNE respecto de las suspensiones y vacancias de todas las autoridades elegidas.
  - c. Reconocimiento constitucional de la facultad de aplicar el control difuso por parte del JNE.
  - d. Reconocimiento constitucional de la doble instancia en la jurisdicción electoral y su aplicación a todo proceso electoral.
  - e. Eliminación del criterio de conciencia por el deber de motivación de las decisiones jurisdiccionales.
  - f. ~~Crear órganos jurisdiccionales permanentes de primera instancia, con composición plural o individual.~~
  - g. Reconocimiento del control de constitucionalidad de las decisiones del JNE, empero sin afectar el cronograma electoral, bajo responsabilidad.
  - h. Reconocimiento constitucional de la función de absolver consultas genéricas, no vinculadas a casos concretos, y promotora del JNE para el sistema y para terceros en materias de su competencia.

## Segunda mesa técnica

### DISEÑO DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

#### Temas para el debate

7. El sistema de partidos en el sistema político
  - La relación entre las organizaciones políticas y los grupos parlamentarios: conformación de bancadas y transfuguismo.
  - La relación entre las organizaciones políticas y el gobierno.
8. La participación política al margen o con independencia de los partidos políticos
  - Presentación de candidaturas independientes
9. Condiciones para la creación, permanencia y extinción de las organizaciones políticas
  - Organizaciones políticas nacionales
  - Organizaciones políticas regionales
  - Organizaciones políticas locales
10. La democracia interna como principio rector del funcionamiento de las organizaciones políticas
  - Derechos de los afiliados de una organización política y solución de controversias
  - Mecanismos e incentivos para mejorar la democracia interna al interior de las organizaciones políticas
11. La aplicación de las elecciones primarias en el Perú
  - Legitimidad y eficiencia
  - Soluciones alternativas
12. Acciones afirmativas y principio de representatividad y meritocracia.
  - Paridad y la alternancia
  - Evaluación del acoso político
  - Diagnóstico de problemas y soluciones reales para impulsar la participación femenina en la vida política
13. El control de las organizaciones políticas
  - Electoral
  - Económico
  - Parlamentario
  - Social
  - Jurisdiccional

## Tercera mesa técnica

Sistema electoral, sistema de partidos y elecciones primarias en Uruguay

## Cuarta mesa técnica

### NORMATIVA ELECTORAL

#### Temas para el debate

1. Elecciones internas o primarias
  - Convocatoria
  - Participación de organizaciones políticas vigentes
  - Aprobación de los padrones de afiliados
2. Presentación de fórmulas y listas de candidatos
  - Requisitos e incompatibilidades
  - Plan de gobierno
  - Declaración jurada de vida
3. Sufragio, escrutinio y proclamación
  - Diseño, elaboración, distribución y repliegue del material electoral
  - Acreditación de personeros
  - Resolución de controversias

## NORMATIVA ELECTORAL

### Temas para el debate

1. **Convocatoria**
  - 1.1. Referéndum: Análisis de la Ley 26300. Convocatoria y elaboración de preguntas
  - 1.2. Instalación de órganos jurisdiccionales
  - 1.3. Participación de organizaciones políticas y candidatos, Análisis de la Ley de Organizaciones Políticas. Inscripción de OP y requisitos de los precandidatos.
  - 1.4. Cronograma electoral
  - 1.6. Registro de Organizaciones Políticas
2. **Padrón electoral**
  - 2.1. Cierre, actualización y aprobación
3. **Elecciones internas o elecciones primarias**
4. **Listas de candidatos**
  - 4.1. Declaración jurada de hoja de vida
5. **Fiscalización de procesos electorales**
  - 5.1. Publicidad estatal
  - 5.2. Propaganda electoral
  - 5.3. Neutralidad
  - 5.4. Dádivas
6. **Elección**
  - 6.1. Miembros de mesa: selección, capacitación y estipendio
7. **Resolución de controversias**
  - 7.1. Cómputo, actas observadas
  - 7.2. Nulidad
8. **Proclamación de resultados**

Resultado del trabajo realizado se presenta las siguientes propuestas de reforma normativa. Todas estas propuestas contienen un diagnóstico del problema, una propuesta y, asimismo, una fórmula normativa.

Particularmente, las fórmulas normativas deben leerse de la siguiente forma: 1) El texto simple es la transcripción literal del texto vigente en la ley, sobre el cual no se propone ningún cambio; 2) el texto tachado es la transcripción literal del texto vigente que, a consideración de la comisión, se debe derogar o modificar; y, 3) El texto en negritas es la propuesta de reforma que, a consideración de la comisión, el Congreso de la República debería aprobar e incorporarse a la norma.

## 22. Reformas Constitucionales

### 22.1. Inclusión de los altos funcionarios del sistema electoral en el artículo 99 de la Constitución

#### a. Diagnóstico

En la actualidad los miembros del Pleno del JNE, así como los jefes de la ONPE y del RENIEC, se consideran altos funcionarios del Estado peruano. Sin embargo, estos no han sido considerados en el artículo 99

de la Constitución. Por tal motivo, a tales funcionarios no les alcanza la prerrogativa del antejuicio, ni tampoco pueden ser pasibles de acusación constitucional por infracción a la Constitución, en caso incurrieran en ello. Sobre la base de lo dicho cualquiera de los miembros del Pleno del JNE, la ONPE o el RENIEC podrían ser denunciados penalmente sin ningún tipo de protección parlamentaria. De la misma manera, si alguno de ellos violara abiertamente la Constitución no podría ser sometida a ningún tipo de control político.

A lo antes dicho se debe agregar que el problema ya ha sido advertido en su momento por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 0006-2003-AI/TC. Mediante dicha resolución, el intérprete constitucional exhortó al Congreso de la República a reformar el artículo 99 de la Constitución, para que se incluya a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones y jefes de la ONPE y el RENIEC en el citado artículo constitucional. Así, la citada resolución señala lo siguiente:

Asimismo, este Colegiado observa que los miembros del JNE, el Jefe de la ONPE y el Jefe del RENIEC no cuentan con la prerrogativa del antejuicio político, no obstante ser funcionarios públicos de la mayor importancia en un Estado democrático de derecho, teniendo la obligación de "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" (artículo 176° de la Constitución). Por ello, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a reformar el artículo 99° de la Constitución, incluyendo a los mencionados funcionarios del sistema electoral entre aquellos dignatarios que gozan del privilegio de antejuicio político, o, en su caso, incluyendo una disposición que permita ampliar el privilegio de antejuicio a aquellos funcionarios que la ley establezca, tal como lo hiciera el artículo 183° de la Constitución de 1979." (Cfr. STC 0006-2003-AI/TC, f. 27).

Finalmente, es preciso señalar el caso especial de los miembros del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. En este caso, es cierto que los miembros del Pleno ejercen funciones jurisdiccionales, sin embargo, ello no es óbice para que puedan ser objeto de control. Precedentes sobre el control congresal con relación a miembros de organismos jurisdiccionales se pueden ver, por ejemplo, en el control sobre los jueces de la Corte Suprema o los magistrados de Tribunal Constitucional. En ese sentido, es totalmente plausible el control político con relación a los miembros del Pleno del JNE. Debe precisarse, sin embargo, que no se trata de un control dirigido a las resoluciones emitidas en el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que se trata de un control dirigido a evitar

actuaciones por parte de los miembros del Pleno que trasgredan abiertamente el texto de la Constitución.

#### **b. Propuesta**

Se propone la modificación del artículo 99 de la Constitución Política del Perú, a efectos de los miembros del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, así como los jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro de Organizaciones Políticas, puedan sean incluidos en dicho artículo y, en consecuencia, sean adjudicatarios de la prerrogativa de antejuicio y puedan ser sujetos de juicio político por infracción a la Constitución.

#### **c. Fórmula normativa**

**"Artículo 99.** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros ~~del Consejo Nacional de la Magistratura de la Junta Nacional de Justicia~~; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo; al Contralor General; **a los miembros del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones; al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil**, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas."

## **22.2. Propuesta de eliminación del criterio de conciencia por el deber de motivación de las decisiones jurisdiccionales y reconocimiento constitucional de la facultad de aplicar el control difuso por parte del JNE**

### **a. Diagnóstico**

El artículo 181 de la Constitución señala que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia y resuelve los casos que se le presentan con arreglo a ley y a los principios generales del Derecho. Particularmente, cuando se habla de “criterio de conciencia” la Constitución parece posibilitar un ámbito de arbitrariedad en el ejercicio de la jurisdicción electoral al momento de apreciar los hechos.

Sin embargo, hoy en día no se puede dejar de reconocer la fuerza normativa de la Constitución en todas las áreas del derecho interno. A este fenómeno, la jurisdicción electoral no debe ser ajena. En ese sentido, la importancia de los artículos 138 y artículo 139 de la Constitución cobran fundamental relevancia. El primero señala la obligación de los órganos del Poder Judicial de aplicar la Constitución cuando exista incompatibilidad entre esta y una ley. El segundo señala un número importante de principios que guían la función jurisdiccional.

Ahora bien, los artículos antes señalados están orientados a guiar el ejercicio de la función jurisdiccional del Poder Judicial. Por tal motivo, el Jurado Nacional de Elecciones no los ha aplicado en muchas ocasiones, no solamente en la emisión de jurisprudencia, sino también al elaborar sus propios reglamentos (que son emitidos mediante resoluciones) lo que a la postre ha originado violaciones a derechos fundamentales por parte de esta misma institución.

### **b. Propuesta**

Se propone una modificación en el artículo 181 de la Constitución, a efectos de que se señale expresamente la forma en la que el Jurado Nacional de Elecciones debe ejercer sus funciones jurisdiccionales apreciando los hechos de forma imparcial y objetiva y resolviendo conforme a los principios constitucionales y la ley.

c. **Fórmula normativa**

~~“Artículo 181. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.~~

El Jurado Nacional de Elecciones ejerce función jurisdiccional a través de los tribunales electorales, de forma imparcial y objetiva. En caso de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior. Los principios que guían la función jurisdiccional del Poder Judicial son aplicables a las funciones del Jurado Nacional de Elecciones.”

### **22.3. Propuesta sobre la doble instancia en la jurisdicción electoral y creación de órganos jurisdiccionales de primera instancia**

#### **a. Diagnóstico**

El Jurado Nacional de Elecciones tiene una función principal: Ejercer función jurisdiccional dentro y fuera de los procesos electorales con relación a materia electoral, procesos de suspensión y procesos de vacancia de autoridades subnacionales electas. Sin embargo, en la actualidad, solo se garantiza la doble instancia jurisdiccional durante época electoral a través de los jurados electorales especiales, mas no durante la época no electoral, con relación a impugnaciones contra las resoluciones del ROP o las decisiones de suspensión y vacancia de autoridades electas.

El problema anterior ha generado que muchas de las resoluciones emitidas por el propio JNE sean apeladas en la vía constitucional, una vía que ha fungido en la práctica como una especie de segunda instancia. Y es que la inexistencia de una verdadera doble instancia en la vía electoral ha tenido como consecuencia la falta de garantías para el justificable de que el margen de error que siempre está presente en el ejercicio jurisdiccional se reduzca.

A esto se debe agregar un problema adicional. En la actualidad, solo existe segunda instancia durante periodo electoral y solo para determinado tipo de casos. Los órganos encargados de realizar esta función son los denominados jurados electorales especiales. Los miembros de estos órganos provienen del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la ciudadanía -este último elegido por sorteo-, lo que ha ocasionado una patente inseguridad jurídica manifestada en una carencia de especialización en la impartición de justicia electoral, la falta de coherencia y dispersión de criterios usados en las diversas resoluciones emitidas por los diversos jurados nivel nacional.

#### **b. Propuesta**

Por tal motivo, se propone la modificación del Artículo 181 de la Constitución, a efectos de que se garantice la creación de tribunales electorales regionales permanentes como órganos jurisdiccionales de primera instancia del JNE. Estos tribunales debieran estar compuestos por tres miembros elegidos por la Junta Nacional de Justicia bajo el mismo modo y requisitos que los miembros de las cortes superiores del país.

**c. Fórmula normativa**

“**Artículo 181.** El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

El Jurado Nacional de Elecciones cuenta con órganos jurisdiccionales electorales descentralizados permanentes cuyo titular o titulares son elegidos por la Junta Nacional de Justicia. Durante los procesos electorales podrán crearse órganos jurisdiccionales descentralizados temporales en el número que el Jurado Nacional de Elecciones determine. La ley establece las condiciones, funciones y requisitos de los órganos jurisdiccionales descentralizados permanentes y temporales.”<sup>92</sup>

Las resoluciones de los órganos jurisdiccionales descentralizados pueden ser apeladas ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, el cual emite sus decisiones en instancia final y definitiva.”

---

<sup>92</sup> Eventualmente, los tribunales electorales podrían estar conformados por un único juez electoral, en cuyo caso el nombre correcto debiera ser “corte electoral”. Dependerá del legislador decidir por una corte unipersonal o un tribunal de tres jueces.

## 22.4. Propuesta de reconocimiento del control de constitucionalidad de las decisiones del JNE, sin afectar el cronograma electoral

### a. Diagnóstico

El artículo 181 de la Constitución señala que las decisiones del Pleno del JNE se emiten en instancia final y definitiva. Tal disposición está orientada a evitar las impugnaciones de las decisiones del JNE dirigidas a entorpecer el proceso electoral. Sin embargo, la exención de cualquier tipo de control de las resoluciones del JNE conlleva un grave peligro, pues abre la posibilidad de que este órgano electoral emita decisiones arbitrarias, en abierta violación de principios constitucionales.

Ahora bien, al observarse la jurisprudencia emitida por el Pleno del JNE se comprueba que, en efecto, este organismo constitucional ya ha emitido decisiones trasgrediendo mandatos constitucionales. Muchas de estas resoluciones fueron objeto de control en la vía constitucional e, incluso, fueron atendidas en última instancia por el Tribunal Constitucional. Tal es el caso *Lizana Puelles c. Jurado Nacional de Elecciones*, cuya sentencia recaída en el expediente 05854-2005-AA no solo declaró fundada la demanda contra el citado organismo electoral, sino que además estableció un precedente vinculante posibilitando el control constitucional de las resoluciones del JNE por violaciones a derechos fundamentales, tal y como se advierte en el artículo 2 de la parte resolutive:

2. De acuerdo con los artículos 201º de la Constitución y 1º de la LOTC, este Tribunal, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución, según ha quedado dicho en el Fundamento 35, supra, establece que toda interpretación de los artículos 142º y 181º de la Constitución que realice un poder público en el sentido de considerar que una resolución del JNE que afecta derechos fundamentales, se encuentra exenta de control constitucional a través del proceso constitucional de amparo, es una interpretación inconstitucional. Consecuentemente, cada vez que el JNE emita una resolución que vulnere los derechos fundamentales, la demanda de amparo planteada en su contra resultará plenamente procedente.

Ciertamente, el control constitucional de las decisiones del JNE es positiva si se considera que estas, en muchas ocasiones, se emiten violando principios constitucionales. Sin embargo, esta posibilidad contradice abiertamente el texto de la Constitución, incluso a pesar de ser una medida legítima, por lo que se estima necesaria su formalización

a nivel constitucional precisando, eso sí, la imposibilidad de que el resultado del control pueda alterar el cronograma electoral.

#### **b. Propuesta**

Por tal motivo, se propone la modificación del artículo 181 de la Constitución, para establecer la posibilidad de realizar control constitucional de las resoluciones del Pleno del JNE, por violaciones al debido proceso, sin posibilidad de que el resultado del control pueda modificar los hitos legales del proceso electoral.

#### **c. Fórmula normativa**

**“Artículo 181.** El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

**Las decisiones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones pueden ser objeto de control constitucional. Los pedidos de control se realizan directamente ante el Tribunal Constitucional. El resultado del control no afecta los hitos del proceso electoral, cuyos términos son preclusivos y perentorios.**

**Los hitos de los procesos electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares se establecen necesariamente mediante ley.”**

## 22.5. Propuesta de atribución, individual o conjunta, de iniciativa legislativa a los tres organismos electorales

### a. Diagnóstico

Los organismos del sistema electoral son tres: El JNE, la ONPE y el RENIEC. Las funciones de dichos organismos, aunque están relacionadas con materia electoral, son diferentes. En ese sentido, los tres organismos deberían tener iniciativa legislativa, claro está, dentro del marco de sus respectivas funciones.

A pesar de lo anterior, el artículo 177 de la constitución solo señala que el JNE tiene iniciativa legislativa en materia electoral, sin distinción alguna. Por otro lado, ninguna disposición constitucional señala que la ONPE y el RENIEC tienen dicha facultad. Por este motivo, actualmente, tanto ONPE como RENIEC no pueden presentar proyectos de ley directamente ante el Congreso con relación a sus funciones, sino que están obligados a hacerlo a través de un intermediario: El JNE.

Otro problema similar se advierte en el mismo artículo 177. La Constitución establece que el JNE es el organismo que presenta y sustenta el presupuesto de los tres organismos electorales. Esta situación ha generado que, en la práctica, exista una especie de dependencia de la ONPE y del RENIEC con relación al JNE que no debería existir. Un problema que se agrava si se considera que los tres organismos electorales cumplen diferentes aspectos funcionales relacionados a materia electoral.

### b. Propuesta

Se propone modificar el artículo 177 de la Constitución a efectos de que los tres organismos electorales tengan iniciativa legislativa de acuerdo con sus competencias y que, asimismo, puedan presentar y sustentar su propio presupuesto de forma independiente.

### c. Fórmula normativa

**“Artículo 177.** El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

Los organismos electorales tienen iniciativa en la formación de las leyes con relación a las materias de su competencia. Presentan su presupuesto al Poder Ejecutivo de forma independiente y lo sustentan en esa instancia y ante el Congreso.

**Artículo 178.** Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señala.

~~En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.~~

~~Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.”~~

## **22.6. Propuesta de traslado del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)**

### **a. Diagnóstico**

En la actualidad, el artículo 178 de la Constitución establece que el Jurado Nacional de Elecciones se encarga de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas (ROP). Esta circunstancia ha causado tres problemas:

- Ineficiencia en el procesamiento de las solicitudes de inscripción de organizaciones políticas y modificación de sus padrones de afiliados (por ejemplo, cuando se presenta un padrón de afiliados al JNE, este lo deriva al ROP, que a su vez lo remite al RENIEC, que luego lo devuelve al JNE, que después lo devuelve al ROP). En la práctica, el ROP adscrito al JNE sirve casi solo como una mesa de partes, cuya función registral se ha limitado a la calificación de documentos, muchas veces arbitraria, en la aplicación de reglamentos que en varias ocasiones han contradicho el texto expreso de la ley. En correlato con ello, se ha observado que el verdadero trabajo se lo lleva el RENIEC, que es el órgano encargado de verificar las firmas de los ciudadanos afiliados o adherentes a una opción política.
- Inexistencia de una verdadera jurisdicción electoral con relación a los pronunciamientos del ROP. El ROP es una instancia administrativa del JNE, por lo que sus resoluciones se apelan ante el Pleno del JNE, que actúa como una segunda instancia administrativa. Esta situación genera violaciones al principio de imparcialidad y tutela jurisdiccional efectiva.
- La cobertura y descentralización de dependencias que tiene el JNE es muy limitada, en comparación con el número de dependencias que tiene el RENIEC.

### **b. Propuesta**

Por tal motivo, se propone la modificación de los artículos 178 y 183 de la Constitución, para que el ROP, que es un registro administrativo, sea transferido al RENIEC, entidad especializada no solo en temas de identidad personal, sino también en el registro de personas.

### c. Fórmula normativa

“**Artículo 178.** Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
- ~~2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.~~
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.”

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

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. **Mantiene y custodia el Registro de Organizaciones Políticas.**”

## **22.7. Propuesta de reconocimiento constitucional de la jurisdicción del JNE respecto de las suspensiones y vacancias de las autoridades electas**

### **a. Diagnóstico**

En el Perú las autoridades electas de gobiernos subnacionales como gobernadores regionales, alcaldes, consejeros regionales y regidores, están sujetas a procedimientos de suspensión y vacancia destinados a salvaguardar la dignidad del cargo. Tales procesos existen desde hace 20 años y durante todo este tiempo han sido muy útiles para el logro de sus fines.

A pesar de su importancia, estos no tienen ningún origen constitucional, sino legal, específicamente, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley Orgánica de Municipalidades. Según dichas leyes, tales procesos se resuelven sobre la base de los votos que se emiten en sesión de consejo regional o concejo municipal. Como es de esperarse, los acuerdos de consejo o concejo son proclives al error, por lo que es necesaria la existencia de una vía jurisdiccional que pueda revisar tales decisiones.

Ahora bien, según las leyes antes citadas, existe la posibilidad de impugnar las decisiones de los consejos regionales y los concejos municipales en vía jurisdiccional. El órgano adjudicatario de tales procesos, según la ley, es el Jurado Nacional de Elecciones, a pesar de que tales procesos no están íntimamente relacionados a la materia electoral.

Por tal motivo, la adjudicación legal y no constitucional de competencias sobre los procesos de suspensión y vacancia a favor del Jurado Nacional de Elecciones ha creado una situación de inconstitucionalidad que se ha mantenido por un largo periodo de tiempo. Por estas razones, debido a su importancia y a su legitimidad ya ganada, es necesario constitucionalizar su adjudicación ante dicho organismo electoral.

### **b. Propuesta**

Por tal motivo, se propone la modificación del numeral 2 del artículo 178 de la Constitución, a efectos de que la competencia sobre este tipo de procesos sea constitucionalmente atribuida al Jurado Nacional de Elecciones.

c. **Fórmula normativa**

“**Artículo 178.** Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. ~~Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.~~ **Conocer, en vía y última instancia jurisdiccional, los procesos de suspensión y vacancia de autoridades electas regionales y locales.**
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.”

## **22.8. Propuesta sobre la nulidad de las elecciones por uso de recursos provenientes de financiamiento ilícito**

### **a. Diagnóstico**

En la actualidad el sistema de partidos peruano se encuentra en grave crisis. Entre los hechos que han ocasionado este problema se encuentran las candidaturas respaldadas por intereses oscuros que buscan hacerse del poder para beneficio personal, lo que ha causado una grave desconfianza hacia partidos y movimientos regionales.

Uno de los indicadores que permiten identificar este tipo de candidaturas es el origen de los fondos que las respaldan. Por tal motivo, se ha establecido en la ley una serie de prohibiciones con relación a las fuentes de financiamiento de organizaciones políticas y candidatos, las que actualmente se encuentran señaladas en el artículo 31 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Hoy en día, la identificación del uso de fondos ilícitos solo da lugar a una sanción de multa en contra del candidato. Sin embargo, nada impide que un candidato sancionado por financiamiento ilícito pueda ejercer el cargo para el cual ha sido elegido luego de una campaña ganada a consecuencia de la obtención de fondos ilegales.

Esta es una situación dañina para el bien común permitida por la existencia de un vacío normativo con relación a este problema. Lo correcto, en tal sentido, sería la formulación de una modificación constitucional a efectos de ampliar las causales de nulidad de un proceso electoral, a fin de evitar que un candidato obtenga su victoria producto de una campaña financiada ilícitamente. Un antecedente de este tipo de propuestas se puede observar en el artículo 41.VI de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, se debe señalar que en la actualidad el numeral 2 del artículo 365 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece una causal de nulidad que no está establecida en la Constitución. Si bien es cierto que esta causal se deriva de manera indirecta de la causal actualmente prevista en el primer párrafo del artículo 184 de la Constitución, se propone la modificación constitucional en este sentido a efectos de regularizar una causal, que si bien no se encuentra taxativamente contenida en la Constitución, ya existe desde la creación de la LOE.

### **b. Propuesta**

Se propone modificar el primer párrafo del artículo 184 de la Constitución a efectos de establecer constitucionalmente la causal de nulidad total de

elecciones contenido en el numeral 2 del artículo 365 de la LOE. Asimismo, se propone agregar un tercer párrafo al artículo 184 de la Constitución, por el cual se incorpora la causal de nulidad de elecciones por probado financiamiento prohibido de candidatos.

c. **Fórmula normativa**

**“Artículo 184.** El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum o de otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos o si se anulan los procesos electorales de una o más circunscripciones que, en conjunto, representen el tercio de la votación nacional válida.

La ley puede establecer proporciones distintas para las elecciones municipales.

Se declara la nulidad de un proceso electoral cuando el candidato ganador ha recibido o usado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos para su campaña. Solo se podrá solicitar la nulidad cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primer y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento del total de votos emitidos. La violación deberá acreditarse de manera objetiva y material. En caso de declarar la nulidad se convocará a una elección extraordinaria, en la que podrá participar la organización política, pero no la persona sancionada.

## 22.9. Propuesta para fortalecer la promoción del derecho de participación política

### a. Diagnóstico

El Perú vive una grave crisis de partidos políticos. Esta crisis tiene su origen en diversos factores, el principal de ellos, la generalizada corrupción de funcionarios públicos elegidos por voto popular, cuyos casos saltan a la palestra pública ocasionando el evidente rechazo de la ciudadanía. Este rechazo, a su vez, se ha manifestado en una aversión o, cuando menos, en un desinterés masificado por la actividad política, lo que ha ocasionado que ciudadanos probos y honestos eviten comprometerse activamente en las actividades políticas del país.

La consecuencia de lo antes dicho es que las organizaciones políticas se han privado de contar con un buen número de cuadros políticos íntegros, por el negativo estigma de la participación política activa. Ello ha llevado a un círculo vicioso que afecta y seguirá afectando el sistema de partidos y, en consecuencia, a la elección de ciudadanos correctos en los diversos cargos de elección popular.

Ahora bien, la corrupción no es el único problema para el sistema de partidos. Así pues, se ha detectado que gran parte del problema está relacionado a la generalizada estigmatización que se tiene de la actividad política. Hoy en día, participar en política suele ser visto como una actividad negativa para la media de la ciudadanía, situación que disuade a ciudadanos probos a participar directamente en ella. En este proceso de masificación de tal visión negativa, los medios de comunicación han tenido un papel importante que, además, ha sido transversal a las diversas administraciones gubernamentales.

Más esta visión negativa de la política no solo se ha manifestado en la ciudadanía, si no también, increíblemente, en la actuación del poder público. La visión negativa hacia la participación política ha servido como medio de presión para la emisión de normas abiertamente restrictivas de este derecho fundamental. Impedimentos irrazonables, reglamentos restrictivos sin justificación válida y, en consecuencia, abiertamente inconstitucionales son solo algunos ejemplos de la historia reciente.

Por tal motivo, es necesario implementar paquetes de normas que coadyuven a desestigmatizar y promover la participación política de la ciudadanía, a efectos de mejorar el sistema de partidos peruano.

## b. Propuesta

Se propone eliminar el último párrafo del artículo 31 de la Constitución y sustituirlo por uno nuevo elaborado sobre la base de este. Se propone establecer mediante el párrafo sustitutorio que el ejercicio del derecho de participación política no sea injustificadamente restringido, tanto por privados como por el poder público. Asimismo, se propone señalar, de forma clara, que el ejercicio de dicho derecho no sea usado como excusa para limitar otros derechos fundamentales.

## c. Fórmula normativa

**“Artículo 31.** Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

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

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

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

**Es nulo y punible todo acto o norma que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos de participación política. Es circunstancia agravante la prohibición o limitación proveniente del poder público. La participación política y la afiliación a una organización política, salvo las excepciones establecidas por ley, no pueden limitar el ejercicio de los demás derechos fundamentales.**

## **22.10. Propuesta para proscribir organizaciones políticas y candidaturas vinculadas a ideologías o prácticas antidemocráticas**

### **a. Diagnóstico**

En la actualidad, el artículo 14 de la Ley de Organizaciones Políticas establece una serie de causales para la declaración de ilegalidad de partidos políticos y movimientos regionales. Esta disposición legal fue establecida en el año 2019, con la finalidad de acabar con la participación en la vida política del país de grupos promotores de conductas antidemocráticas cuyo objetivo era minar los cimientos del Estado social y democrático de Derecho.

La disposición citada cobra mucha relevancia en la actualidad, pues permite que organismo imparcial, como es el Poder Judicial, tenga el poder de declarar la ilegalidad de una organización política cuando esta muestre pruebas de conductas antidemocráticas. Esta declaración, según la norma, no es de oficio sino únicamente a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo.

Por tal motivo, por los fines que la disposición defiende, se considera necesario elevar dicha disposición a rango constitucional, a fin de fortalecer la protección de los principios sobre los cuales descansa la construcción del Estado peruano.

### **b. Propuesta**

Se propone agregar un párrafo final al artículo 31 de la Constitución, a efectos de elevar a rango constitucional la prohibición de conductas antidemocráticas de las organizaciones políticas y, con ello, fortalecer la defensa del Estado constitucional y democrático de Derecho.

### **c. Fórmula normativa**

**“Artículo 31.** Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e

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

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

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

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

**La Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, y garantizando el derecho a la pluralidad de instancia, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios del Estado social y democrático de derecho. Las causales específicas se establecen por ley.”**

## **22.11. Propuesta para reconocer el voto voluntario de los ciudadanos**

### **a. Diagnóstico**

En la actualidad, el artículo 31 de la Constitución establece la obligatoriedad del voto. Esta disposición tendría, en apariencia, un trasfondo: Garantizar la participación ciudadana en todo proceso electoral y, en consecuencia, fortalecer el sistema democrático.

Sin embargo, los altos índices de inasistencia ciudadana durante los últimos procesos electorales (18.20% para la primera vuelta de las EG 2016; 29.9% para la primera vuelta de las EG 2021), aunado a los altos índices de votos blancos y nulos, han hecho evidente una situación que no es reciente en la vida política peruana: El deseo de no votar por ningún candidato.

Los ciudadanos peruanos tienen derecho a elegir y ser elegidos. Este derecho es, sin duda, una expresión de la libertad en el ámbito de la democracia. Sin embargo, también forma parte del ámbito del derecho de libertad tener la facultad de elegir no elegir ninguna opción política.

Hoy en día, esta libertad se ve violentada por una norma constitucional: La obligatoriedad del voto. En ese sentido, la única forma de ejercer el derecho a no elegir ninguna opción política solo puede realizarse cuando el ciudadano ha acudido a las urnas a votar, mediante el voto nulo o viciado.

En ese sentido, queda claro que el derecho a no elegir ninguna opción política existe, sin embargo, este ha quedado supeditado al burocrático, oneroso e innecesario trámite de ir a votar a las urnas. Esta situación no solo expresa una barrera estatal para la libertad de elegir, sino que también plantea un problema económico, sobre todo para aquellas personas que sin tener alguna preferencia por alguna opción política se ven obligadas a trasladarse de un lugar a otro, con los costos que esto implica, so pena de ser multadas.

### **b. Propuesta**

Se propone modificar el tercer párrafo del artículo 31 de la Constitución, a efectos de eliminar la obligatoriedad del voto y establecer a nivel constitucional que este sea facultativo.

### c. Fórmula normativa

**“Artículo 31.** Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

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

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

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

## 23. Reformas Legales

### 23.1. Propuesta de otorgar, expresamente, la facultad de emitir reglamentos a los organismos del sistema electoral

#### a. Diagnóstico

En la actualidad, el literal 1 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones señala que el JNE está autorizado para dictar las resoluciones y la reglamentación necesarias para su funcionamiento. Esta disposición, que facultaría al JNE a emitir reglamentos para especificar su funcionamiento administrativo interno, ha sido interpretada por el mismo JNE como una carta abierta para emitir reglamentos con una interpretación amplia de la ley electoral que muchas veces contradice o va más allá de lo que se señala en el texto legal expreso.

En ese sentido, es importante que el Congreso de la República emita las leyes pertinentes a efectos de cubrir los vacíos que se encuentran en la normativa electoral. Con ello, se evitará que el Jurado Nacional de Elecciones siga emitiendo reglamentos, cubriendo los vacíos de la ley como si se tratara de un legislador de facto. En esa misma línea, es importante que el Congreso de la República señale expresamente la facultad del Jurado Nacional de Elecciones de emitir reglamentos electorales que regulen sus funciones jurisdiccionales, sin modificar lo expresamente señalado en el texto de la ley electoral.

#### b. Propuesta

Por las razones anteriores, se considera que una de las soluciones para resolver el problema expuesto es modificar el literal 1) en el artículo 5 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, a efectos de otorgarle expresamente la facultad de poder emitir reglamentos que orienten el ejercicio de la función jurisdiccional, siempre que estos no contradigan el texto expreso de la ley.

#### c. Fórmula normativa

**“Artículo 5.-** Son funciones del Jurado Nacional de Elecciones:

- a. Administrar justicia, en instancia final, en materia electoral;
- b. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio;
- c. Fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, en cumplimiento del

- Artículo 178 de la Constitución Política del Perú y de las normas legales que regulan los procesos;
- d. Fiscalizar la legalidad de la elaboración de los padrones electorales; luego de su actualización y depuración final previa a cada proceso electoral;
- e. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas;
- f. Resolver en instancia última y definitiva, sobre la inscripción de las organizaciones políticas y la de sus candidatos en los procesos electorales;
- g. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral;
- h. Proclamar los resultados del referéndum o de cualquier otro tipo de consulta popular;
- i. Proclamar a los candidatos u opciones elegidos en los respectivos procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares;
- j. Expedir las credenciales a los candidatos elegidos en los respectivos procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares;
- k. Declarar la nulidad de un proceso electoral, de referéndum u otras consultas populares, en los casos señalados en el Artículo 184 de la Constitución Política del Perú y las leyes;
- l. Dictar las resoluciones y la reglamentación necesarias para su funcionamiento.
- Asimismo, dictar la reglamentación necesaria, de conformidad y en ejecución de lo establecido en la ley, para la realización del proceso electoral.**
- m. Resolver, en última instancia, las reclamaciones que se presente sobre la constitución y el funcionamiento de los Jurados Electorales Especiales;
- n. Recibir y admitir las credenciales de los personeros de las organizaciones políticas;
- o. Resolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Electorales Especiales;
- p. Absolver las consultas de carácter genérico no referidas a casos concretos, que los Jurados Electorales Especiales y los demás organismos del Sistema Electoral le formulen sobre la aplicación de las leyes electorales;
- q. Denunciar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones penales previstas en la ley;
- r. Revisar, aprobar y controlar los gastos que efectúen los Jurados Electorales Especiales, de acuerdo con los respectivos presupuestos;
- s. Dividir, a solicitud de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, las circunscripciones electorales en unidades menores, a fin de agilizar las labores del proceso electoral;

- t. Resolver, en última instancia, las rachas formuladas contra la inscripción de candidatos u opciones;
- u. Declarar la vacancia de los cargos y proclamar a los candidatos que por ley deben asumir;
- v. Autorizar para cada proceso electoral el uso del Padrón Electoral, elaborado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil;
- w. Diseñar y ejecutar programas de capacitación electoral dirigidos a los miembros de los organismos conformantes del Sistema Electoral;
- x. Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto, puede suscribir convenios con los colegios, universidades y medios de comunicación. Esta función es ejercida de manera permanente e ininterrumpida, sin perjuicio de lo dispuesto por los literales h) y n) del artículo 5 de la Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es el órgano de altos estudios electorales, de investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Jurado Nacional de Elecciones. Organiza cursos de especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad. Su implementación no irroga gasto público distinto al previsto en su presupuesto. El Pleno aprueba su reglamento.
- y. Designar o cesar al Secretario General del Jurado Nacional de Elecciones;
- z. Ejercer las demás atribuciones relacionadas con competencia establecidas en la presente ley y la legislación electoral vigente.”

Si en el cómputo de votos de un acta electoral se advierte problemas de ilegibilidad, falta de datos, datos imprecisos o errores materiales, el acta debe observarse. El acta observada se

~~Artículo 315. – Si en el cómputo de votos de las Actas Electorales, un Acta no consignó el número de votantes, se considera como dicho número la suma de los votos. En caso de considerar dos tipos de elecciones, si hay diferencia entre las sumas respectivas, se toma el número mayor. Si este número es mayor que el número de electores hábiles inscritos, se anula la parte pertinente del Acta.~~

### c. Fórmula normativa

Por las razones anteriores, se considera que una de las soluciones para resolver el problema expuesto es modificar el artículo 315 y agregar el artículo 315-A en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a efectos de regular expresamente las diferentes causales de nulidad de actas observadas:

### b. Propuesta

En principio, todo derecho fundamental, y en especial sus límites, deben ser regulados por ley y no por normas infrallegales. Esto en correlato con el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En ese sentido, las disposiciones que regulan la nulidad de actas convalidadas en la Resolución N° 0331-2015-JNE, deberían tener rango legal y no reglamentario. Ello es así, pues la nulidad de un acta conlleva automáticamente a perder las votaciones de una mesa entera de sufragio, lo que claramente implica una restricción clara al derecho fundamental de los votantes de dicha mesa.

Uno de los problemas que se han detectado es que el Jurado Nacional de Elecciones ha emitido disposiciones de nivel reglamentario que contradicen el texto expreso de la ley electoral. Esta situación es sumamente grave, si se considera que lo regulado mediante reglamento es el ejercicio del derecho de sufragio, tanto activo como pasivo de los ciudadanos peruanos.

### a. Diagnóstico

23.2. Propuesta de regulación de los supuestos de anulación del acta electoral

política. Cuando la suma total de votos preferenciales de los candidatos o listas de candidatos de una organización política es mayor al doble de la votación de la misma agrupación política, se anula la votación preferencial de todos sus candidatos o listas de candidatos, sin perjuicio de la votación que esta obtuvo.”

- e. Cuando la votación preferencial de un candidato o lista de candidatos exceda la votación obtenida por su organización política, se anula la votación preferencial de dicho candidato o lista, sin perjuicio de la votación preferencial de cualquier otro candidato o lista, ni de la votación obtenida por la organización política.
  - f. Cuando la suma total de votos preferenciales de los candidatos o listas de candidatos de una organización política es mayor al doble de la votación de la misma agrupación política, se anula la votación preferencial de todos sus candidatos o listas de candidatos, sin perjuicio de la votación que esta obtuvo.”
- a. Ningún dato numérico registrado en el acta puede exceder el “total de electores hábiles” de la mesa de sufragio. Cuando esto suceda, se anulará la parte del acta que sea pertinente.
  - b. Ninguna votación registrada en el acta puede ser mayor al “total de ciudadanos que votaron”. Cuando esto suceda, se anulará el dato numérico que sea pertinente.
  - c. Cuando el “total de ciudadanos que votaron” es mayor a la suma de los votos válidos emitidos a favor de cada organización política, los votos en blanco, los votos nulos y los votos impugnados. En este caso, se suma a los votos nulos la diferencia entre el “total de ciudadanos que votaron” y la cifra obtenida de la suma de los votos emitidos.
  - d. Cuando el “total de ciudadanos que votaron” es menor a la suma de los votos válidos emitidos a favor de cada organización política, los votos en blanco, los votos nulos y los votos impugnados. En este caso, se anula el acta y se carga a los votos nulos el “total de ciudadanos que votaron”.
  - e. Cuando la votación preferencial de un candidato o lista de candidatos exceda la votación obtenida por su organización política, se anula la votación preferencial de dicho candidato o lista, sin perjuicio de la votación preferencial de cualquier otro candidato o lista, ni de la votación obtenida por la organización política.
  - f. Cuando la suma total de votos preferenciales de los candidatos o listas de candidatos de una organización política es mayor al doble de la votación de la misma agrupación política, se anula la votación preferencial de todos sus candidatos o listas de candidatos, sin perjuicio de la votación que esta obtuvo.”

sobre la base de los siguientes criterios:

Artículo 315-A.- La resolución de las actas observadas se realiza

emitir un pronunciamiento. El jurado electoral especial coteja el acta observada con el ejemplar que le corresponde. Si el cotejo no permite resolver la observación, puede requerir las actas restantes o el material electoral a fin de obtener elementos de juicio suficientes para emitir un pronunciamiento.

remite al jurado electoral especial para pronunciarse sobre las observaciones.

“Artículo 363. Los Jurados Electorales Especiales pueden declarar la nulidad de la votación realizada en las Mesas de Sufragio, en los siguientes casos:

a) Cuando la Mesa de Sufragio se haya instalado en lugar distinto del señalado o en condiciones diferentes de las establecidas por esta Ley, o después de las doce (12.00) horas, siempre que tales hechos hayan carecido de justificación o impedido el libre ejercicio del derecho de sufragio;

b) Cuando haya mediado fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia para inclinar la votación en favor de una lista de candidatos o de determinado candidato. Cuando, por cualquier medio, se afecte la libertad de elección de los votantes o se realice una acción que incline la votación a favor de una determinada opción

### c. Fórmula normativa

Por las razones anteriores, se propone una modificación al literal b del artículo 363 de la Ley Orgánica de Elecciones, para no referir en el supuesto a conductas tipificadas en el Código Penal que impidan su aplicación al proceso electoral.

### b. Propuesta

En el análisis de la actuación del JNE se ha verificado que la aplicación del supuesto contemplado en el literal b es problemática. El JNE entiende que los supuestos que consideren conductas delictivas no pueden ser resueltos por el JNE, sino por el Poder Judicial. En consecuencia, los supuestos descritos en el literal, bajo comentario, no tendrían una aplicación para el proceso electoral.

La Ley Orgánica de Elecciones (LOE) señala dos tipos diferentes de nulidad: La nulidad parcial y la nulidad total de las elecciones. La nulidad parcial, a su vez, puede ser de dos tipos: la nulidad de la votación realizada en las mesas de sufragio (artículo 363) y la nulidad de las elecciones, en un distrito o provincia, declaradas por los jurados electorales especiales (artículo 364). Por otro lado, la nulidad total es de un solo tipo y se configura cuando se cumplen los dos supuestos específicos señalados en el artículo 365 de la LOE.

### a. Diagnóstico

23.3. Propuesta de modificación de los supuestos de nulidad parcial

- e) Cuando los miembros de la Mesa de Sufragio hayan ejercido violencia o intimidación sobre los electores, con el objeto indicado en el inciso anterior y,
- d) Cuando se compruebe que la Mesa de Sufragio admitió votos de ciudadanos que no figuraban en la lista de la Mesa o rechazó votos de ciudadanos que figuraban en ella en número suficiente para hacer variar el resultado de la elección.”

## 23.4. Propuesta de uso de equipos de grabación durante el proceso de votación

### a. Diagnóstico

Según el artículo 33 de la Constitución, el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio. Dicho artículo señala también que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. Ambas disposiciones se encuentran dirigidas a proteger la libertad con la que se ejerce el derecho al voto. La primera, mediante el secreto del acto de votar y, por ende, de la opción política elegida; y, la segunda, mediante la garantía de que nada ni nadie pueda afectar dicha libertad.

Para la protección de la libertad de ejercer el voto es sumamente importante la existencia de un control general sobre el proceso electoral. Un control que no solo sea ejercido por quienes organizan el mismo proceso, sino también por los ciudadanos quienes, al final de cuentas, son quienes emiten su voto.

Ahora bien, para poder efectuar un control adecuado sobre el proceso electoral es necesario reafirmar que los actos que los componen sean públicos. Y se dice "reafirmar" en tanto que se ha deducido equivocadamente que los procesos electorales tienen carácter reservado, so pretexto del "secretismo" del voto.

En ese sentido, es importante distinguir entre la publicidad de todos los actos de los procesos electorales, como norma general, y el secreto del voto, como excepción a la regla. La primera situación se sustenta en la publicidad general de todo acto de la administración pública, que engloba a todas las etapas y actos de los procesos electorales como, por ejemplo, los actos de gestión, administrativos y jurisdiccionales que llevan a cabo los organismos electorales. La segunda situación, se sustenta en la protección de la libertad del acto individual de votar, que solo alcanza al votante en el preciso momento en que este ingresa a la cámara secreta para optar por una opción política.

Así las cosas, al no existir una disposición que señale expresamente el carácter público de los actos relacionados al proceso electoral, se ha generado una especie de creencia social que impide que los ciudadanos puedan ejercer el control, por ejemplo, mediante mecanismos de grabación sobre los actos que se realizan en cada mesa o, asimismo, que algunas actuaciones jurisdiccionales se realicen de forma reservada. Este

problema, que se encuentra en la psique de muchos ciudadanos y funcionarios públicos –electorales y policiales-, puede originar sospecha y especulación con relación al proceso en sí, reduciendo la legitimidad de los resultados y afectando la paz social.

#### **b. Propuesta**

Por las razones antes expuestas se propone agregar un párrafo al artículo 5 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a efectos de que se señale expresamente el carácter público de los procesos electorales y de todos los actos relacionados a ellos, enfatizando en la garantía que deben brindar los organismos electorales sobre sus actos.

Asimismo, se propone la modificación del artículo 239 de la LOE a efectos de reafirmar la publicidad de los actos realizados en las mesas de votación, siempre que respete el secreto del voto y el orden público. También se propone que la ONPE pueda implementar mecanismos de videograbación en los locales y mesas de votación. Las grabaciones podrán ser usadas, por ejemplo, para la corroboración de la identidad de los miembros de mesa o para despejar cualquier duda sobre sus actos.

#### **c. Fórmula normativa**

**“Artículo 5.-** Los Procesos Electorales se rigen por las normas contenidas en la presente Ley y por sus respectivas normas de convocatoria de acuerdo con el Título IV de esta Ley.

**Todos los actos relacionados a los procesos electorales tienen carácter público. Los organismos electorales están obligados a garantizar dicha publicidad.”**

**“Artículo 239.-** Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las ocho (08:00) de la mañana y efectuarse la votación hasta las dieciséis (16:00) horas.

Alternativamente, en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del voto por el ciudadano en una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente. El voto postal sólo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general.

Está permitido el uso de equipos de fotografía o videograbación en las mesas de sufragio, siempre que no se vulneren el secreto del voto y el orden público. La ONPE está facultada para implementar mecanismos de videograbación en los locales y mesas de votación y está obligada a almacenar las grabaciones realizadas, las cuales tienen carácter público.”

### **23.5. Propuesta para estandarizar impedimentos sobre candidaturas en elecciones presidenciales, congresales, de Parlamento Andino, regionales y municipales**

#### **a. Diagnóstico**

En la actualidad, las candidaturas en todos los procesos electorales de elección de autoridades están sujetas a impedimentos. Parte de estas condiciones están contenidas en la Constitución, como es el caso de la imposibilidad de reelección del Presidente de la República, de los congresistas, de los gobernadores y vicegobernadores regionales o los alcaldes, provinciales y distritales.

Otra parte de los impedimentos están contenidas en las diversas leyes electorales existentes. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de Elecciones contiene los impedimentos para postular a los cargos de presidente, vicepresidentes y congresistas de la República; la Ley de Elecciones Regionales, los impedimentos para postular a los cargos de gobernador, vicegobernador o consejero regional; y, la Ley de Elecciones Municipales, que contiene los impedimentos para postular a los cargos de alcalde o regidor, provincial o distrital.

Como se observa, el problema con tales impedimentos es que se encuentran regulados de una forma tan dispersa y descoordinada que han ocasionado que una misma persona con una condición determinada tenga diferentes impedimentos para diferentes cargos, cuando la razón de fondo, en la mayoría de los casos, es la misma: Impedir que una persona abuse de su posición para ganar un cargo de elección popular.

Un ejemplo claro de lo antes mencionado se observa en el caso de los gobernadores regionales. Estos funcionarios están obligados a renunciar al cargo 6 meses antes de la fecha de la elección cuando deseen postular a los cargos de presidente, vicepresidente o congresista de la República (artículo 191 de la Constitución); están impedidos de ser reelegidos en el mismo cargo; están obligados a pedir licencia por 120 días sin goce de haber cuando deseen postular a los cargos de vicegobernador o consejero regional (artículo 14.4 de la LER); están obligados a renunciar 6 meses antes de la elección cuando deseen postular al cargo de alcalde (artículo 191 de la Constitución); y, están obligados a pedir licencia sin goce de haber por 30 días antes de la elección cuando deseen postular al cargo de regidores (artículo 8 de la LEM).

A lo antes expuesto se deben agregar las lagunas normativas que en recientes elecciones se advirtieron con relación a importantes funcionarios públicos, como es el caso de los congresistas de la República que formaron parte del Congreso disuelto el año 2019, sobre quienes hubo la duda de si podían o no postular en las elecciones extraordinarias. Asimismo, el caso del expresidente Martín Vizcarra Cornejo quien, después de ser vacado del cargo, postuló al cargo de Congresista de la República. Sobre este, es importante resaltar la existencia de un vacío legal sobre su postulación al cargo de vicepresidente o congresista de la República, o parlamentario andino, en una elección inmediata a la culminación de cargo.

Todo lo antes mencionado ha ocasionado un serio problema, no solo para los votantes, sino también para las personas que deseen ser candidatos, pues las reglas de juego no se presentan claras.

#### **b. Propuesta**

Se propone la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones Municipales, a efectos de estandarizar los impedimentos para postular a cargos de elección popular.

#### **c. Fórmula normativa**

##### **Ley 26859, Ley de Orgánica de Elecciones**

~~“Artículo 107. No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:~~

- ~~a. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General de la República y las autoridades regionales, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;~~
- ~~b. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, si no han dejado el cargo 6 (seis) meses antes de la elección;~~
- ~~c. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;~~

- d. ~~Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que no han pasado a la situación de retiro por lo menos seis meses antes de la elección;~~
- e. ~~El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección.~~
- f. ~~Los comprendidos en el artículo 10;~~
- g. ~~Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDRECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM);~~
- h. ~~Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.~~
- i. ~~Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.~~

**“Artículo 107.- Están impedidos de ser candidatos a cualquier cargo de elección popular en elecciones presidenciales, congresales, al Parlamento Andino, regionales y municipales, las siguientes personas:**

1. Los ministros y viceministros de Estado; los magistrados del Poder Judicial; los fiscales del Ministerio Público; los magistrados del Tribunal Constitucional; los miembros de la Junta Nacional de Justicia; el Contralor General de la República; el Defensor del Pueblo; el presidente del Banco Central de Reserva del Perú; el superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; el superintendente Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, si no han cesado funciones por lo menos ciento ochenta días antes de la elección.
2. Los miembros de la alta dirección del Poder Legislativo; del Poder Judicial; del Poder Ejecutivo, en sus tres niveles de gobierno; de los organismos constitucionalmente autónomos; de las empresas del Estado; si no han cesado funciones por lo menos ciento ochenta días antes de la elección.

3. Los funcionarios de los organismos electorales, si no han cesado funciones por lo menos ciento ochenta días antes de la elección.
4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, si no han pasado a retiro por lo menos ciento ochenta días antes de la elección.
5. El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce o ha ejercido en el año precedente a la elección, los cargos de presidente de la República, gobernador regional o alcalde.
6. Las personas suspendidas en el ejercicio de la ciudadanía o inhabilitadas para ejercer la función pública.
7. Las personas con condena por delito doloso en cualquier instancia, en calidad de autora o cómplice, vigente a la fecha límite para presentación de candidaturas. El impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas, violación de la libertad sexual, colusión, peculado o corrupción de funcionarios.
8. Los deudores inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles y en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.
9. Los funcionarios públicos en general, si no cuentan con licencia sin goce de haber de por lo menos treinta días antes de la elección.”

“Artículo 107-A.- Están impedidos de ser candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la República las siguientes personas:

1. El presidente y vicepresidentes de la República.
2. Los gobernadores, vicegobernadores y alcaldes, si no han cesado funciones por lo menos ciento ochenta días antes de la elección.
3. Los congresistas de la República, los miembros del Parlamento Andino, los consejeros regionales y regidores, si no cuentan con licencia sin goce de haber de por lo menos sesenta días antes de la elección.

~~“Artículo 113.- No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:~~

- a. ~~Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General y las autoridades regionales;~~
- b. ~~Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo;~~
- c. ~~El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones; y,~~
- d. ~~Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad;~~

~~Tampoco pueden ser elegidos congresistas quienes no se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).~~

~~No pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual, el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.~~

~~Tampoco pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, los que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenados a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de evasión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.<sup>22</sup>~~

**“Artículo 113.- Están impedidos de ser candidatos al Congreso de la República las siguientes personas:**

1. El presidente y vicepresidentes de la República.
2. Los gobernadores, vicegobernadores y alcaldes, si no han cesado funciones por lo menos ciento ochenta días antes de la elección.
3. Los congresistas de la República.

4. Los miembros del Parlamento Andino, los consejeros regionales y regidores, si no cuentan con licencia sin goce de haber de por lo menos sesenta días antes de la elección.

~~“Artículo 114.- Están impedidos de ser candidatos los comprendidos en el Artículo 10 de esta Ley, así como los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos y de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serles concedida 60 (sesenta) días antes de la fecha de las elecciones. Asimismo, los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal.”~~

**“Artículo 114.- Están impedidos de ser candidatos al Parlamento Andino las siguientes personas:**

1. El presidente y vicepresidentes de la República.
2. Los gobernadores, vicegobernadores y alcaldes.
3. Los congresistas de la República, los miembros del Parlamento Andino, los consejeros regionales y regidores, si no cuentan con licencia sin goce de haber de por lo menos sesenta días antes de la elección.

### Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales

~~“Artículo 14.- Impedimentos para postular~~

~~No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:~~

1. ~~El Presidente y los vicepresidentes de la República ni los congresistas de la República.~~
2. ~~Salvo que renuncien de manera irrevocable ciento ochenta (180) días antes de la fecha de elecciones, los alcaldes que deseen postular al cargo de presidente regional.”~~
3. ~~Salvo que renuncien de manera irrevocable ciento ochenta (180) días antes de la fecha de las elecciones:~~
  - a) ~~Los ministros y viceministros de Estado.~~
  - b) ~~Los magistrados del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Constitucional.~~
  - c) ~~El Contralor General de la República.~~
  - d) ~~Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.~~
  - e) ~~Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).~~
  - f) ~~El Defensor del Pueblo y el Presidente del Banco Central de Reserva.~~

- ~~g) El Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.~~
- ~~h) El Superintendente de Administración Tributaria (Sunat).~~
- ~~i) Los titulares y miembros directivos de los organismos públicos y directores de las empresas del Estado.”~~
- ~~4. Salvo que soliciten licencia sin goce de haber ciento veinte (120) días antes de la fecha de elecciones:~~
  - ~~a) Los presidentes y vicepresidentes regionales que deseen postular a cualquier cargo de elección regional;~~
  - ~~b) Los alcaldes que deseen postular al cargo de vicepresidente o consejero regional;~~
  - ~~c) Los regidores que deseen postular al cargo de presidente, vicepresidente o consejero regional;~~
  - ~~d) Los gerentes regionales, directores regionales sectoriales y los gerentes generales municipales;~~
  - ~~e) Los gobernadores y tenientes gobernadores;~~
- ~~5. También están impedidos de ser candidatos:~~
  - ~~a) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú mientras no hayan pasado a situación de retiro, conforme a Ley;~~
  - ~~b) Los funcionarios públicos que administran o manejan fondos del Estado y los funcionarios de empresas del Estado si no solicitan licencia sin goce de haber treinta (30) días naturales antes de la elección, la misma que debe serles concedida a la sola presentación de su solicitud;~~
  - ~~c) Los funcionarios públicos suspendidos, destituidos o inhabilitados conforme al artículo 100 de la Constitución Política del Perú;~~
  - ~~d) Quienes tengan suspendido el ejercicio de la ciudadanía conforme al artículo 33 de la Constitución Política del Perú;~~
  - ~~e) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECCI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM);~~
  - ~~f) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas;~~
  - ~~g) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.~~

“Artículo 14.- Están impedidos de ser candidatos a gobernador, vicegobernador y consejero regional las siguientes personas:

1. El presidente y vicepresidentes de la República.
2. Los gobernadores y vicegobernadores regionales.
3. Los alcaldes, si no han cesado funciones por lo menos ciento ochenta días antes de la elección.
4. Los congresistas de la República.
5. Los miembros del Parlamento Andino, los consejeros regionales y regidores, si no cuentan con licencia sin goce de haber de por lo menos sesenta días antes de la elección.”

### Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales

#### ~~“Artículo 8.- Impedimentos para postular~~

~~No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:~~

~~8.1 Los siguientes ciudadanos:~~

- ~~a) El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.~~
- ~~b) Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo.~~
- ~~c) Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades.~~
- ~~d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad.~~
- ~~e) Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la elección.~~
- ~~f) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).~~
- ~~g) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual, el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.~~

~~h) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas;~~

~~8.2 Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones:~~

- ~~a) Los Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores;~~
- ~~b) Los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y de los organismos electorales;~~
- ~~c) Los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional y los Directores Regionales sectoriales;~~
- ~~d) Los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y los Directores de las empresas del Estado;~~
- ~~e) Los miembros de Comisiones Ad Hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo;~~
- ~~f) Los alcaldes y regidores que postulan a la reelección no requieren solicitar licencia.”~~

**“Artículo 8.- Están impedidos de ser candidatos a alcalde y regidor las siguientes personas:**

- 1. El presidente y vicepresidentes de la República.**
- 2. Los gobernadores y vicegobernadores regionales, si no han cesado funciones por lo menos ciento ochenta días antes de la elección.**
- 3. Los alcaldes.**
- 4. Los congresistas de la República.**
- 5. Los miembros del Parlamento Andino, los consejeros regionales y regidores, si no cuentan con licencia sin goce de haber de por lo menos sesenta días antes de la elección.”**

## 23.6. Propuesta para la actualización del padrón electoral con relación a los fallecidos

### a. Diagnóstico

En la actualidad, la Ley Orgánica de Elecciones indica que el padrón electoral se cierra con un año de anticipación a la fecha de las elecciones. Este es un plazo relativamente largo que bien podría generar problemas en la correcta organización del proceso electoral, dado la cantidad de fallecidos que se pueden presentar entre la fecha de cierre y el día de la elección.

Por tal motivo, es necesario que el RENIEC mantenga una relación constante de coordinación e intercambio de información con la ONPE, a efectos de evitar que personas que los nombres de las personas fallecidas puedan ser depuradas de la lista de electores de la mesa de sufragio a la que estas pertenecen.

A todo ello se debe señalar que el Congreso de la República ya ha emitido una regla para las Elecciones Regionales y Municipales 2022 a fin de solucionar este tipo de problemas. Dicha regla, sin embargo, se encuentra en una disposición transitoria de la Ley de Organizaciones Políticas, por lo que se hace necesaria su incorporación en el cuerpo de disposiciones permanentes de dicha ley electoral.

### b. Propuesta

Se propone modificar el artículo 204, Ley de Orgánica de Elecciones, a efectos de que el RENIEC remita mensualmente la relación de personas agregadas o eliminadas del padrón electoral, lo cual incluye la eliminación por fallecimiento.

### c. Fórmula normativa

“Artículo 204.- (...)”

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil remitirá **trimestralmente mensualmente** al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la relación de inscripciones agregadas o eliminadas del Padrón Electoral a nivel

nacional, relación que deberá contener los mismos datos e imágenes que se consignan en el Padrón Electoral conforme al artículo 210 de la presente Ley.”.

MARTHA L. MOYANO DELGADO

## 23.7. Propuesta para otorgar una subvención a los miembros de mesa

### a. Diagnóstico

Uno de los problemas que se repite en la mayoría de procesos electorales es la baja participación ciudadana como miembros de mesa. Las razones exactas por las cuales este fenómeno sucede no se han determinado con exactitud. Sin embargo, es muy común que las personas seleccionadas para ocupar dicho cargo no asistan a cumplir con la función que se les ha encomendado.

Por tal motivo, durante las Elecciones Generales 2021, y en el marco de un contexto de emergencia sanitaria, el Poder Ejecutivo tuvo la iniciativa de otorgar un estipendio de 120 soles a todas las personas que ocupasen efectivamente el cargo de miembro de mesa. Esta situación ocasionó que en dichas elecciones se registrara una alta presencia de miembros de mesa, con lo cual las incidencias relacionadas mesas abiertas tardíamente se redujeron en gran medida. Por tal razón, una disposición similar fue legislada también para las Elecciones Regionales y Municipales 2022, para regular la entrega de 2.5% de una UIT a favor de miembros de mesa

### b. Propuesta

Se propone agregar un párrafo al artículo 55 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a efectos de incorporar la posibilidad de otorgar un estipendio económico a favor de los miembros de mesa que ocupen efectivamente el cargo.

### c. Fórmula normativa

**“Artículo 55.-** Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular.

La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes.

En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos.

Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.

**Los ciudadanos que cumplan la función de miembros de Mesa de Sufragio el día de la jornada electoral recibirán una compensación monetaria correspondiente al 2,5% de la UIT. La ONPE tiene a su cargo el pago y la distribución del incentivo, así como la regulación de diferentes modalidades de pago destinadas a facilitar su cobro. Lo establecido en la presente disposición se financia con cargo al presupuesto institucional de la ONPE sin demandar recursos adicionales al tesoro público.”**

## **23.8. Propuesta sobre la convocatoria y elaboración de preguntas en el referéndum**

### **a. Diagnóstico**

El 10 de octubre de 2018, el ex Presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo, convocó a un referéndum nacional. Mediante este proceso se le consultó a la ciudadanía peruana por su aprobación sobre cuatro reformas constitucionales aprobadas en primera votación por el Congreso de la República. Aunque el proceso culminó con éxito, este no se libró de algunos cuestionamientos, entre ellos, dudas sobre su base legal y su correcta convocatoria.

Los problemas se pueden advertir en el Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, por el cual se convocó al referéndum. En dicha norma se señaló, sobre la base de un informe del Jurado Nacional de Elecciones, que la convocatoria a referéndum para ratificación de reformas constitucionales se debía realizar sobre la base de la Ley Orgánica de Elecciones, ante la supuesta inexistencia de una ley que regulase este tipo especial de referéndum. En consecuencia, el Poder Ejecutivo actuó conforme a lo señalado por el JNE y, en aplicación de la LOE, realizó la convocatoria a elecciones y, asimismo, se encargó de formular las preguntas que guiaron el proceso de referéndum.

Esta situación abrió un camino para que puedan cometerse irregularidades futuras. Y es que el Poder Ejecutivo no debiera tener ninguna participación de fondo en los procesos de referéndum, lo cual incluye la formulación de preguntas expresadas en la convocatoria. La razón de ello radica en evitar injerencias en la voluntad popular. Esta exigencia es aún más palpable cuando se trata de procesos de referéndum para aprobar reformas constitucionales según el artículo 206 de la Constitución.

### **b. Propuesta**

Se propone modificar el artículo 44 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, a efectos de que las preguntas formuladas en la convocatoria a referéndum sean realizadas por una autoridad neutral: El Jurado Nacional de Elecciones, en los términos siguientes:

c. **Fórmula normativa**

**“Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum**

La convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, salvo que se trate de una reforma constitucional, en cuyo caso es convocado por el presidente de la República, por disposición del Congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.

En cualquier caso, la Oficina Nacional de Procesos Electorales formulará las preguntas que guían el proceso de referéndum. El solicitante del referéndum puede cuestionar las preguntas, dentro de los tres días hábiles luego de su publicación, ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.”

## 23.9. Propuesta sobre la aplicación de la valla electoral

### a. Diagnóstico

Se ha observado un problema con relación a la cancelación de organizaciones políticas. Actualmente, la ley electoral exige la superación de dos vallas electorales que tienen que cumplir los partidos y los movimientos para evitar ser cancelados: La primera valla se traduce en la obtención de un mínimo de representantes ante el Congreso o el Consejo Regional; la segunda valla, por otro lado, se refleja en la exigencia cumplir con un porcentaje mínimo de votos luego de una elección.

Particularmente, la exigencia de cinco representantes al Congreso en más de una circunscripción y, al menos, cinco por ciento de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso, fue una propuesta de la denominada Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política<sup>93</sup>. La propuesta, en el fondo, tenía la finalidad de separar a los partidos con poca representación real de los partidos fuertes, a efectos de depurar a los primeros del sistema de partidos y contribuir con el proceso de fortalecimiento e institucionalización de los segundos.

La propuesta anterior fue tomada por el Congreso de la República en el año 2019. Es así que se modificó el artículo 13 de la Ley de Organizaciones Políticas y, asimismo, se creó un artículo 13-A, a efectos de materializar similares exigencias para los movimientos regionales.

Ahora bien, luego de las Elecciones Generales 2021, muchos de los partidos vigentes en aquel entonces fueron cancelados a raíz de la aplicación del artículo 13 de la LOP. De todos ellos un caso especial llamó la atención: El del Partido Morado. Esta organización política superó la valla de porcentaje en el proceso de Elecciones Generales 2021, sin embargo, no logró los cinco congresistas exigidos por la norma – el Partido Morado solo consiguió tres congresistas en una única circunscripción-, por lo que su inscripción fue cancelada por el ROP.

Para la comisión, la decisión del ROP tenía total validez, pues es claro que una organización política que alcance menos de cinco congresistas no solo evidencia una representación ciudadana muy baja, sino que

<sup>93</sup> Ver: COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA. *Hacia la democracia del bicentenario. Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. p. 26 y, asimismo, ver el Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional (que se encuentra en el mismo informe).

afecta también al fortalecimiento del sistema de partidos políticos y al normal funcionamiento congresal, pues menos de cinco congresistas no pueden formar una bancada completa.

A pesar de las razones anteriores, la decisión del ROP fue más tarde revertida por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones mediante la Resolución N° 0851-2021-JNE, con una interpretación claramente contradictoria con relación a la ley electoral y los fines por los que esta fue modificada.

Así las cosas, con la resolución citada, el Pleno abrió una puerta para el debilitamiento del sistema de partidos políticos peruano, al haber sentado como precedente la posibilidad de que una organización cumpla el porcentaje mínimo requerido, pero no con el mínimo de representantes exigido, a pesar de las consecuencias negativas que esto pudiera generar.

Por tal motivo, es necesario que el Congreso de la República corrija este error, mediante la modificación del artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones, a efectos de reafirmar lo expresado en los artículos 13 y 13-A de la Ley de Organizaciones Políticas.

#### **b. Propuesta**

Se propone modificar el artículo 20 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a efectos concordar dicho dispositivo normativo con el artículo 13 de la LOP y, en ese sentido, contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos peruano.

#### **c. Fórmula normativa**

**“Artículo 20.-** Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos ~~seis (6)~~ **cinco (5)** representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, ~~es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o~~ y haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.”

### **23.10. Propuesta para el reconocimiento de los derechos de los afiliados de una organización política y solución de controversias**

#### **a. Diagnóstico**

En la actualidad, todos los conflictos internos de las organizaciones políticas son resueltos únicamente por los llamados órganos electorales centrales y sus dependencias, los órganos electorales descentralizados. Así pues, no se encuentra regulado de manera expresa ningún mecanismo de control jurídico externo para las organizaciones políticas que garantice el cumplimiento de los derechos de los afiliados de una organización política o de las reglas de democracia interna.

Si bien es cierto que las organizaciones políticas son entidades autónomas, esto no significa que sus actos internos estén liberados de cualquier tipo de control externo. Y es que incluso en su interior, puede existir la posibilidad de que se impida a los propios afiliados el ejercicio de sus derechos políticos.

En ese sentido, existe un vacío con relación al control sobre controversias nacidas en el fuero interno de las organizaciones políticas. Por tal motivo, al no existir una jurisdicción especializada sobre este tipo de asuntos, no solo los derechos de participación política se ven afectados, sino también el derecho a la tutela judicial efectiva de los afiliados.

Por tal motivo, es necesario encontrar un punto medio con relación a la protección de los derechos de los afiliados de una organización política. Un punto que no permita la invasión del fuero interno de las organizaciones políticas pero que, a su vez, no deje en desamparo el derecho de sus afiliados, sobre todo, en casos de democracia interna.

#### **b. Propuesta**

Se propone agregar el artículo 36-B en la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, para una efectiva defensa de los derechos de los afiliados al interior de las organizaciones políticas, es decir, un reconocimiento expreso y efectivo de la democracia interna.

#### **c. Fórmula normativa**

**“Artículo 36-B.- El Jurado Nacional de Elecciones tiene competencia sobre los siguientes procesos:**

- a. Conocer de las impugnaciones en contra las decisiones finales emitidas por los órganos directivos de las organizaciones políticas en materia electoral. A pedido de los impugnantes, se puede suspender las decisiones impugnadas en la resolución que admite a trámite el recurso o en resolución posterior.”

MARTHA L. MOYANO DELGADO

## 24. Reforma Constitucional y legal para conservar la cédula de votación

Esta propuesta supone un cambio muy importante y exige una evaluación muy detenida de los efectos de un cambio de esta naturaleza.

### a. Diagnóstico

El proceso electoral peruano se basa, principalmente, en el escrutinio manual de votos y en la eliminación de las cédulas de votación<sup>94</sup>. El proceso tiene, en resumen, la siguiente forma: los miembros de mesa son quienes realizan el escrutinio de los votos en cada proceso electoral. Luego, son los mismos miembros de mesa quienes elaboran un acta señalando el resultado del conteo. Esta acta es luego remitida a la ONPE, para que efectúe el conteo global sobre la base de la totalidad de las actas remitidas.

Como se observa, el proceso de escrutinio encierra varias etapas. Una primera, dirigida por miembros de mesa, quienes no garantizan un correcto llenado del acta. Una segunda, dirigida por la ONPE, que se basa únicamente sobre lo que se ha escrito en el acta. En la primera parte del proceso, las cédulas de votación son el elemento principal; sin embargo, estas son luego destruidas. En la segunda parte, el acta es el elemento central, pues las cédulas ya no existen más.

Esta forma de llevar a cabo el proceso de escrutinio genera un riesgo para la obtención de la verdad electoral pues, en caso de impugnación de mesas u observación de actas por parte de la ONPE, el JNE se basará en el único documento que existe para resolver la controversia: El acta electoral. Sin embargo, si el acta electoral ha sido rellanada incorrectamente, puede ocasionar que el JNE declare nula toda el acta, perdiéndose así la totalidad de los votos emitidos en una mesa.

### b. Propuesta de reforma constitucional

Por tal motivo, se propone la modificación del artículo 185 de la Constitución, para evitar la destrucción de los votos y, de esta forma, se pueda recurrir a ellos en casos litigiosos y no se recurra elementos de prueba secundarios, como es al acta de votación.

<sup>94</sup> Panamá es otro país en el cual también se eliminan los votos.

### Fórmula normativa

**“Artículo 185.** El escrutinio de los votos en toda clase de elecciones, de referéndum o de otro tipo de consulta popular se realiza en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio. Sólo es revisable en los casos de error material o de impugnación, los cuales se resuelven conforme a ley considerando las cédulas de sufragio mediante el procedimiento que determine la ley.”

### c. Propuesta de reforma legal

Asimismo, se propone modificar el artículo 300 de la Ley Orgánica de Elecciones a efectos de crear un procedimiento especial para la resolución de actas observadas considerando el recuento de los votos contenidos en las ánforas.

### Fórmula normativa

~~“Artículo 300. Las cédulas escrutadas y no impugnadas son destruidas por el Presidente de la Mesa de Sufragio, después de concluido el escrutinio, bajo responsabilidad.~~

Culminado el acto de escrutinio, las cédulas de votación son conservadas y custodiadas por la ONPE. Cuando el jurado electoral especial declare nula un acta luego del cotejo pertinente y la verificación del listado de electores, la decisión podrá ser apelada. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones resuelve en última y definitiva instancia el recurso de apelación.

La apelación puede contener, además, la solicitud del recuento de votos. En este caso, el Pleno emitirá resolución sobre la procedencia de la solicitud dentro de los tres días calendarios posteriores a la presentación de la apelación que contenga la petición de recuento. En caso declarar procedente el pedido, el Pleno dispondrá el recuento de votos dentro de los tres días calendarios siguientes a la notificación de la resolución. El recuento de votos se realiza en acto público. La resolución que resuelve el recurso de apelación que contiene un pedido de recuento de votos declarado procedente se emite dentro de los tres días calendario de realizado el recuento pertinente.

Si el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones advierte que un pedido de recuento ha sido formulado de forma maliciosa,

sancionará con 1 UIT a la organización política presentante. La sanción se impone por cada solicitud formulada.”

MARTHA L. MOYANO DELGADO

## V. CONCLUSIONES

### CONCLUSIONES GENERALES

Considerando los términos de la moción aprobada, se emiten las conclusiones generales al respecto:

1. Sobre la existencia de indicios de la comisión de actos de corrupción de parte de los servidores públicos y particulares involucrados en el proceso electoral.

**Conclusión 1:** Existen presuntos indicios de infracciones constitucionales y presuntos delitos tipificados en el Código Penal realizados por servidores públicos involucrados en el proceso electoral.

2. Sobre la existencia de indicios de la comisión de delitos contra el derecho de sufragio cometido por servidores públicos y ciudadanos en el marco del proceso electoral.

**Conclusión 2:** Se han detectado diversas irregularidades, en la actuación del JNE y de la ONPE, que justifican la realización de denuncias y una investigación por parte del Ministerio Público para descartar una actuación sistemática fraudulenta.

3. Proponer reformas a la legislación electoral para superar vacíos normativos que puedan facilitar la generación de irregularidades en los procesos electorales.

**Conclusión 3:** Se han identificado vacíos y defectos normativos para los cuales se proponen doce reformas constitucionales, diez reformas legales y una reforma constitucional y legal sobre la conservación de la cédula de votación y el recuento de votos

## **CONCLUSIONES PARTICULARES**

### **1. INVESTIGACIÓN SOBRE PRESUNTOS ACTOS ILÍCITOS EN CONTRA DEL ORDEN ELECTORAL Y LA VOLUNTAD POPULAR**

#### **1.1. Incompleta composición del Jurado Nacional de Elecciones**

Como ha sido desarrollado en el numeral 7, el Jurado Nacional de Elecciones es un organismo constitucionalmente autónomo con competencias a nivel nacional. Los artículos 177 y 179 de la Constitución Política establecen como se conforma el sistema electoral siendo la máxima autoridad el Jurado Nacional de Elecciones, cuyo Pleno debe estar compuesto por (5) miembros elegidos en diferentes instancias: uno por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República (quien lo preside); uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por el Colegio de Abogados de Lima (CAL), uno por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y uno por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas.

La conformación colegiada y la forma de elección del Pleno garantizan la independencia e imparcialidad en la toma de decisiones de cada uno de sus miembros, hecho remarcado en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26486. Si bien es cierto el artículo 24 de la citada Ley Orgánica de Elecciones establece que el quórum necesario para las sesiones del Pleno es de cuatro (4) miembros, diversas interpretaciones generaron la percepción de falta de legalidad y legitimidad en las decisiones del JNE durante el proceso electoral al no tener sus cinco miembros por la judicialización de la designación del representante del CAL y al tener el Presidente del JNE voto dirimente por dicho motivo.

Si bien es cierto esta anormal situación fue subsanada el 27 de febrero de 2022, casi 7 meses después de la proclamación del resultado del proceso electoral, el Congreso de la República a través de una propuesta de reforma constitucional promovida por la Comisión de Constitución ha aprobada en una primera legislatura que el representante ante el JNE sea elegido de entre todos los colegios de abogados del país.

#### **1.2. Indebida prerrogativa respecto de la declinación al cargo de Miembro Titular del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones por parte del Juez Supremo José Luis Salas Arenas**

Como ha sido desarrollado en el numeral 7.1, el pleno del JNE debió analizar y decidir sobre la procedencia o no de la declinación, y a partir de ello, solicitar a la Fiscalía de la Nación la designación o reemplazo de otro miembro representante del Ministerio Público, previa convocatoria de sesión de la Junta de Fiscales Supremos para evaluar y decidir sobre dicha situación.

El Presidente del Jurado Nacional de Elecciones Dr Jorge Luis Salas Arenas hizo uso de una prerrogativa que no se encuentra establecida en el ordenamiento jurídico, al considerar la declinación del ex magistrado Luis Carlos Arce Córdova como una renuncia – condición que está prohibida por el artículo 16 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones – suspendiendo mediante la Resolución 66-2021P/JNE al citado ex magistrado.

Asimismo, la Dra Zoraida Avalos Rivera, Fiscal de la Nación en el momento de los hechos bajo análisis, omitió convocar a la Junta de Fiscales Supremos disponiendo que el entonces Fiscal Supremo Dr Víctor Raúl Rodríguez Monteza, se incorporara de manera inmediata como Miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Por último, la Ley Orgánica del JNE no establece ni legitima la atribución del presidente del JNE de suspender a un miembro del pleno del JNE, dicha atribución solo le compete a la Junta Nacional de Justicia, luego de un procedimiento administrativo, por lo que el Sr. Jorge Salas Arenas actuó de manera irregular y arbitraria.

Los actos antes descritos configuran la presunta infracción constitucional de los artículos 176, 178 (numeral 3), 179 y 180 de la Constitución, del Juez Supremo Jorge Luis Salas Arenas, Presidente del JNE y de la Dra Zoraida Avalos Rivera ex Fiscal de la Nación, así como de la probable comisión de los delitos de usurpación de funciones y abuso de autoridad, tipificados en los artículos 361 y 376 del Código Penal, respectivamente.

### **1.3. Inscripción de candidato presidencial del partido Perú Libre**

Como se desarrolla en el numeral 8, el Jurado Especial de Lima Centro 1/Jurado Nacional de Elecciones, emitió la Resolución N° 00072-2021-JEE-LIC1-/JNE de fecha 08 de enero 2021, con la que se dispuso inscribir en parte la fórmula de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República para las Elecciones Generales 2021, del partido político “Perú Libre”, incluyendo la participación del ciudadano Pedro Castillo

Terrones, a pesar de no haber declarado su participación en la empresa Consorcio Chotano de Inversionistas Emprendedores JOP S.A.C.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ante la presentación de la hoja de vida del entonces candidato a la Presidencia de la República, debió advertir esta información sobre la conformación de dicha empresa. La irregularidad de esta declaración, contraviniendo u omitiendo consignar información en el Rubro II denominado "*Declaración Jurada de Experiencia de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado*" de la Declaración Jurada de su Hoja de Vida; es una exigencia establecida en el artículo 23 numeral 23.3 inciso 8 de la Ley de Organizaciones Políticas, que podría haber configurado la causal de exclusión según el artículo 48 apartado 48.1 del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino, aprobado por Resolución N° 0330-2020-JNE, respecto de las causales de exclusión por parte de los Jurados Electorales Especiales.

Asimismo, el artículo 886 del Código Civil califica las acciones como bienes muebles, la omisión de esta información en la hoja de vida del señor Pedro Castillo, es concordante con los supuestos establecidos en el artículo 48 del citado reglamento, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos; de manera que a criterio de esta comisión investigadora correspondía la exclusión de dicho candidato por omisión de información.

#### 1.4. Indebida inscripción de la candidatura a la vicepresidencia de la República

Como se desarrolla en el numeral 9.1, el artículo 107 de la Ley Orgánica de Elecciones establece que no pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, si no han dejado el cargo 6 (seis) meses antes de la elección.

Tal como se encuentra literalmente descrito en el artículo b) indicado de la norma, hace referencia al término "**miembros**", no haciendo distinción de jerarquía o rango, dada esta connotación alcanzaría dentro de los impedimentos, a todos los funcionarios que integran los organismos del Sistema Electoral.

De la información recogida por esta comisión investigadora la Sra Dina Boluarte Zegarra ingresó al RENIEC en el año 2007 y desde el año 2015 es jefa encargada de la Oficina Registral Surco – Higuiereta. Asimismo, presentó una solicitud de Licencia Sin Goce de Haber, desde el 12 de marzo de 2021 al 10 de abril del mismo año, fuera del plazo establecido por la norma y tampoco cumplió con la disposición del artículo 107. A pesar de dicha situación el Jurado Especial de Lima Centro 1/Jurado Nacional de Elecciones procedió a su inscripción.

La transgresión a la ley producida por la citada trabajadora de RENIEC, implicaba la nulidad de su inscripción y como consecuencia la Nulidad de la Inscripción de la lista correspondiente, que fue inscrita con un solo vicepresidente, ya que el candidato a Segundo Vicepresidente, el Sr. Vladimir Cerrón Rojas se encontraba impedido de hacerlo por encontrarse condenado por actos de corrupción.

Asimismo, el Jurado Nacional de Elecciones mediante Resolución N° 0331-2020-JNE de fecha 28 setiembre 2020, habría incurrido mediante una resolución en una interpretación unilateral y sesgada del alcance del artículo 107 de la Ley Orgánica de Elecciones que textualmente señala el término “miembros” y no “altos funcionarios”, para los postulantes a los cargos de Presidente y Vicepresidente.

#### **1.5. Indebida inscripción de la fórmula presidencial con una sola candidata a la Vicepresidencia del Partido Perú Libre**

Como se desarrolla en el numeral 9.2, el JEE de Lima Centro 1 en aplicación del artículo 104 de la LOE inscribió la fórmula con un candidato a la presidencia y una sola candidata a la vicepresidencia, sin embargo, existiendo elementos para rechazar la inscripción de ambos candidatos a la vicepresidencia, tal como la Comisión ha desarrollado en el punto 9.1, y de las conclusiones indicadas en el párrafo d del presente capítulo, la fórmula presidencial del Partido Perú Libre no debió ser inscrita.

#### **1.6. Indebida revocatoria de la Resolución que excluyó a candidato al Congreso para el distrito electoral de Lima**

Como se desarrolla en el numeral 10, el ex presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo, candidato al Congreso de la República, por la organización política Partido Democrático Somos Perú para el distrito electoral de Lima, fue excluido del proceso electoral mediante Resolución N° 00203-2021-JEE-LIC2/JNE, del 15 de enero de 2021 por omitir

información en su Declaración Jurada de Hoja de Vida; esta omisión estaba referida a que poseía el 30% de acciones de la empresa Agro Técnica Estuquiña S.A.C., información que sí fue consignada en su Formato de Declaración Jurada de Intereses, correspondiente al año 2020, cuando tenía el cargo de Presidente de la República.

Con Resolución N° 0159-2021-JNE se revoca la Resolución N° 00203-2021-JEE-LIC2/JNE, que excluyó al candidato al Congreso de la República para el distrito electoral de Lima, por la organización política Partido Democrático Somos Perú, en el marco de las Elecciones Generales 2021, a pesar que la Ley de Organizaciones Políticas - Ley N° 28094 indica en su artículo 23.3 en forma indubitable: "8) **Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos.**"

El artículo 886 del Código Civil califica las acciones como bienes muebles, la omisión de esta información en la hoja de vida del señor Martín Vizcarra es concordante con los supuestos establecidos en el artículo 48 del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino, aprobado por Resolución N° 0330-2020-JNE, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos; de manera que a criterio de esta comisión investigadora correspondía la exclusión de dicho candidato por omisión de información.

La actuación del Pleno del JNE para favorecer al ex candidato Martín Alberto Vizcarra Cornejo fue arbitraria e imparcial. Asimismo llama la atención que la Resolución N° 0159-2021-JNE de fecha 21 de enero de 2021 no se encuentra publicada actualmente en el portal del JNE, tal como ha sido constatado por esta comisión, con fecha 24 de abril de 2022, <https://resoluciones.jne.gob.pe/>

#### **1.7. Vulneración al derecho de la participación política con la inscripción improcedente de los candidatos por Lima del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República**

Como se desarrolla en el numeral 11, para el proceso de Elecciones Generales 2021 la agrupación política Partido Popular Cristiano presentó el 22 de diciembre de 2020 a través de su personero legal y ante el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2, la solicitud de inscripción de la fórmula de candidatos para el Congreso de la República por Lima para el periodo 2021-2026. Dicha inscripción fue notificada con la Resolución N° 00048-2020-JEE-LIC2/JNE (fojas 8), declarando inadmisibles las solicitudes de inscripción.

A pesar de haber cumplido con absolver las observaciones dentro del plazo de 2 días calendario que se otorgó, el JEE Lima Centro 2 notificó con la Resolución N° 00100-2020-JEE-LIC2/JNE, que declaraba improcedente la solicitud de inscripción de los candidatos del N° 1 al N° 33 de dicho partido político, por considerar el escrito de subsanación extemporáneo, al haberse presentado fuera del horario establecido, aplicando criterios de una norma que nunca fue publicada.

El Pleno del JNE lejos de administrar justicia electoral tal como está establecido en el artículo 178 de la Constitución Política declaró infundado el recurso presentado mediante Resolución N° 0088-2021-JNE de fecha 12 de enero 2021, argumentando que el propio Tribunal Electoral consideraba como el horario único para la presentación virtual de escritos hasta las 20:00 horas, sin debatir el fondo del pedido.

El Tribunal Constitucional mediante el EXP N.º 02728-2021-PA/TC y sentencia 101/2022 expedida el día 15 de marzo de 2022 ha establecido en forma indubitable la vulneración del derecho de participación política a la agrupación política Partido Popular Cristiano perpetrado por el **Pleno del JNE**, así como del **Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2** dado que se transgredió el artículo 31 de la Constitución Política.

#### **1.8. Vulneración al principio de seguridad jurídica e imparcialidad con la ampliación del plazo de presentación de solicitudes de nulidad de las mesas de sufragio.**

Como se desarrolla en el numeral 12, el Jurado Nacional de Elecciones – JNE, mediante Acuerdo del Pleno del 11 de junio del 2021 acordó por unanimidad “EXTENDER, de manera excepcional, el plazo para la presentación de solicitudes de nulidad de la votación de las mesas de sufragio por las causales previstas en el artículo 363 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, hasta las 20 horas del día 11 de junio de 2021” fundamentando entre otros aspectos un importante número de solicitudes de nulidad de actas electorales correspondientes a votaciones realizadas en diversas zonas del país. Y con el fin de coadyuvar al respeto de la voluntad popular expresada en las urnas.

Ese mismo día mediante otro Acuerdo, el Pleno del JNE dejó sin efecto la extensión del plazo de presentación de solicitudes de nulidad, invocando la sentencia N° 5448-2011-PA/TC, por lo que concluyeron que los plazos vencieron el miércoles 9 de junio a las 20:00 horas, esta decisión se tomó por mayoría. Estas controvertidas decisiones del Pleno vulneraron el principio de seguridad jurídica, principio que ha sido reconocido por el

Tribunal Constitucional como un principio implícitamente contenido en la Constitución y que es pilar fundamental de todo proceso electoral.

A su vez, esta decisión también vulneró el principio de imparcialidad, ya que no se debió hacer un pedido de replanteo de votos sobre todo cuando la resolución inicial ya había sido expedida, esta decisión a criterio de esta comisión investigadora también afectó la neutralidad en la actuación del Pleno del JNE. Finalmente el hecho de que los pedidos de nulidad tengan un plazo en días calendarios pero sin embargo se atiendan solo hasta las 20:00 horas, no solo resulta en una arbitrariedad sino que limita derechos como al debido proceso, consagrado en el inciso 3) del artículo 139º de la Constitución Política y que constituye un principio y un derecho de la función jurisdiccional por el cual todo proceso debe iniciarse y concluirse con la necesaria observancia y respeto de todos los derechos que de él emanen.

#### **1.9. Insuficiente capacitación de los miembros de mesa en el llenado de actas de las mesas de sufragio.**

De la información procesada se puede concluir que existe una insuficiente capacitación de los miembros de mesa en el llenado de actas sobre todo del acta de sufragio, la falta de información que debe ser completada en este formato genera la nulidad de la mayoría de actas en aplicación del Reglamento para el Tratamiento de las Actas Electorales para el Cómputo de Resultados, aprobada mediante Resolución Jefatural N° 000148-2017-JN/ONPE de fecha 23 de mayo de 2017. Las situaciones que se han puesto en evidencia principalmente son a) el no llenado de la información numérica que debe ser consignada en el acta de sufragio y b) la falta de nombres y firmas que exige el reglamento indicado que establece que en cualquiera de sus tres secciones (instalación, sufragio o escrutinio) consten las firmas y datos de los tres miembros de mesa (nombre y número de DNI) y, en las dos secciones restantes, cuando menos las firmas y datos de dos miembros de mesa.

El peritaje efectuado a un grupo de mesas de sufragio N° 003578, 003579 y 003580, de la primera elección, como actas en las cuales las firmas de los miembros de mesa de la sección escrutinio difieren de las consignadas en las secciones instalación y sufragio señala que “exponen plena correspondencia entre sí y provienen del puño gráfico de sus titulares, es decir son AUTÉNTICAS.”<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Páginas 121 a 122 del peritaje efectuado por el oficial superior de la PNP, Juan Manuel Hidalgo Zambrano.

#### **1.10. Falsificación de firmas de los miembros de mesa de la segunda elección presidencial**

Se procedió a efectuar una selección de casos denunciados y se propuso un grupo de mesas de sufragio cuyo resultado arrojó la siguiente conclusión:

- Respecto de las mesas de sufragio N<sup>os</sup> 017896, 017897 y 017898, de la segunda elección, “los textos manuscritos que se exhiben en el llenado de las actas de instalación, sufragio y escrutinio de las mesas de sufragio (...), exponen plena correspondencia gráfica entre sí, es decir han sido trazadas por el mismo puño ejecutor.”<sup>96</sup>

Esta situación es bastante grave porque significa que en el centro de votación Institución Educativa Felipe Santiago de Quirahuara, ubicado en el distrito de Santiago de Quirahuara, provincia de Huaytará y departamento de Huancavelica, en el cual se instalaron tres mesas de votación, ha existido una capacidad de control sobre las mesas de votación que ha permitido que las actas electorales hayan sido llenadas por una misma persona.

Esto es un indicio, más que suficiente, para abrir una investigación y determinar si dicho control significó la afectación de los derechos de los electores.

En el informe de fiscalización del local de votación efectuado por el Sr Mijael Martínez Huaira, Fiscalizador de Local de Votación y presentado al Presidente del JEE de Huancavelica señaló que no se detectó ninguna incidencia durante el día de la votación, (numeral 15).

#### **1.11. Utilización de personas fallecidas para alterar la votación**

De conformidad con la información proporcionada por el RENIEC el padrón electoral, de las Elecciones Generales 2021, incluyó electores fallecidos:

- Al 11 de abril de 2021: 168,720 registros
- Del 12 de abril al 6 de junio de 2021: 63,387 registros

De la muestra verificada de más de trescientos diez registros, de las zonas con mayor diferencia en los resultados de la votación, como Cajamarca,

<sup>96</sup> Conclusiones del peritaje efectuado por el oficial superior de la PNP, Juan Manuel Hidalgo Zambrano, página 122.

Puno, Junín, Huancavelica, Cuzco, Amazonas, no se ha encontrado que se haya registrado votación de los electores fallecidos.

Sin embargo, esta comisión investigadora en concordancia con la necesidad de mantener actualizado el padrón electoral previo al proceso electoral ha recogido una serie de propuestas que apuntan a reducir los tiempos que actualmente existen entre la fecha de cierre del padrón electoral y la realización de la 1ra y 2da vueltas según corresponda, (numeral 16).

## **2. INVESTIGACIÓN SOBRE LOS VACÍOS LEGALES: HALLAZGOS DE IRREGULARIDADES EN LAS ELECCIONES GENERALES 2021**

### **2.1. Irregularidades en la organización del Proceso Electoral (numeral 19)**

2.1.1. Se ha podido establecer que la recomendación efectuada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) con respecto al voto escalonado para el desarrollo de la 1ra vuelta de la jornada electoral, debido a la situación del COVID 19, no fue la adecuada, específicamente con respecto el horario que se estableció para los adultos mayores, mujeres embarazadas y personas de riesgo a los cuales se les recomendó asistir a los centros de votación entre las 7:00 y 09:00 am. Debido a que existe una demora habitual para la asistencia e instalación de los miembros de mesa y por ende de las mesas de votación, sobre todo en zonas urbanas, esta situación ocasionó que muchos adultos mayores se retiraran de su centro de votación sin sufragar, luego de esperar por horas que se instalen las mesas. Dentro de la distribución del padrón electoral según rango de edad, las personas adultas mayores de 70 años debidamente registradas y hábiles para votar fueron 2'173,544 lo cual representaba el 8.9% de la población electoral.

2.1.2. A pesar de las disposiciones contenidas en la Ley N° 31038, que aprobó el horario extendido de votación entre las 07:00 y 19:00 hrs, la ONPE emitió diversas resoluciones modificando el horario de votación exclusivamente para los ciudadanos peruanos en el extranjero (997,033 votantes hábiles según el padrón electoral), habilitando a las Oficinas Consulares a acogerse a un horario diferenciado de la jornada electoral para las Elecciones Generales 2021 en el extranjero, indicando que el horario iniciaba a las 08:00 hrs y terminaba a las 16:00 hrs, según el huso horario de la ciudad. Si bien es cierto hubo países en los que se establecieron

restricciones de tránsito debido a los efectos de la pandemia, esto no ocurrió a nivel generalizado, esto afectó el derecho al voto de los ciudadanos, más aun tomando en cuenta que muchos ciudadanos tenían que desplazarse grandes distancias para poder dirigirse a los centros de votación establecidos para poder ejercer su derecho.

- 2.1.3. El artículo 239° de la Ley Orgánica de Elecciones establece que “en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del voto por el ciudadano en una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito y es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general, esta disposición se encuentra vigente desde el 29 de setiembre 1997 sin embargo, la ONPE no la ha aplicado ni dado cumplimiento hasta la fecha. Esta comisión investigadora ha advertido que este incumplimiento de la ley vulnera el derecho al sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero, sin que se haya reglamentado o dado cumplimiento, lo cual configura la comisión del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales tipificado en el artículo 377 del Código Penal por parte del Jefe de la ONPE Sr Piero Corvetto Salinas.

## **2.2. Deficiente selección y capacitación de los miembros de mesa**

- 2.2.1. Durante el proceso de verificación de la lista de electores para evaluar la actividad jurisdiccional de resolución de actas observadas se identificaron miembros de mesa que no cumplían la condición de mayor instrucción entre los sufragantes de una determinada mesa de sufragio, lo que ocasiono en algunos casos que el acta electoral fuese anulada. Del muestreo efectuado por la Comisión Investigadora se pudo detectar dicha situación en mesas ubicadas en los distritos de Umari (Huánuco), Lima, San Juan de Lurigancho, Los Olivos, Rodríguez de Mendoza (Amazonas), Bambamarca (Cajamarca), Trujillo (La Libertad), Yanacancha (Pasco), e incluso en Ginebra. La responsabilidad del sorteo recae en la ONPE, en coordinación con el RENIEC. El artículo 55 de la LOE establece que se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor, mandato que no se cumplió a cabalidad.

2.2.2. Según cifras de la ONPE el 57.32% de miembros de mesa fueron capacitados para la primera vuelta y un 28.19% para la segunda vuelta. Durante el desarrollo del proceso electoral se evidenciaron errores de miembros de mesa en el llenado de las actas que dieron como resultado la anulación de las mismas, estos errores se vieron materializados en el llenado de las actas de sufragio y las actas de escrutinio principalmente, cuyos resultados comparativamente hablando deben ser iguales, es decir, el número de cédulas de votación utilizadas y que se registran en el acta de sufragio debe ser igual al número total de votos emitidos del acta de escrutinio, asimismo de acuerdo a los procedimientos aplicados por el JNE la mayoría de actas resulto anulada, perjudicando el voto de los electores.

### **2.3. Inadecuada selección de los coordinadores de la ONPE**

2.3.1. Se verificó que la ciudadana Elva Fermina Jáuregui Rojas, con DNI 21542898, condenada por fraude electoral en el año 2010, había sido contratada por la ONPE para el proceso electoral bajo investigación. La referida coordinadora fue contratada en dos oportunidades por la ONPE. La primera vez, por el periodo 16 de marzo al 14 de abril de 2021, en la ODPE de Ica y en el cargo de coordinadora de local de votación. La segunda contratación, por el periodo 26 de mayo al 9 de junio de 2021, en la ODPE de Lima Centro y en el cargo de coordinadora de mesa. Si bien el principio de rehabilitación permite a una persona que ha delinquido retomar su vida en sociedad, esta Comisión Investigadora considera que una persona que ha sido condenada por cometer fraude electoral, provocando un daño irreversible a los ciudadanos en el ejercicio sus derechos políticos, no debe ser contratada nuevamente para cumplir la misma función que desempeñaba cuando cometió el ilícito penal. Este hecho era desconocido por el titular de la ONPE.

### **2.4. Resolución incongruente, arbitraria y parcializada de las actas observadas y de los pedidos de nulidad (numeral 20)**

2.4.1. Al resolver 80 apelaciones de actas observadas, la autoridad electoral, por una decisión no razonable e incumpliendo el mandato constitucional, anuló las actas de 24 mesas de sufragio y desconoció la voluntad de 5,379 electores, vulnerando el artículo 176 de la Constitución Política.

- 2.4.2. Cuando más del 30% de los casos rechazados por el JNE, por cuestiones formales, se sustentan en razonamientos o prácticas que contradicen el principio *pro actione* se está frente a un uso ilegítimo y abusivo del poder de decisión.
- 2.4.3. El JNE omitió ejercer la facultad de anulación parcial de las elecciones bajo el pretexto de que le corresponde a la justicia ordinaria penal determinar si una firma era o no falsa.
- 2.4.4. El excesivo formalismo y formulismo que aplica el JNE genera el incumplimiento de sus funciones constitucionales y la afectación de la voluntad popular.
- 2.4.5. La garantía en las decisiones jurisdiccionales de mantener congruencia entre lo que se resuelve, lo que se apela y aquello que se resuelve de manera definitiva, no ha sido cumplida.
- 2.4.6. El cambio, sin el adecuado sustento, de los criterios jurisdiccionales han afectado la seguridad jurídica.
- 2.4.7. En la resolución de los procesos se han detectado prácticas arbitrarias y violatorias del derecho al debido proceso y a la tutela procesal efectiva.
- 2.4.8. El grado de incorrección, en el ejercicio de la función jurisdiccional del JNE, es demasiado alto y conlleva el incumplimiento del mandato constitucional de asegurar que el escrutinio refleje la voluntad del elector.
- 2.4.9. Los integrantes del Pleno del JNE al negarse a incorporar la lista de electores como elemento de juicio y resolver las actas observadas han incurrido en infracción constitucional al incumplir la obligación de asegurar que el escrutinio refleje la voluntad del elector conforme lo dispone el artículo 176 de la Constitución.
- 2.4.10. Los integrantes del Pleno del JNE, por su participación irregular en la resolución de las actas observadas y en la resolución de los pedidos de nulidad parciales, han incurrido en el delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales tipificado en los artículos 376 y 377 del Código Penal.

## 2.5. Sobre la función fiscalizadora del proceso (numeral 21)

- 2.5.1. No se ha institucionalizado procedimientos para hacer frente al fraude electoral y más bien se omite resolver dichas situaciones en el ámbito electoral y se derivan a la justicia penal.
- 2.5.2. No hay mecanismos para enfrentar las prácticas fraudulentas, las herramientas fiscalizadoras que existen se restringen a verificar aspectos formales del proceso electoral.
- 2.5.3. La posición adoptada por los integrantes de los organismos del sistema electoral, de no incorporar actividades dirigidas a enfrentar el fraude electoral o al declararse “incompetente” para resolverlo, conlleva una responsabilidad administrativa y penal por omisión de funciones (artículo 377 del Código Penal).

### **3. SOBRE LAS PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA**

- 3.1. Es impostergable un rediseño del sistema político, en particular, del sistema de organizaciones políticas y del sistema electoral, con el objetivo de mejorar la democracia en el sistema político y la democracia al interior de las organizaciones políticas.
- 3.2. Se requiere superar los vacíos y las contradicciones normativas, advertidos en los debates y en la investigación realizada, para lograr un proceso electoral con mayor legitimidad y respeto de la voluntad popular.
- 3.3. Se debe crear un marco normativo para reconocer y delimitar la competencia de los organismos del sistema electoral para emitir reglamentos sobre el proceso electoral.

## VI. RECOMENDACIONES

De conformidad con lo establecido en el literal g del artículo 88 del Reglamento del Congreso, considerando lo desarrollado en las páginas precedentes, se procede a indicar los hechos y la calificación jurídica en la determinación de responsabilidad de los involucrados.

Cabe precisar que la responsabilidad de cada involucrado dependerá del rol desempeñado o su particular intervención en cada hecho irregular determinado. Así, por ejemplo, el secretario general del JNE concurre a los plenos con facultad deliberativa, aunque no vota por no ser miembro, por lo que su responsabilidad dependerá del asesoramiento prestado a los miembros del Pleno del JNE. Asimismo, la responsabilidad de los integrantes del Pleno del JNE dependerá del papel desarrollado en cada caso en el cual participaron y resolvieron. De igual forma ocurre con los demás involucrados que pueden ser ciudadanos o servidores públicos.

Por último, las irregularidades detectadas justifican la ampliación de la investigación por parte de las autoridades competentes para descartar cualquier acción fraudulenta que haya afectado el proceso electoral, lo que permitirá prevenir cualquier acción similar en el futuro.

Por ello, esta comisión recomienda las denuncias constitucionales y penales, según sea el caso, de la siguiente manera:

### **1. En la Declinación al cargo de miembro titular del pleno del Jurado Nacional de Elecciones**

Respecto de los presuntos actos ilícitos desarrollados en el numeral 7.2 del presente informe, la responsabilidad recae en el Juez Supremo Sr Jorge Luis Salas Arenas, DNI N° 29231340, presidente del Jurado Nacional de Elecciones, así como la Fiscal Suprema Zoraida Avalos Rivera DNI N° 07313527 ex Fiscal de la Nación, por la presunta infracción constitucional y probable comisión de los delitos:

- Infracción Constitucional de los artículos 176, 178 (numeral 3), 179 y 180 de la Constitución Política

- Artículo 361 del Código Penal, referido al delito de usurpación de función pública
- Artículo 376 del Código Penal, referido al delito de abuso de autoridad

**2. En la inscripción indebida de candidato presidencial y la fórmula presidencial del partido Perú Libre**

Respecto de los presuntos actos ilícitos desarrollados en los numerales 8 y 9 del presente informe, la responsabilidad recaería en los miembros del Jurado Electoral Especial Lima Centro 1, que preside Luis Alberto Carrasco Alarcón.

- Código Penal  
Artículo 377 del Código Penal, referido al delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales

**3. En la revocatoria de resolución que excluyó a candidato al congreso por el distrito electoral de Lima**

Respecto del presunto acto ilícito desarrollado en el numeral 10 del presente informe, la responsabilidad recae en los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, que preside Jorge Luis Salas Arenas.

- Infracción Constitucional de los artículos 178 (numeral 4) de la Constitución Política, administrar justicia en materia electoral.

**4. En la inscripción improcedente de candidatos por Lima del partido Popular Cristiano al Congreso de la República**

Respecto de los presuntos actos ilícitos desarrollados en el numeral 11 del presente informe, la responsabilidad recae en los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, que preside Jorge Luis Salas Arenas, así como los integrantes del Jurado Electoral Especial Lima Centro 2, que preside María del Carmen Rita Gallardo Neyra.

- Infracción Constitucional de los artículos 31 y 178 (numeral 4) de la Constitución Política, afectación de los derechos políticos y administrar justicia en materia electoral.

**5. En la anulación de la ampliación de plazo de presentación de solicitudes de nulidad de las mesas de sufragio**

Respecto de los presuntos actos ilícitos desarrollados en el numeral 12 del presente informe, la responsabilidad recae en los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, que preside Jorge Luis Salas Arenas.

- Infracción Constitucional del artículo 139 (numeral 3) de la Constitución Política, la observancia del debido proceso.

**6. Irregularidades en la organización del proceso electoral**

**Presuntos responsables y la calificación jurídica**

- a. Los presuntos responsables de la selección irregular de los miembros de mesa son los siguientes funcionarios: María Elena Tillit Roig, Gerente de Organización y Coordinación Regional y Benito María Portocarrero Grados, Gerente de Información y Educación Electoral, entre otros.

**Responsabilidad administrativa**

La conducta cuestionada consiste en no designar a los miembros de mesa conforme a los criterios establecidos en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Elecciones, es decir, a los ciudadanos con mayor grado de instrucción o que no hubieran realizado dicha función.

Esta conducta se encuentra tipificada en el inciso 9 del numeral 261.1 del artículo 261 del TUO de la Ley N° 27444, esto es, "incurrir en ilegalidad manifiesta". Asimismo, también se encuentra tipificada en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 27815, esto es, no adecuar la conducta lo establecido en las leyes, garantizando el respeto al debido procedimiento.

- b. Los presuntos responsables en el llenado irregular de las actas electorales 017896, 017897 y 017898 con un mismo puño ejecutor, realizadas en el centro de votación ubicado en el IE Felipe Santiago de Quirahuara-Panteón Pampa S/N, distrito de Santiago de Quirahuara, provincia de Huaytará, departamento de Huancavelica, son las siguientes personas:

Mesa	Miembros de mesa	Fiscalización	Organización del proceso
017896	Rosa Avelina Choque Palomino (DNI 22100743) Huber Leonardo Díaz Huamani (DNI 21573386) Anderson Javier Cuadros Taquire (DNI 44887407)	Sandra Huarog Alminagorda (DNI 48496351) Fiscalizador provincial	María Elena Tillit Roig (DNI 07208400) Gerencia de Organización y Coordinación Regional Dely Isabel Urbano Alvarado (DNI 41903921) Jefe de la ODPE Huancavelica
017897	Oliver Barto Matías Alfaro (DNI 60347470) César Roque Maldonado Machahuay (DNI 45157769) Cristina Huamán Gregorio (DNI 21543157)	Freddy Willians Cahuamarca Yangali (DNI 21012445) Coordinador de fiscalización	Miguel Armando Murillo Paredes (DNI 06798084) Jefe de la ODPE Huaytará Mayna Mayreli Amelia Huaman Consilla (DNI 48435671) Coordinadora distrital de la ODPE
017898	Roger Nicolás Pollaca Gregorio (DNI 43150737) Jasiel Montalvo Palomino (DNI 46632484) Alejandro Clemente Orosco Huacha (DNI 73587377)	Mijael Martínez Huaira (DNI 71926151) Fiscalizador de local de votación	Fiorela Susana Huamán Jaime (DNI 44806040) Coordinadora de local de votación

### Responsabilidad administrativa

La conducta cuestionada consiste en no impedir, e incluso es posible que se haya participado directamente, la manipulación de las actas electorales de tres mesas de sufragio, las cuales han sido llenadas con un mismo puño ejecutor.

El artículo 255 de la Ley Orgánica de Elecciones señala que el presidente de la mesa de sufragio “asienta el acta de instalación”. Sin embargo, en este caso una misma persona ha procedido a registrar los hechos o actos de tres mesas de sufragio.

Esta conducta se encuentra tipificada en el inciso 9 del numeral 261.1 del artículo 261 del TUO de la Ley N° 27444, esto es, “incurrir en ilegalidad manifiesta”. Asimismo, también se encuentra tipificada en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 27815, esto es, no adecuar la conducta lo establecido en las leyes, garantizando el respeto al debido procedimiento.

**Por último, este caso amerita una mayor investigación para descartar la adulteración de los resultados electorales de las tres mesas involucradas.**

- c. Los presuntos responsables en el cómputo irregular de actas electorales con deficiencias formales son las siguientes personas:

Mesa	Ubicación	Involucrados
014344	Cusco - Cusco – San Sebastián - IE Revolucionaria Santa Rosa - Av. Vía Expresa S/N	Roberto Carlos Montenegro Vega (DNI 08134524) Gerencia de Informática y Tecnología Electoral  María Elena Tillit Roig (DNI 07208400) Gerencia de Organización y Coordinación Regional
014357	Cusco - Cusco – San Sebastián - IE Revolucionaria Santa Rosa - Av. Vía Expresa S/N	Dely Isabel Urbano Alvarado (DNI 41903921) Jefe de la ODPE Huancavelica  Miguel Armando Murillo Paredes (DNI 06798084) Jefe de la ODPE Huaytará

### **Responsabilidad administrativa**

La conducta cuestionada consiste en computar actas electorales con defectos formales, las cuales correspondía observar y remitir al jurado

especial electoral competente, más aún si el mismo Pleno del JNE había anulado un acta electoral con el mismo defecto formal<sup>97</sup>.

Se contraviene el literal h del artículo 174, el literal e del artículo 176, el literal f del artículo 178 y el artículo 301 de la Ley Orgánica de Elecciones.

Esta conducta se encuentra tipificada en el inciso 9 del numeral 261.1 del artículo 261 del TUO de la Ley N° 27444, esto es, “incurrir en ilegalidad manifiesta”. Asimismo, también se encuentra tipificada en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 27815, esto es, no adecuar la conducta lo establecido en las leyes, garantizando el respeto al debido procedimiento.

## 7. Irregularidades en el ejercicio de la función jurisdiccional

La actuación del órgano jurisdiccional electoral ha sido investigada en forma suficiente conforme se aprecia del numeral 20 del presente informe. Se ha analizado el total de pronunciamientos emitidos luego de la realización de la audiencia pública correspondiente, lo que ha permitido concluir en la detección de prácticas arbitrarias y violatorias del debido proceso y de la tutela procesal efectiva.

Se ha verificado entre otras irregularidades las siguientes: (a) resoluciones del máximo órgano jurisdiccional electoral incongruentes; (b) cambios de criterios jurisdiccionales y administrativos sin la debida justificación; (c) rechazo de pedidos por cuestiones formales insustanciales; (d) incumplimiento de los reglamentos emitidos por el mismo órgano decisor; (e) motivación aparente para justificar las irregularidades y utilizada en contra del justiciable; (f) negativa a la actuación de medios probatorios que hubieran permitido resolver de manera más acertada las controversias.

Los integrantes del órgano rector del sistema electoral, por su participación en la resolución de actas observadas y en los pedidos de nulidad parcial y por la desobediencia a un mandato judicial han incumplido la función constitucional asignada y han incurrido en conducta ilícita conforme se sustenta en el numeral 14 del presente informe.

<sup>97</sup> Resolución N° 0661-2021-JNE del 18 de junio de 2021.

En el numeral 14 del presente informe se detallan los hechos que permiten afirmar la ocurrencia de irregularidades en el ejercicio de la función jurisdiccional:

- El 33.33 %, un tercio de las actas electorales observadas, conocidas en apelación por el JNE, han sido resueltas en contra o con afectación de la voluntad de los electores.

Al resolver las 80 apelaciones de actas observadas, la autoridad electoral, incumpliendo el mandato constitucional, **anuló las actas de 24 mesas de sufragio y desconoció la voluntad de 5,379 electores.**

- Se consigna la misma cantidad para el número de votantes y de cédulas no utilizadas<sup>98</sup>

De las 24 actas electorales, resueltas de forma incorrecta, en nueve de ellas se ha incurrido en el error de repetir la cantidad en el número de votantes y en el número de cédulas de votación no utilizadas.

The image shows two forms from the 'ELECCIONES GENERALES 2021 SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL'. The left form is titled 'ACTA DE INSTALACIÓN' and the right is 'ACTA DE SUFRAGIO'. Both forms have a 'VOTANTES' field and a 'CÉDULAS NO UTILIZADAS' field. In the 'ACTA DE SUFRAGIO' form, the numbers in both fields are identical, which is noted as an irregularity in the text.

El escrutinio por su parte consigna una cantidad diferente de votos:

<sup>98</sup> Mesas de sufragio: 001849, 033563, 049721, 054467, 057464, 058331, 059172, 065647 y 071937.

4b

**ELECCIONES GENERALES 2021  
SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL  
ACTA ELECTORAL**

MESA DE SUFRAGIOS: 001849

DEPARTAMENTO: ANCASH PROVINCIA: HUARI DISTRITO: HUARI

**ACTA DE ESCRUTINIO**

Fecha: 07 de Julio de 2021. Hora: 08:00 AM. Mesa: 001849

**PROCESAMIENTO DE VOTOS**

CATEGORÍA	VOTOS
FORZA POLICIAL	174
FORZA PUEBLA	14
BLANCO	0
BLANQUEO	19
ACTO INDEFINIDO	
<b>TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS</b>	<b>207</b>

Señalada con: 7 de Julio de 2021. Hora: 08:00 AM. Mesa: 001849

Señalada con: 7 de Julio de 2021. Hora: 08:00 AM. Mesa: 001849

Señalada con: 7 de Julio de 2021. Hora: 08:00 AM. Mesa: 001849

Señalada con: 7 de Julio de 2021. Hora: 08:00 AM. Mesa: 001849

Si se hubiera buscado resolver el error acudiendo a la lista de electores, que es parte del material electoral, se hubiera respetado la voluntad de 239 electores:

1a

**ELECCIONES GENERALES 2021  
SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL  
LISTA DE ELECTORES**

MESA DE SUFRAGIOS Nº: 001849

DEPARTAMENTO: ANCASH PROVINCIA: HUARI DISTRITO: HUARI

TOTAL DE ELECTORES HÁBILES: 309

001 | 006

La lista de electores reporta que votaron 239 ciudadanos. Si esta lista hubiera sido considerada por el JNE, el acta electoral se hubiera validado y respetado el derecho a elegir de 239 ciudadanos.

- Se consigna una cantidad de votantes incorrecta, lo que genera una inconsistencia con el número de votos<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Mesas de sufragios: 013642, 016703, 022222, 024773, 033767044649, 046894, 049008, 051128, 056240, 061497, 066229 y 077402.

Conforme a las indicaciones que reciben los miembros de mesa, terminado el sufragio se procede a contar, en el listado de electorales, la cantidad de ciudadanos que acudieron a votar.

**ELECCIONES GENERALES 2021  
SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL  
ACTA ELECTORAL**

4a

001120

**A ACTA DE INSTALACIÓN**

ACTA DE INSTALACIÓN DE LA MESA ELECTORAL PARA LA SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 2021. Se declara el inicio de la jornada electoral en la Mesa Electoral de la Cédula N° 001120.

ACTA DE SUPRACIO

ACTA DE SUPRACIO DE LA MESA ELECTORAL PARA LA SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 2021. Se declara el fin de la jornada electoral en la Mesa Electoral de la Cédula N° 001120.

18426975

Aparentemente, se ha consignado en la casilla de los votantes una cantidad incorrecta, se advierte que la suma de ambas no alcanza al número de cédulas recibidas.

**ONPE** **4b**

**ELECCIONES GENERALES 2021**  
**SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL**  
**ACTA ELECTORAL** → TOTAL VOTOS VÁLIDOS **300**

MESA DE SUFRAGIO N° **051128**

DEPARTAMENTO: **LIMA** PROVINCIA: **LIMA** DISTRITO: **EL AGUSTINO**

**C ACTA DE ESCRUTINIO**  
Señalada en **02:00 P.M.** del día **06** de **JUNIO** de **2021**, en virtud del ACTO DE ESCRUTINIO

**MUY IMPORTANTE** Consultar con Normas Legales sobre el N° 017-2019-001

ORGANIZACIONES POLITICAS	VOTOS
PARTIDO POLITICO NACIONAL POR LA LIBERTAD	96
FUERZA POPULAR	157
VOTOS EN BLANCO	0
VOTOS NULOS	15
VOTOS IMPUGNADOS	0
<b>TOTAL DE VOTOS ESCRUTADOS</b> →	<b>268</b>

Observaciones: →

Señalada en **02:57 P.M.** en virtud del ACTO DE ESCRUTINIO

Normas Legales: Ley N° 27037 y Ley de Modificación de Ley N° 27037

Presidente de Mesa: *[Firma]*  
 Secretario de Mesa: *[Firma]*  
 Jefe de Mesa: *[Firma]*

Este error es fácilmente vencible. Basta recurrir a la lista de electores.

**ONPE** **1a**

**ELECCIONES GENERALES 2021**  
**SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL**  
**LISTA DE ELECTORES** TOTAL DE ELECTORES VÁLIDOS **300**

MESA DE SUFRAGIO N° **051128**

DEPARTAMENTO: **LIMA** PROVINCIA: **LIMA** DISTRITO: **EL AGUSTINO**

001 006

Nuevamente, la lista de electores reporta que votaron 268 ciudadanos, lo que coincide con la cantidad de votos escrutados. Si esta lista hubiera sido considerada por el JNE, el acta electoral se hubiera validado y respetado el derecho a elegir de 268 ciudadanos.

## **Presuntos responsables y la calificación jurídica**

- a. Los presuntos responsables por la resolución irregular de actas observadas y pedidos de nulidad parcial son los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones, que preside el Dr. Jorge Luis Salas Arenas

### **Responsabilidad administrativa<sup>100</sup>**

La conducta cuestionada consiste violentar principios procesales básicos y, en consecuencia, afectar injustificadamente los intereses de las partes en contienda y dañar la legitimidad del proceso electoral. Si se utilizara un parámetro flexible para resolver las actas electorales observadas se ha determinado que más de la mitad de las actas observadas fueron resueltas irregularmente por el JNE, anulando sin justificación 44 mesas de sufragio y 9,963 votos. En los numerales 20.1. y 20.2. del presente informe se ha desarrollado cada uno de los casos irregulares.

Esta conducta se encuentra tipificada en el inciso 9 del numeral 261.1 del artículo 261 del TUO de la Ley N° 27444, esto es, “incurrir en ilegalidad manifiesta”. Asimismo, se encuentra tipificada en la Ley N° 27815 en dos supuestos: (a) el numeral 1 del artículo 6 de la, esto es, no adecuar la conducta lo establecido en las leyes, garantizando el respeto al debido procedimiento; y, (b) el numeral 1 del artículo 7, por incumplimiento del mandato de imparcialidad jurídica.

En el caso de quienes tienen la condición de jueces o de fiscales se deben aplicar las respectivas leyes de carrera judicial y fiscal. Con relación a la Ley N° 28277, la conducta imputada se encuentra tipificada en el numeral 1 del artículo 34, por incumplir la obligación de ejercer sus funciones con imparcialidad, razonabilidad y respeto al debido proceso; asimismo, la falta se tipifica en el numeral 13 del artículo 48, por defecto de motivación. Con relación a la Ley N° 30483, la conducta imputada se encuentra tipificada en el numeral 1 y 3 del artículo 33, que contiene los deberes de defensa de la legalidad y cumplimiento de la Constitución; asimismo, en el numeral 6 del artículo 47 que establece como falta la ausencia de motivación.

---

<sup>100</sup> Sobre ello, se debe tener presente el literal a del artículo 90 del D.S. N° 040-2014-PCM.

## **Responsabilidad penal**

Se cuestiona el desarrollo de una conducta arbitraria, abusiva e imparcial al resolver las actas observadas y los pedidos de nulidad parcial. Los hechos han sido descritos en los numerales 20.1 y 20.2 del presente informe.

Esta conducta se encuentra tipificada en el artículo 376 del Código Penal que sanciona a un funcionario que, abusando de su cargo, comete u ordena un acto arbitrario.

## **Responsabilidad constitucional**

La conducta cuestionada consiste en la infracción del artículo 176 de la Constitución Política del Perú, que dispone que la finalidad del sistema electoral consiste en “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 libre voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa”.

Sin embargo, el irregular ejercicio de la competencia reconocida al Jurado Nacional de Elecciones en el numeral 4 del artículo 178 de la Constitución ha provocado el incumplimiento de la finalidad antes referida.

Conforme a lo establecido en los artículos 99 y 100 de la Constitución, corresponde la acusación y antejuicio contra el juez supremo y el fiscal supremo involucrados. Asimismo, de conformidad con lo establecido en los literales a y b del artículo 89 del Reglamento del Congreso, es posible la presentación de una denuncia constitucional para su derivación a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales.

- a. Los responsables de desobedecer un mandato judicial son los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones, que preside el Dr. Jorge Luis Salas Arenas.

## **Responsabilidad penal**

Se cuestiona la conducta consistente en desobedecer la medida cautelar impartida, mediante Resolución 1 de fecha 5 de marzo de 2021, por el Cuarto Juzgado Contencioso Administrativo de Lima. Los hechos han sido descritos en el numeral 20.3 del presente informe.

Esta conducta se encuentra tipificada en el artículo 368 del Código Penal que sanciona a quien “desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones”.

## **8. Irregularidades en la función fiscalizadora del proceso**

El Jurado Nacional de Elecciones tiene asignada la función constitucional de fiscalizar el proceso electoral. En aplicación de dicha atribución, el órgano rector del sistema electoral debe “fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales...”<sup>101</sup>.

Sin embargo, por lo observado en el proceso electoral, dicha función no se cumple de manera eficaz, de modo que no se tienen en cuenta, detectan ni se previenen las irregularidades y, por lo mismo, no se establecen actividades dirigidas a prevenir o detectar las irregularidades o actos fraudulentos.

En general, se observa omisión respecto de las funciones de fiscalización que son centrales para asegurar un proceso electoral legítimo.

### **Presuntos responsables y la calificación jurídica**

Los presuntos responsables por la deficiente fiscalización del proceso electoral son los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones, que preside el Dr. Jorge Luis Salas Arenas

### **Responsabilidad administrativa<sup>102</sup>**

Se cuestiona la falta de adopción de medidas adecuadas dirigidas a prevenir o detectar situaciones irregulares o fraudulentas, en aplicación de la función asignada al JNE en el literal c del artículo 5 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. En el numeral 15 del presente informe se ha desarrollado el presente caso.

<sup>101</sup> Artículo 178 de la Constitución.

<sup>102</sup> Sobre ello, se debe tener presente el literal a del artículo 90 del D.S. N° 040-2014-PCM.

Esta conducta se encuentra tipificada en el inciso 9 del numeral 261.1 del artículo 261 del TUO de la Ley N° 27444, esto es, “incurrir en ilegalidad manifiesta”. Asimismo, se encuentra tipificada en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 27815, esto es, no adecuar la conducta lo establecido en las leyes, garantizando el respeto al debido procedimiento.

### **Responsabilidad penal**

Se cuestiona la falta de adopción de medidas adecuadas dirigidas a prevenir o detectar situaciones irregulares o fraudulentas, en aplicación de la función asignada al JNE en el literal c del artículo 5 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. En el numeral 21 del presente informe se ha desarrollado el presente caso.

Esta conducta se encuentra tipificada en el artículo 377 del Código Penal que sanciona a un funcionario por la omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales.

## VII. RECOMENDACIONES, DENUNCIAS CONSTITUCIONALES Y/O PENALES

1. Formular denuncia constitucional por los actos antes descritos por la presunta infracción constitucional de los artículos 176, 178 (numeral 3), 179 y 180 de la Constitución, del Juez Supremo Jorge Luis Salas Arenas, Presidente del JNE y de la Dra. Zoraida Avalos Rivera, ex Fiscal de la Nación, así como denuncia penal por comisión de los delitos de usurpación de funciones y abuso de autoridad, tipificados en los artículos 361 y 376 del Código Penal, respectivamente.
2. Formular denuncia constitucional por la comisión de los delitos de función de Resistencia o desobediencia a la autoridad, Abuso de autoridad y Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales tipificados en los artículos 361, 368, 376 y 377 del Código Penal, presuntamente cometidos por el juez supremo Jorge Luis Salas Arenas, presidente del Jurado Nacional de Elecciones, así como por la presunta comisión de los delitos de usurpación de funciones, abuso de autoridad de la fiscal suprema Zoraida Avalos Rivera, previsto y sancionado en los artículos 361 y 376 del Código Penal.
3. Formular denuncia penal contra el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Sr. Piero Corvetto Salinas, por la comisión de los delitos de omisión, rehusamiento y/o demora de actos funcionales tipificado en el artículo 377 del Código Penal, debido al incumplimiento del artículo 239 de la ley que vulnera el derecho al sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero, sin que se haya reglamentado o dado cumplimiento al artículo 239, lo cual configura la comisión de los referidos delitos.
4. Remitir el presente informe al Ministerio Público para la evaluación de las responsabilidades penales de los funcionarios públicos, integrantes de los organismos del sistema electoral, y de los ciudadanos por su participación en las Elecciones Generales 2021; asimismo, para descartar una actuación sistemática en contra del derecho de sufragio.
5. Remitir el presente informe a la Junta Nacional de Justicia para su evaluación y para la investigación de las irregularidades detectadas en el

ejercicio de las funciones jurisdiccionales desarrolladas por los jueces y los fiscales integrantes de los jurados electorales especiales y del Jurado Nacional de Elecciones; así, como de las jefaturas de los otros organismos integrantes del sistema electoral.

6. Remitir el presente informe final a la Contraloría General de la República para su evaluación y para la determinación de la necesidad de ampliar el control realizado a los organismos integrantes del sistema electoral respecto de las Elecciones Generales 2021.
7. Remitir el presente informe a la Autoridad del Servicio Civil para su derivación a las secretarías técnicas de los organismos del sistema electoral para su evaluación y para la determinación del inicio de acciones disciplinarias en contra de los servidores civiles responsables de las irregularidades anotadas.
8. Formular denuncia ante la Junta Nacional de Justicia para la investigación de las irregularidades detectadas en el cumplimiento de las funciones a cargo de los jefes del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
9. Remitir el presente informe a las entidades que se registraron para realizar labores de observación en las Elecciones Generales 2021 para su evaluación y para la determinación de la incorporación de actividades, en la labor de observación, dirigidas a detectar las situaciones irregulares descritas.

## VIII. RECOMENDACIONES DE REFORMA NORMATIVA

### Reformas constitucionales

1. Incluir a los altos funcionarios del sistema electoral en el artículo 99 de la Constitución.
2. Otorgar la facultad de iniciativa legislativa a los tres organismos electorales.
3. Promover el derecho de participación política, eliminando toda restricción al ejercicio del derecho de los afiliados que sea injustificada.
4. Reconocer la competencia jurisdiccional del JNE respecto de las suspensiones y vacancias de las autoridades electas.
5. Implementar la doble instancia en la jurisdicción electoral y crear órganos jurisdiccionales de primera instancia.
6. Reconocer el control de constitucionalidad de las decisiones del JNE sin afectar el cronograma electoral.
7. Trasladar el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
8. Eliminar el criterio de conciencia por el deber de motivación de las decisiones jurisdiccionales y reconocimiento constitucional de la facultad de aplicar el control difuso por parte del JNE.
9. Sancionar con nulidad las elecciones por el uso de recursos provenientes de financiamiento ilícito.
10. Proscribir organizaciones políticas y candidaturas vinculadas a ideologías o prácticas antidemocráticas.
11. Reconocer la voluntariedad del voto.

### Reformas legales

1. Otorgar, de manera expresa, la facultad de emitir reglamentos a los organismos del sistema electoral.
2. Regular los supuestos de anulación del acta electoral.
3. Modificar los supuestos de nulidad parcial.
4. Autorizar el uso de equipos de grabación durante el proceso de votación.
5. Precisar los impedimentos de los candidatos en elecciones generales, regionales y municipales.
6. Mejorar la actualización del padrón electoral con relación a los fallecidos.
7. Otorgar una subvención a los miembros de mesa.
8. Precisar las actividades de convocar y elaborar las preguntas en el referéndum.
9. Precisar la aplicación de la valla electoral.

10. Reconocer los derechos de los afiliados de una organización política y precisar los mecanismos para la solución de controversias.

**Reforma constitucional y legal sobre conservación de la cédula de votación**

1. Modificar la Constitución y la ley para conservar las cédulas de votación.

MARTHA L. MOYANO DELGADO

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M. (2007). "Derecho de Sufragio: Principio y Función". En: NOHLEN, D.; ZOVATTO, D.; OROZCO, J.; y, THOMPSON, J. (Comp.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Segunda Edición. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 162-177.
- BASADRE, J. (1980). *Elecciones y centralismo en el Perú*. Universidad del Pacífico. Lima, Perú.
- CARPIZZO, J. (2007). Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, 40 (119), pp. 325-384.
- CRUZ BLANCA, M.J. (2013). "La protección penal del Derecho de Sufragio. Los delitos electorales". En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 15-13.
- GOODWIN-GILL, G. (2005). *Elecciones libres y justas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria
- LEHOUCQ, F. (2007). "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias". En: *Revista Mexicana de Sociología*, 69(1), pp. 1-38.
- MESA, P. (1860). *Manifiesto del representante por la provincia de la Convención*. Lima: Imprenta del "Comercio" por José Monterola.
- MORILLAS CUEVA, L. y DOMINGUEZ GUDINI, J. (2015) *Delitos Electorales*. Veracruz: Universidad de Xalapa.
- NOHLEN, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- PEASE GARCÍA, H. y ROMERO SOMMER, G. (2003). *La política en el Perú del siglo XX*. Primera reimpresión. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- VEGAS SEMINARIO, F. (2016). *El honorable Ponciano*. Primera edición facsimilar de la publicada en 1957 por JUAN MEJÍA BACA & P.L. VILLANUEVA. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

VILLEGAS, F. (2005). "El rol de la prensa en las elecciones presidenciales de 1962-1963: un ejemplo de lucha entre discursos antagónicos". En: ALJOVIN DE LOSADA, C. y LÓPEZ, S. (2018). *Historia de las Elecciones en el Perú*. Segunda Edición. Lima: JNE – IEP, pp. 511-533.

MARTHA L. MOYANO DELGADO

## X. ANEXOS

### LISTA DE PROPUESTAS DE REFORMA ENVIADAS POR INSTITUCIONES Y PERSONAS NATURALES A LA COMISIÓN

#### 1. Jurado Nacional de Elecciones (Oficio N.º 743-2021-P/JNE) de fecha 10 diciembre 2021

- En la actualidad, la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley Orgánica de Elecciones proponen diferentes umbrales de cancelación de organizaciones políticas y asignación de escaños al Congreso. Se propone que se opte por solo uno de tales umbrales y que se considere evitar que un partido sea cancelado a pesar de obtener representación congresal.
- Se propone establecer una disposición sobre la buena fe procesal, para evitar la interposición de excesivas impugnaciones.
- Se propone eliminar la obligación de los candidatos a consignar en su declaración jurada de hoja de vida, la información que ya está contenida en los organismos registrales estatales. Asimismo, se propone obligar a los organismos registrales a remitir dicha información al JNE, a fin de que se incluya directamente en la DJHV. Se propone, asimismo, reducir la sanción de exclusión únicamente por la omisión de informar sobre condenas, violencia familiar, obligaciones familiares, alimentarias, contractuales o laborales, o cuando se acredite la incorporación de información falsa en la DJHV.
- Se propone regular las campañas electorales que se efectúan mediante redes sociales.
- Se propone ampliar el plazo para resolver las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de los jurados electorales especiales.
- Se propone analizar la viabilidad de incorporar a las elecciones primarias a los candidatos a la vicepresidencia de la República y a la vice gobernación regional.
- Se propone que la presentación de las candidaturas a presidente y vicepresidente de la República, así como las de gobernador y vicegobernador regional, se presenten ante los jurados electorales especiales.

- Se propone que la verificación de criterios de paridad y alternancia se corrobore únicamente al momento de la presentación las fórmulas regionales.
- Se propone dictar disposiciones sobre el procesamiento de impugnación de actas y resultados electorales.
- Se propone dictar disposiciones sobre la legitimidad para obrar en los procedimientos electorales.
- Se propone definir los hitos del cronograma electoral de las elecciones primarias.

**2. Oficina Nacional de Procesos Electorales (Oficio N.º 001315-2021-JN/ONPE) de fecha 09 noviembre 2021**

- Se propone que el cierre del padrón electoral se efectúe dentro de un plazo no menor a 150 días, y que su aprobación se realice a 120 días.
- Se propone que, luego de la aprobación del padrón electoral, el RENIEC informe a la ONPE mensualmente, hasta 30 días antes de la elección, la relación de fallecidos (artículo 201 de la Ley N° 26859).
- Se propone que el RENIEC informe a la ONPE sobre los miembros de mesa sorteados que guarden parentesco en una determinada mesa a fin de evitar que asuman el cargo.
- Se propone que se incorpore como supuesto de excusa y justificación al ejercicio del cargo de miembro de mesa la condición de madre gestante o madre con niños lactantes con edad menor o igual a los dos años.
- Se propone eliminar la figura denominada “mesa e transeúntes”, por no ser compatible con los actuales procesos electorales.
- Se propone variar el horario de atención en mesa, desde las 8 h hasta las 17 h.
- Se propone la fijación de una compensación económica a favor de los miembros de mesa.
- Se propone considerar como obligatorio únicamente los tres ejemplares de actas electorales que se dirigen a la ODPE, al JEE y al JNE.
- Se propone eliminar el holograma de votación.
- Se propone regular un mecanismo para que el personal militar y policial que, en ejercicio de sus funciones, ha sido destacado a un

lugar diferente al que le ha sido designado para votar, pueda ejercer su derecho a voto.

- Se propone reducir las sanciones para los candidatos que no presenten su información financiera de ingresos o aportes y gastos de campaña. Se propone el monto de la multa no varíe entre 10 y 30 UIT, sino entre 1 y 30 UIT.
- Se propone regular claramente los plazos e hitos de las elecciones primarias.

### **3. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Oficio N° 000017-2022/JNAC/RENIEC) de fecha 31 enero 2022**

- Se propone establecer una sola fecha de cierre de padrón electoral para los procesos electorales que cuenten con elecciones primarias.
- Se propone la posibilidad de modificar el padrón electoral una vez aprobado, a efectos de excluir de este a las personas que hayan fallecido o la actuación de la fotografía. Para ello, el RENIEC debe remitir mensualmente la relación de fallecidos a la ONPE y al JNE.
- Se propone la posibilidad de adicionar una glosa informativa en el padrón electoral que señale la falta de actualización de la fotografía de la persona.
- Se propone incluir al Jefe del RENIEC y a los trabajadores de dicha entidad, como impedidos para postular.

### **4. Enrique Gherzi Silva (Presentación en sesión)**

- Ordenar en una sola ley los hitos determinantes de cada proceso electoral
- Se propone homogeneizar las figuras de impedimentos, licencias, renunciaciones, para poder postular a distintos cargos.
- Se propone confirmar si las elecciones primarias son ejecutables y si se debe reforzar la figura de la elección interna con participación de los organismos electorales.
- Se plantea reducir el tiempo de brecha entre la primera y la segunda vuelta, de tres meses a un mes.
- Se propone aumentar los requisitos para la presencia de movimientos regionales.
- Retorno al sistema bicameral y aumento de número de curules.

- Se propone detener el envío de una copia del acta de mesa de sufragio a favor de las FFAA.

5. **Dr. José Humberto Pereira Rivarola (Carta N° 001-2021)**

- Se debe incluir a los miembros del Pleno del JNE, así como a los jefes de la ONPE y del RENIEC, dentro del artículo 99 de la Constitución, a efectos de que les alcance la prerrogativa del antejuicio, que los protegería de denuncias por razones políticas o de venganza y, en consecuencia, ejercer su función con eficiencia; y, asimismo, a efectos de que puedan ser sometidos a la función congresal sancionadora.
- El ente rector del sistema electoral es el Jurado Nacional de Elecciones y, por ende, toda iniciativa legislativa debe pasar por este. En tal sentido, los otros organismos electorales deben canalizar sus propuestas a través del JNE, previa coordinación con este, a fin de determinar su viabilidad.
- El reconocimiento constitucional del principio de "democracia interna" permitirá una mayor permanencia en el tiempo de la obligación de someterse y acatar la democracia interna, impidiéndose que se modifiquen las disposiciones que la regulen, con facilidad.
- Por aplicación del principio de especialización, no se debería trasladar el ROP al RENIEC, pues el ROP es una base de datos que contiene los actos registrales y su calificación, referidos a la vida interna de una organización política y, por ende, diferente al registro de personas que el RENIEC tiene a su cargo.
- Es oportuna la creación de un órgano desconcentrado al que por delegación de los tres organismos del sistema electoral se deba encargar la función educativa. Este organismo debería contar con un consejo directivo integrado por los tres organismos electorales, que tendría una dirección rotativa, como pasa con la AMAG.
- El principio de gratuidad en los procesos electorales se encuentra ligado al principio de equidad electoral, en tanto su objetivo es conseguir la igualdad de condiciones para las personas que aspiran a un cargo público, removiendo cualquier obstáculo económico que impido el goce del derecho a elegir o ser elegido.

- Para que resulte viable que el representante de los abogados ante el JNE sea elegido por votación de todos los abogados colegiados a nivel nacional, se debe limitar a que solo puedan ser candidatos los que provengan de los tres colegios más antiguos de la República, a fin de evitar aspirantes que tornaría inmanejable el acto electoral.
- Los jueces del JNE, al administrar justicia electoral, deben hacer control difuso en los casos que sean de su conocimiento, tal y como lo hacen los jueces del fuero común.
- Es necesaria la doble instancia en el fuero electoral, de manera tal que se pueda resguardar las pretensiones de los justiciables.
- Los jueces electorales deben estar sujetos al mandato de la debida motivación de sus resoluciones.
- El JNE debe contar con dos instancias permanentes que administren justicia en materia electoral. Una primera instancia que investigue y aplique el Derecho, y una segunda instancia que vea las apelaciones por errores de Derecho o de mala apreciación de los hechos. Contar con órganos permanentes permitirá alcanzar la previsibilidad y el desarrollo de jurisprudencia coherente y, en consecuencia, la disminución de los costos y la duración de los procedimientos.
- Por aplicación del principio de dedicación exclusiva, los jueces electorales no pueden absolver consultas. El prestar asesoramiento de tipo jurídico atentaría contra su objetividad e imparcialidad.

El presente informe se aprobó el día 29 de abril de 2002, en la primera sesión extraordinaria, contando con el quórum reglamentario, fue aprobado por mayoría con cuatro (04) votos favor y dos (02) en abstención.

Los votos a favor de los congresistas Jorge Carlos Montoya Manrique, Yessica Rosselli Amuruz Dulanto, Gladys Margot Echaiz de Nuñez Izaga y Martha Lupe Moyano Delgado, y los votos en abstención de los señores congresistas Raúl Felipe Doroteo Carbajo y Waldemar José Cerrón Rojas.

MIEMBROS  
COMISIÓN INVESTIGADORA DEL PROCESO DE ELECCIONES  
GENERALES 2021



Jorge Carlos Montoya Manrique  
Presidente



Yessica Rosselli Amuruz Dufanto  
Vicepresidenta



Paul Felipe Doroteo Carbajo  
Secretario



Sigrid Tesoro Bazán Narro  
Miembro



Waldemar Cerrón Rojas  
Miembro



Gladys Margot Echarz de Nuñez Izaga  
Miembro



Martha Lupe Moyano Delgado  
Miembro

ROSSELLI AMURUZ DULANTO  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA