



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2017 – 2018

Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Proyecto de Ley 129/2016-CR, que propone modificar el artículo 36 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, con el objeto de establecer la fiscalización obligatoria de los procesos de democracia interna por parte de los Jurados Electorales Especiales, presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad; y el Proyecto de Ley 1865/2017-CR, que propone modificar los artículos 20 y 21 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de regular la composición y atribuciones del órgano electoral central y la participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 3 de octubre del 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas **Úrsula Letona Pereyra, Miguel Ángel Torres Morales, Gilmer Trujillo Zegarra, Héctor Becerril Rodríguez, Miguel Castro Grández, Nelly Cuadros Candia y Javier Velásquez Quesquén**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Rolando Reátegui Flores y Daniel Salaverry Villa**, miembros accesorios de la Comisión. Se abstuvo el señor Congresista **Zacarias Lapa Inga**, miembro titular de la Comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- 1.1. El Proyecto de Ley 129/2016-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 24 de agosto del 2016. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 1 de setiembre de 2016, como única comisión para su estudio y dictamen.
- 1.2. El Proyecto de Ley 1865/2017-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 11 de setiembre del 2017. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 13 de setiembre del 2017, como única comisión para su estudio y dictamen.

a. Antecedentes legislativos

- Periodo Parlamentario 2011-2016

Durante el periodo parlamentario 2011-2016, el Jurado Nacional de Elecciones presentó el Proyecto de Ley 590/2011-JNE, mediante el cual proponía la aprobación de un Código Electoral y un Código Procesal Electoral.

Respecto de la democracia interna y, específicamente, de las atribuciones de los órganos electorales partidarios así como de la intervención de los organismos

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

electorales en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas, la referida iniciativa legislativa proponía la fórmula normativa siguiente:

"Artículo 115. Órgano electoral central

115.1 El órgano electoral central es el órgano especializado, autónomo, independiente, permanente y colegiado, a cargo de las elecciones al interior de las organizaciones políticas.

115.2. Está conformado por un número impar, con un mínimo de tres (3) miembros, quienes participan en todas las etapas del proceso electoral, con las siguientes atribuciones:

- a. Elaborar el proyecto de Reglamento Electoral y sus modificatorias, los que deben ser aprobados de conformidad con el artículo 112 del presente Código.
- b. Elaborar las demás disposiciones normativas aplicables al proceso electoral interno.
- c. Convocar al proceso electoral interno.
- d. Aprobar el Padrón Electoral de no afiliados.
- e. Disponer la elaboración del material electoral.
- f. Emitir y suscribir el acta final de proclamación de resultados, que se adjuntará para la inscripción ante el JED competente o el ROP, según se trate de candidatos o cargos directivos.
- g. Resolver, en última instancia, las impugnaciones que se presenten en el marco del proceso electoral interno.

115.3. En las diversas etapas, el órgano electoral central deberá respetar en su accionar los derechos fundamentales, especialmente el derecho al debido proceso.

115.4 Los integrantes del órgano electoral central no pueden ser elegidos como candidatos o en cargos directivos como resultados del proceso electoral.

Artículo 116. Órganos electorales descentralizados

116.1 Los órganos electorales descentralizados constituyen la primera instancia de la organización política en su circunscripción. Dependen estructural y funcionalmente del órgano electoral central. Funcionan en las sedes de los comités políticos.

116.2 Están conformados por un mínimo de tres (3) miembros, que tienen las siguientes atribuciones:

- a. Inscribir a los postulantes de su circunscripción para conformar las listas de candidatos o desempeñar cargos en la organización política.
- b. Efectuar el cómputo de votos o verificar el quórum estatutario.
- c. Emitir y suscribir el acta descentralizada de proclamación de resultados de su circunscripción, que se remitirá al órgano electoral central para la elaboración del acta final de proclamación de resultados.
- d. Resolver, en primera instancia, las impugnaciones que se presenten en el marco del proceso electoral interno.

116.3. En las diversas etapas, los órganos electorales descentralizados deberá respetar en su accionar los derechos fundamentales, especialmente el derecho al debido proceso.

116.4. Los integrantes de los órganos electorales descentralizados no pueden ser elegidos como candidatos o en cargos directivos como resultado del proceso electoral interno.

Artículo 117. Participación de la ONPE y del JNE en los procesos de democracia interna

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

117.1 En la realización de sus procesos electorales internos para la determinación de sus listas de candidatos para cargos de elección popular, la ONPE brindará obligatoriamente apoyo y asistencia técnica a las organizaciones políticas, respecto de lo cual elaborará el informe respectivo que remitirá al JNE.

117.2 En el caso de las elecciones para cargos directivos al interior de la organización política, el apoyo y asistencia técnica de la ONPE será facultativo, a solicitud de las organizaciones políticas.

117.3 Para la fiscalización de la elección de candidatos, el JNE iniciará un procedimiento de fiscalización de democracia interna, de conformidad con el artículo 134 del Código Procesal Electoral¹.

¹ El referido artículo 134 del proyecto de Código Procesal Electoral propone lo siguiente:

"Artículo 134. Fiscalización de democracia interna"

134.1 El JNE participa obligatoriamente en el acto de elección de candidatos. Asimismo, participa aleatoriamente o a pedido de la organización política, en el acto de elección de cargos directivos así como en la designación de los candidatos.

Para ello, el personal del órgano de fiscalización del JNE en cada circunscripción acude a los locales de votación y efectúa lo siguiente:

a. Solicita copia de las listas de postulantes y de los resultados del escrutinio efectuado por cada mesa de sufragio.

b. Reporta las incidencias que se presenten durante la instalación, sufragio y escrutinio de dicho proceso electoral.

Adicionalmente, las organizaciones políticas remiten al órgano de fiscalización del JNE, en un plazo no mayor de cinco (5) días desde la realización del acto electoral, las actas de proclamación de resultados emitidas por los órganos electorales descentralizados y las suscritas por el órgano electoral central.

En el caso de la designación de candidatos, el personal del órgano de fiscalización reportará las incidencias del proceso que se efectúe en aplicación de lo previsto en el artículo 110 del Código Electoral.

134.2. Con la información obtenida por el personal del órgano de fiscalización del JNE de la circunscripción, así como la información remitida por las organizaciones políticas, dicho órgano tiene un plazo de diez (10) días para elaborar un informe, que evalúe su cumplimiento de las normas de democracia interna, de conformidad con el presente Código, el Código Electoral, el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política.

134.3. Si el órgano de fiscalización antes mencionado constata el incumplimiento de las normas sobre democracia interna establecidas en los artículos 104 y 118 del Código Electoral, se iniciará un procedimiento sancionador contra la organización política respectiva.

134.4. El inicio del procedimiento sancionados debe ser notificado a la organización política, señalando los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir, la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, el plazo para presentar sus descargos, así como la autoridad competente para imponer la sanción y las normas del Código Electoral y del presente Código que atribuyan tal competencia.

Adicionalmente, el órgano de fiscalización competente realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

117.4. De igual manera, el JNE podrá fiscalizar aleatoriamente, con el mismo procedimiento referido en el párrafo anterior, los procesos electorales internos para cargos directivos. Adicionalmente a ello, el ROP evaluará obligatoriamente dicha materia al calificar la solicitud de inscripción de los cargos directivos elegidos".

Dicha iniciativa legislativa, específicamente en el extremo relacionado con la intervención de los organismos electorales en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas, se sustenta en lo siguiente:

"7.11.8 Participación de la ONPE y el JNE en los procesos electorales internos

La importante innovación del proyecto es que se **establece la exigencia (y no la posibilidad) de intervención de los organismos electorales en la democracia interna de las organizaciones políticas**, en lo referido a la determinación de los candidatos que presentará en un determinado proceso electoral.

La ONPE mantiene su carácter de organismo encargado de brindar apoyo y asistencia técnica a las organizaciones políticas en la realización de la democracia interna, pero con carácter obligatorio, y ya no requiriendo para ello la previa solicitud de la organización política.

Dentro de los cinco (5) días hábiles de vencido el plazo para presentar descargos, presentados estos o no, el órgano de fiscalización competente resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción.

La resolución deberá ser motivada, debiendo determinar las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se impone, o de ser el caso la declaración de no existencia de infracción.

La resolución, sea que imponga sanción o declare la no existencia de infracción, deberá ser notificada a la organización política.

134.5. Contra lo resuelto, procede demanda ante el JED del JNE en el plazo de tres (3) días hábiles siguientes a la notificación, la cual deberá resolver en primera instancia dentro de los cinco (5) días hábiles posterior, previa audiencia pública.

La decisión del JED puede ser apelada en el plazo de tres (3) días hábiles siguientes a su notificación ante el Pleno del JNE, el cual, previa audiencia pública, resuelve en última y definitiva instancia, dentro de los cinco (5) días hábiles de su realización.

De omitirse algún requisito en el recurso de apelación, el JED, mediante resolución, lo declara inadmisibles y concede un plazo de dos (2) días contados desde su notificación, para la respectiva subsanación. De no subsanarse la omisión en dicho plazo, el recurso de apelación es declarado improcedente.

134.6 El incumplimiento de las pautas de democracia interna faculta al JED y al Pleno del JNE para que ordene a la organización política realizar nuevamente sus elecciones internas. En caso que esto no ocurra dentro de los plazos establecidos en el artículo 106 del Código Electoral, el órgano jurisdiccional competente emitirá resolución en la que se deje constancia de tal incumplimiento, lo que ocasionará el rechazo de la inscripción de la autoridad ante el ROP o de la lista de candidatos ante el JED competente, según corresponda.

134.7. La resolución final que se emita deberá ser puesta en conocimiento del ROP para su registro y del JED competente para la verificación del cumplimiento de requisitos de la lista de candidatos".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

Por su parte, **el JNE será el encargado de llevar a cabo de fiscalización en esta materia e iniciará el procedimiento de fiscalización de la democracia interna** (regulado en el Código Procesal Electoral).

Lo que se procura es hacer efectivas las atribuciones de la ONPE y el JNE en materia de democracia interna, a efectos de determinar que las organizaciones políticas cumplan de manera efectiva con dicha exigencia legal, con lo alcances exigibles a efectos de garantizar la incorporación de parámetros democráticos en la elección de sus candidatos.

[...]

El producto de dicha asistencia y de la eventual fiscalización deberá ser valorada cuando la organización política que dichos actos sean inscritos ante el ROP [sic], información que le **permitirá decantarse por inscribir o denegar la inscripción de la elección de determinado cargo directivo de la organización política**" (Las negritas son nuestras).

Por su parte, la propuesta de regular a nivel legal un procedimiento de fiscalización de los procesos de democracia interna al momento mismo de su realización, es sustentada por el Jurado Nacional de Elecciones de la siguiente manera:

"7.11.9 Procedimiento de fiscalización de democracia interna

[...]

En ese sentido, se ha diseñado un procedimiento previo a la inscripción de las listas de candidatos ante el JNE o de los cargos directivos ante el ROP.

Se trata de emplear la normativa interna de la organización política, la información obrante en el ROP y lo verificado en el acto electoral (plasmado en un informe de fiscalización), conjuntamente con los descargos de la organización política (por escrito y en la audiencia pública) para determinar si se cumple o no con la democracia interna.

Adicionalmente, que ello tenga una directa consecuencia en la inscripción o denegatoria de inscripción del candidato o cargo directivo, según se verifica que ha sido o no cumplida. En ese sentido, **la finalidad de este procedimiento es la posibilidad de verificación del efectivo cumplimiento de la democracia interna, y no que se trate de un requisito que únicamente se verifique por las denominadas acts de elección interna o por los acuerdos que se presentan ante el ROP** a efectos de la inscripción de asientos en la partida registral de determinada organización política" (Las negritas son nuestras).

[...]"

Posteriormente, el Jurado Nacional de Elecciones presentó otra iniciativa legislativa: el Proyecto de Ley 3060/2013-JNE, mediante el cual propone una nueva Ley de Partidos Políticos, que respecto de los órganos electorales internos y la participación de los organismos electorales en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas, plantea la fórmula normativa siguiente:

"Artículo 20.- Del órgano electoral

20.1 La elección de **cargos directivos de los partidos políticos** es realizada por un órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros, **en número impar**. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados también colegiados.

Los órganos electorales deben ser elegidos por un órgano colegiado del partido político, conforme señale el Estatuto. Esta conformación no puede modificarse durante el desarrollo del proceso electoral, salvo por muerte o imposibilidad

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

física permanente de alguno de sus integrantes. Cualquier acto que vulnere esta disposición será nula de pleno derecho.

El órgano electoral central constituye la última instancia al interior del partido respecto de la elección interna. Sus decisiones son impugnables ante el Jurado Nacional de Elecciones.

Los integrantes del órgano electoral central y de los órganos electorales descentralizados no pueden ser elegidos como candidatos o en cargos directivos como resultado del proceso electoral interno.

20.2. La elección de los candidatos a cargos de elección popular se organiza conforme al artículo 21 de la presente Ley.

Artículo 21. Participación de los organismos electorales

21.1 Las elecciones de candidatos de los partidos políticos nacionales o regionales, para cargos de representación en elecciones de calendario fijo son organizados de manera simultánea por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Para tal efecto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales coordina con los órganos electorales de los diferentes partidos políticos nacionales y regionales. La elaboración y depuración del padrón electoral está a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con la información remitida por el Registro de Organizaciones Políticas.

El Jurado Nacional de Elecciones se encarga de fiscalizar y de resolver las controversias que se susciten, mediante la apelación o tacha.

En cualquier caso, los organismos electorales ejercen sus respectivas atribuciones, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Elecciones.

21.2. Los organismos electorales pueden brindar asistencia técnica facultativa, en el ámbito de sus atribuciones, en la elección de los cargos directivos, a requerimiento del partido político".

Sobre el particular, es preciso resaltar que a diferencia del Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral, en el proyecto de nueva Ley de Partidos Políticos, el Jurado Nacional de Elecciones propone que la Oficina Nacional de Procesos Electorales no solo brinde asistencia técnica, sino que se encargue de la realización de los procesos de democracia interna, cuando se trata de elección de candidatos a cargos públicos representativos. Asimismo, no desarrolla con nivel de detalle las atribuciones del órgano electoral central, ni tampoco contempla dentro de la nueva Ley de Partidos Políticos un procedimiento de fiscalización detallado de los procesos de elección de candidatos, a cargo del Jurado Nacional de Elecciones.

También se debe resaltar el hecho que, a diferencia de la legislación vigente y del Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral, se prevé la intervención del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, a quien se le asigna la función de elaborar y depurar el padrón electoral.

Dicha iniciativa legislativa se sustenta en lo siguiente:

"3.3. Democracia interna con garantías

[...]

En nuestro caso, se observa una gran resistencia para poner en práctica mecanismos idóneos para producir elecciones internas limpias, competitivas e

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

incuestionables. Por el contrario, es frecuente organismos electorales internos que no cuentan con marcos normativos e institucionales que garanticen su imparcialidad y eficiencia; inestabilidad de las normas internas inclusive una vez iniciado el proceso electoral, **ausencia de mecanismos para garantizar el respeto a las opciones que no alcanzan la mayoría** y finalmente; resultados cuestionados que no se reflejan necesariamente en las candidaturas que se presentan ante las autoridades electorales.

El presente Proyecto de Ley incluye **garantías normativas para que las elecciones internas adquieran mayor legitimidad.** [...]

En cuanto a las elecciones de candidatos, **el Proyecto de Ley dispone que la intervención de los organismos electorales nacionales-; pues estos organismos otorgan confianza y legitimidad, así como certeza a los resultados electorales.** La fórmula legal del proyecto establece que las elecciones de candidatos de los partidos políticos nacionales o regionales para cargos de representación **son organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y se realizan en una misma fecha.** Las competencias para la elaboración y depuración del Padrón Electoral son conferidas al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Por su parte, **el Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza la legalidad de los procesos internos** y resuelve en apelación las controversias que se presenten en las diversas etapas del proceso electoral" (Las negritas son nuestras).

b. Opiniones e información solicitada

Para el mejor estudio de los referidos proyectos de ley, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó opiniones técnicas a las entidades siguientes:

Cuadro 1
Solicitudes de opinión realizadas a entidades por la Comisión de Constitución y Reglamento

Entidad	Documento
Acuerdo Nacional	Oficio 0521-2016-2017-CCR/CR
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio 0522-2016-2017-CCR/CR
Jurado Nacional de Elecciones	Oficio 0111-2016-2017-CCR/CR Oficio 0523-2016-2017-CCR/CR Oficio 1398-2016-2017-CCR/CR
Instituto de Estudios Peruanos	Oficio 0524-2016-2017-CCR/CR Oficio 1399-2016-2017-CCR/CR
Defensoría del Pueblo	Oficio 0112-2016-2017-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

c. Opiniones e información recibida

Como consecuencia de las solicitudes de opinión técnica antes mencionadas, la Comisión de Constitución y Reglamento recibió los siguientes informes y opiniones:

- Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio 0105-2016-DP/PAD del 23 de noviembre del 2016, el señor José Elice Navarro, primer adjunto encargado de la Defensoría del Pueblo, puso a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento la opinión institucional favorable sobre el Proyecto de Ley 129/2016-CR, al manifestar lo siguiente:

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

"Sobre la propuesta planteada, se debe tener presente que **el Jurado Nacional de Elecciones**, al ser el órgano electoral encargado de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas, **tiene la facultad de fiscalizar los procesos de democracia interna**; no obstante, convendría establecer una regulación específica que prescribe la obligatoriedad de la fiscalización, y no dejar que ello dependa de una disposición que él mismo órgano emita. Ello con la finalidad de garantizar un proceso electoral democrático.

[...]

Otro punto que recoge la propuesta legislativa es el referido a los procesos de democracia interna partidaria; es decir, la propuesta estaría dirigida a los partidos políticos, y por tanto a los procesos electorales de carácter nacional, **dejando de lado otro tipo de organizaciones políticas como los movimientos y organizaciones políticas de alcance local**, que también llevan a cabo procesos de democracia interna. Sin embargo, en el título del proyecto y en partes de la justificación del mismo, se utiliza el término de organizaciones políticas, lo cual incluiría también a las organizaciones antes señaladas.

Asimismo, y en aras de dotar de mayor institucionalidad y legitimidad los procesos de democracia interna de los partidos políticos, **convendría que los demás organismos electorales (Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) brinden, dentro del marco de sus funciones, la asistencia técnica necesaria** para contribuir con una adecuada ejecución de los procesos de democracia interna" (Las negritas son nuestras).

Asimismo, respecto del Proyecto de Ley 129/2016-CR, la Comisión de Constitución y Reglamento recibió las opiniones ciudadanas² favorables de los señores Samuel Cocha Llano, Cristhoper Yhonatan Rivas Ormeño, Freddy Nicolás Soto Mayta, Antonio Quispe Rivadeneyra [aunque propone que la fiscalización sea realizada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y no los Jurados Electorales Especiales], Marco Antonio Malpartida Anyarin, Diana Carmen Céspedes Céspedes, Herminio Marcelino Obregón Trejo, Elizabeth Chino Cruz, Lorenzo Recharte Mendoza, Claudio Roberto Mendoza Navarro, Diego Gamonal Alegre, Raúl Heras Calderón, Juan José Medina Lengua, Martha Ríos Arzubialde, Marco Aurelio Lozano Fernández, Bertha Luz Mogrovejo Meza, Víctor Hugo Del Carpio Sedano y Janelva Valverde Marceliano.

La Comisión de Constitución y Reglamento también ha recibido opiniones ciudadanas en contra del Proyecto de Ley 129/2016-CR, como son los casos de los señores María Isabel Montañez Fernández, Pedro Cortez Gaona, José Ochoa Tuanama y Patricia González.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

2.1. El Proyecto de Ley 129/2016-CR del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad.

² Dichas opiniones ciudadanas fueron remitidas a la Comisión de Constitución y Reglamento por la señora Leny Palma Encalada, Jefa de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano, mediante Oficios 431-2016-OPPEC-OM-CR del 4 de octubre del 2016 y 773-2016-OPPEC-OM-CR del 12 de diciembre del 2016.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

Mediante el Proyecto de Ley 129/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad a iniciativa del señor Congresista Justiniano Apaza Ordoñez, se propone modificar el literal d) del artículo 36 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, con la finalidad de disponer que los Jurados Electorales Especiales fiscalicen de forma obligatoria los procesos electorales de democracia interna de las organizaciones políticas, constituyéndose los informes que estos emitan en prueba plena. Para ello, plantea la fórmula normativa siguiente:

"**Artículo 36.-** Los Jurados Electorales Especiales tendrán dentro de su respectiva jurisdicción las siguientes funciones:

[...]

d. Fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares. **En el caso de los procesos electorales de democracia interna partidaria, fiscalizar de forma obligatoria los mismos, debiendo emitir un informe de fiscalización que constituirá prueba plena y suficiente respecto de la validez del acto electoral. [...]."**

2.2. El Proyecto de Ley 1865/2017-CR del Grupo Parlamentario Acción Popular.

Mediante el Proyecto de Ley 1865/2017-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular a iniciativa del señor congresista Edmundo Del Águila Herrera, se propone modificar los artículos 20 y 21 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de regular la composición y atribuciones del órgano electoral central, así como la intervención de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas. Para ello, plantea la fórmula normativa siguiente:

"**Artículo 20. Del órgano electoral**

La elección de autoridades **partidarias o de movimientos** y de los candidatos a cargos públicos de elección popular se realiza por un órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (03) miembros **titulares y tres (03) suplentes, en cuyo caso el quórum para sesionar es de dos (02) miembros. Los suplentes asumen el ejercicio del cargo como titulares por renuencia, renuncia, vacancia o muerte de algún titular; y reemplazan temporalmente en el ejercicio del cargo a un titular en caso de licencia, ausencia o impedimento temporal de estos, en cuyo caso en reemplazo no puede ser mayor a los dos tercios del mandato del colegiado, o en caso de un proceso electoral en trámite, no mayor de dos tercios del plazo de duración de dicho proceso electoral; en todos los casos los suplentes asumen, en estricto orden de prelación.** Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados colegiados, **para cuya conformación se rigen por los mismos criterios dispuestos en este artículo para el Órgano Electoral Central; se instalan y funcionan en la circunscripción respectiva.**

Toda agrupación política debe garantizar la pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral. El órgano electoral central tiene a su cargo la realización de las **siguientes** etapas de los procesos electorales del partido **político, la convocatoria, la inscripción de los candidatos, la proclamación de resultados y la resolución de las impugnaciones** a las que hubiere lugar. Para tal efecto, debe establecer las normas internas que correspondan, con arreglo al reglamento electoral de la agrupación política.

Las etapas del pliegue y repliegue de la documentación para la jornada electoral (padrón, actas, cédulas de votación, ánforas y sobres para las impugnaciones),

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

el cómputo y verificación del quórum estatutario, están a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); las responsabilidades que impliquen gastos, serán realizadas con cargo al monto de financiamiento público directo, al respectivo partido político, dispuesto en el artículo 29 de la presente Ley.

Artículo 21. Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Los procesos electorales organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental para la elección de **autoridades partidarias o de movimientos**, candidatos a los cargos de presidente y vicepresidentes de la República, representantes al Congreso de la República, gobernadores, vicegobernadores, consejeros de los Gobiernos Regionales, y alcaldes y regidores de los Gobiernos Locales de las provincias que son capitales de departamento, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), **en forma obligatoria en las etapas del proceso electoral a que se refiere el último párrafo del artículo 20 de esta Ley.**

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), remite al **órgano electoral descentralizado** del partido político o movimiento los informes sobre el desarrollo del proceso electoral **y los resultados del cómputo del proceso electoral, y** en el caso de constatar irregularidades, **la notificación correspondiente para que ellas se subsanen, como primera instancia; en este caso el órgano electoral central actúa como segunda y última instancia.**

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite un informe final al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual ejerce sus funciones de fiscalización conforme a lo dispuesto en el artículo 178° de la Constitución Política del Perú”.

2.3. El Informe Final del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral

Mediante Oficio 360/2016-2017-PEDP-CR de 11 de mayo de 2017, el Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral, puso a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el Informe Final, el cual fue aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su sesión ordinaria del 16 de mayo del 2017.

Al respecto, es preciso mencionar que a dicho informe se acompaña un cuerpo normativo compuesto por 423 artículos y siete (7) disposiciones complementarias finales, denominado “Ley Electoral”, en el cual respecto a la regulación de las atribuciones del órgano electoral central y la participación de los organismos electorales en los procesos de democracia interna, propone lo siguiente:

“Artículo 128. Órgano electoral central de la organización política

El órgano electoral central es el órgano especializado, autónomo, independiente, permanente y colegiado, a cargo de las elecciones al interior de las organizaciones políticas.

Está conformado por un número impar, con un mínimo de tres (3) miembros afiliados, quienes participan en todas las etapas del proceso electoral, con las siguientes atribuciones:

- Elaborar el proyecto de Reglamento Electoral y sus modificatorias, los que deben ser aprobados de conformidad con el estatuto y la presente norma.
- Elaborar las demás disposiciones normativas aplicables al proceso electoral interno.
- Designar a los órganos electorales descentralizados.
- Convocar al proceso electoral interno.
- Aprobar el Padrón Electoral de no afiliados.
- Disponer la elaboración del material electoral.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

g. Emitir y suscribir el acta final de proclamación de resultados, que se adjuntará para la inscripción ante el JED competente o el ROP, según se trate de candidatos o cargos directivos.

h. Resolver, en última instancia, las impugnaciones que se presenten en el marco del proceso electoral interno.

El órgano electoral central, en las diversas etapas del proceso, deberá respetar en su accionar los derechos fundamentales, especialmente el derecho al debido proceso. Sus decisiones, definitivas en el ámbito partidario, podrán ser recurridas a la justicia electoral ordinaria, competencia del Jurado Nacional de Elecciones. En el caso de recurrir a la justicia constitucional, esto será de forma residual y sin afectar el cronograma electoral. Al interior de cada organización política, los órganos electorales son los encargados de cumplir y hacer cumplir el Estatuto, el Reglamento Electoral y las demás disposiciones emitidas por la organización política.

Los integrantes del órgano electoral no pueden ser elegidos o designados como candidatos como resultado del proceso electoral interno.

Artículo 129. Órganos electorales descentralizados

Los órganos electorales descentralizados constituyen la primera instancia de la organización política en su circunscripción. Dependen estructural y funcionalmente del órgano electoral central. Funcionan en las sedes de los comités partidarios.

Están conformados por un mínimo de tres (3) miembros afiliados, que tienen las siguientes atribuciones:

a. Inscribir a los postulantes de su circunscripción para conformar las listas de candidatos o desempeñar cargos en la organización política.

b. Efectuar el cómputo de votos o verificar el quórum estatutario.

c. Emitir y suscribir el acta descentralizada de proclamación de resultados de su circunscripción, que se remitirá al órgano electoral central para la elaboración del acta final de proclamación de resultados.

d. Resolver, en primera instancia, las impugnaciones que se presenten en el marco del proceso electoral interno.

Los órganos electorales descentralizados, en las diversas etapas, deberán respetar en su accionar los derechos fundamentales, especialmente el derecho al debido proceso.

Los integrantes de los órganos electorales descentralizados no pueden ser elegidos o designados como candidatos como resultado del proceso electoral interno.

Artículo 130. Participación de los organismos electorales

Los organismos electorales, en su ámbito de competencia, tienen el deber de brindar soporte técnico a las organizaciones políticas en todos sus procesos de elección interno; en el caso del RENIEC respecto de la elaboración y depuración del padrón partidario, la ONPE respecto de la organización del proceso electoral y el JNE respecto de la resolución de controversias y la fiscalización correspondiente".

En adición a lo expuesto, es preciso mencionar que el Proyecto de Ley 1089/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa del señor Congresista Richard Acuña Núñez, que propone una "Ley que modifica e incorpora diversos artículos en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, e incorpora el delito de financiamiento ilegal de Organizaciones Políticas en el Código Penal", plantea la asistencia técnica obligatoria por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en los procesos de democracia interna relacionados con la elección de candidatos.

Para ello, en la citada iniciativa legislativa se propone la fórmula normativa modificatoria del artículo 20 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, siguiente:

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

“Artículo 21.- Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Los procesos electorales organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental para la elección de candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, representantes al Congreso de la República, presidente y vicepresidente regional y alcaldes de las provincias que son capitales de departamento, **contará** con el apoyo y asistencia técnica **obligatoria** de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite al órgano electoral central del partido político o movimiento los informes sobre el desarrollo del proceso electoral. En el caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral central del partido político o movimiento, para que ellas se subsanen.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite un informe final al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual ejerce sus funciones de fiscalización conforme a lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Política del Perú”.



Por su parte, el Proyecto de Ley 1315/2016-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, con el objeto que se apruebe la *“Ley que dicta medidas para asegurar la transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas y su fortalecimiento institucional y dicta otras disposiciones electorales”*, plantea que se modifiquen, entre otros, los artículos 20 y 24 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para que sean los organismos electorales y no la propia organización política, quienes lleven los procesos de democracia interna a través de la modalidad de elecciones entre los afiliados, estableciendo como requisito de validez de los resultados a la asistencia de más del 50% de los mismos, como se revela a continuación:

“Artículo 20. Del órgano electoral

Cada organización política tendrá un órgano electoral central conformado por un mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados también colegiados.

El órgano electoral central coordina con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) la realización de las elecciones internas de candidatos de la organización política, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la presente ley.

[...]

Artículo 24. Modalidad de elección de candidatos

Las organizaciones políticas deberán elegir a sus candidatos a los cargos señalados en el artículo 23.1 de la presente ley a través de un proceso de elecciones primarias cerradas, mediante el voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados. Las elecciones primarias podrán ser abiertas cuando así lo decida el máximo órgano directivo de la organización. En ese caso, cada ciudadano podrá participar en una sola elección de representantes de una determinada organización política.

Estos procesos serán organizados, dirigidos y supervisados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), en coordinación con los órganos electorales de cada organización política. Las elecciones primarias se realizan en un mismo día para todas las organizaciones políticas. Para su validez se requiere que más del cincuenta por ciento (50%) de los afiliados de la organización política ejerza su derecho a voto.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

[...]"

Dicho extremo de la iniciativa legislativa, de acuerdo a lo señalado en su exposición de motivos, se sustenta en lo siguiente:

"Por otro lado, la presente ley establece una serie de mecanismos que buscan **fortalecer a la organización política a través del robustecimiento de sus vínculos con sus militantes y con el resto de la ciudadanía**. Se trata de restablecer la fluidez en las relaciones entre la clase política, sus afiliados y la sociedad civil a través de la incorporación de mecanismos que favorezcan nuevas maneras de participación. [...]. Por lo demás, **a fin de garantizar las condiciones óptimas para estos procesos y establecer garantías de imparcialidad**, se señala que deberán ser organizados, dirigidos y supervisados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC).

[...]. La práctica ha demostrado que en la mayoría de casos, las organizaciones políticas optan por el modelo de asamblea de delegados al otorgarle la regulación vigente la potestad para que estas elijan qué mecanismos de elección popular.

Una práctica en este sentido no ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones políticas. Ello en la medida que tanto la definición de los representantes a través de las asambleas de delegados, **distancia necesariamente a la militancia partidaria respecto de las que son probablemente, las decisiones más importantes que se toman al interior del partido político**. Por el contrario, el establecimiento como práctica ordinaria de que la definición de quiénes son los candidatos a los cargos de elección popular de cada partido político, **deba radicar directamente en su militancia supone fortalecer la voz de los ciudadanos integrantes de una organización política** y, en ese sentido, fortalecer la organicidad e institucionalidad de estas entidades. Y, por supuesto, en un sentido más amplio, extender los valores democráticos a todos los niveles de la vida política" (Las negritas son nuestras).

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú de 1993

- **"Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:
[...]
17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.
[...]"
- **"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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

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.

[...]"

- **"Artículo 35.-** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general".

- **"Artículo 176.-** El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.

Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil".

- **"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.

[...]"

3.2. Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

- **Artículo 1.- Definición**

Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurrerán a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.

La denominación "partido" se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley.

- **Artículo 19.- Democracia interna**

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente Ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política, el cual no puede ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado.

- **Artículo 21.- Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)**

Los procesos electorales organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental para la elección de candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, representantes al Congreso de la República, presidente y vicepresidente regional y alcaldes de las provincias que son capitales de departamento, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite al órgano electoral central del partido político o movimiento los informes sobre el desarrollo del proceso electoral. En el caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral central del partido político o movimiento, para que ellas se subsanen. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite un informe final al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual ejerce sus funciones de fiscalización conforme a lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Política del Perú.

3.3. Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones

- "Artículo 36.- Los Jurados Electorales Especiales tendrán dentro de su respectiva jurisdicción las siguientes funciones:
[...]
d. Fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares;
[...]"

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1. La constitución de organizaciones políticas como manifestación de la libertad de asociación.

El artículo 35 de la Constitución Política establece lo siguiente:

"Artículo 35. Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general".

Atendiendo a lo previsto en dicho precepto constitucional es posible sostener que la constitución de organizaciones políticas forma parte del contenido

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

constitucionalmente protegido de los derechos a la participación política. Efectivamente, en la medida que el ejercicio del derecho a ser elegido se materializa a través de instituciones denominadas "*organizaciones políticas*", de manera que no se admiten candidaturas individuales, ya que ello socavaría la democracia representativa, pese a que nos encontremos ante derechos constitucionales de configuración legal, ello no enerva el hecho que el citado derecho a ser elegido y su ámbito de protección irradian también en la creación de organizaciones políticas.

Esto último implica que toda limitación a la constitución, auto-organización y permanencia de una organización política debe ser objetiva, razonable y proporcional al objetivo o finalidad constitucional legítima que se pretende optimizar o cautelar, que en este caso sería, en principio, la democracia representativa, la cual, a su vez, tiene por finalidad evitar la atomización y la fragmentación en intereses particulares de la sociedad, lo que dificulta el proceso deliberativo, la gobernabilidad y la propia democracia.

Adicionalmente, se debe considerar que, más allá de la finalidad pública que les atribuye el Poder Constituyente, la Constitución Política no les atribuye a las organizaciones políticas la condición de personas jurídicas de derecho público.

Tan es así que el artículo 1 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas establece en su segundo párrafo que "**Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley**" (Las negritas son nuestras).

Atendiendo a ello, es posible concluir que la constitución de organizaciones políticas forma parte, también, del contenido constitucionalmente protegido del derecho de asociación, reconocido en el artículo 2, numeral 13, de la Constitución Política, que prevé lo siguiente:

"**Artículo 2.** Toda persona tiene derecho:

[...]

13. A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa".

Finalmente, para evaluar las iniciativas legislativas materia del presente dictamen, se debe considerar también el hecho que el Poder Constituyente confiere un amplio grado de discrecionalidad al legislador para determinar los instrumentos o herramientas normativas conducentes a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas. En ese sentido, no existe un mandato constitucional directo que obligue al legislador a prevé un mecanismo a través del cual se disponga la intervención de los organismos electorales en los procesos de democracia interna bajo la modalidad de organización misma de tales procesos.

4.2. La regulación del órgano electoral central de las organizaciones políticas y la facultad de auto-organización como contenido de la libertad de asociación

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

El Proyecto de Ley 1865/2017-CR propone modificar el artículo 20 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que regula la composición del órgano electoral central de las organizaciones políticas.

Al respecto, es preciso mencionar que el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia recaída en el Expediente 0474-2016-PA/TC (Caso Luciana León Romero), ha desarrollado el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de asociación de la manera siguiente:

"4. Asimismo, este Tribunal ha señalado en el fundamento 2 de sentencia emitida en el Expediente 06863-2006-PA/TC, lo siguiente: que el contenido esencial del derecho fundamental de asociación comprende: a) el derecho de asociarse, entendiendo por tal la libertad de la persona para constituir asociaciones, así como la posibilidad de pertenecer libremente a aquellas ya constituidas, desarrollando las actividades necesarias en orden al logro de los fines propios de las mismas; b) el derecho de no asociarse, esto es, el derecho de que nadie sea obligado a formar parte de una asociación o a dejar de pertenecer a ella; c) **la facultad de autoorganización, es decir, la posibilidad de que la asociación se dote de su propia organización;** y d) el derecho a no ser excluido arbitrariamente de una asociación; en otros términos, el derecho a no ser objeto de medidas que de modo irrazonable o desproporcionado aparten a una persona de la asociación a la que pertenece" (Las negritas son nuestras).

Con relación a la dimensión positiva de la libertad de asociación y la capacidad de auto-organización, el Tribunal Constitucional señaló, en la sentencia recaída en el Expediente 3186-2012-PA/TC (Caso Jaime David Abanto Torres y otros), lo siguiente:

"a) Una dimensión positiva, la cual abarca las facultades de conformar asociaciones (derecho a formar asociaciones), afiliarse a las organizaciones existentes y permanecer asociado mientras no se incumplan las normas estatutarias.

Dentro de la facultad de conformar organizaciones, se encuentra comprendida la posibilidad de estructurar, organizar y poner en funcionamiento la asociación (principio de autoorganización), posibilidad que se materializa a través del estatuto, que debe establecer como mínimo reglas acerca del comportamiento exigido a los socios y de las cargas que se les imponen, así como de los derechos que pueden ejercer y, por supuesto, sobre la manera de terminar el vínculo con la asociación, por parte del afiliado, y de excluir al socio, por parte de la asociación".

En este contexto, el ejercicio del derecho de asociación supone un número plural de personas que **acuerdan de manera autónoma, libre y espontánea la creación de un ente** a través del cual realizarán un proyecto de interés, propósitos, ideas o metas colectivo, común, pacífico y lícito.

Desde esta perspectiva, este Tribunal considera que el derecho de asociación se concreta en la existencia de personas jurídicas, libres y capaces para ejercer derechos y contraer obligaciones, a fin de responder autónomamente por su devenir social, en aras de **lograr la satisfacción de un interés u objetivo común, [...]**" (Las negritas son nuestras).

Ahora bien, como todo derecho fundamental, la libertad de asociación tiene límites. Por tanto, la facultad de auto-organización de las asociaciones también resulta pasible de ser limitada, si es que se procura cautelar bienes, fines o derechos de relevancia constitucional. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

"17. Evidentemente tal libertad tiene límites. **El disfrute de esta libertad puede ceder frente a imperativos constitucionales, como lo son otros derechos fundamentales y otros bienes constitucionales.** En el caso de autos, interesa cuestionar los límites de la facultad de auto organizarse, la que se ve reflejada en la posibilidad de que la directiva de la Asociación regule sus propias actividades. Desde luego, aquella regulación no puede contravenir el ordenamiento jurídico, ya que esta libertad se ejercita dentro de un espacio constitucional en el que se conjugan otros valores y, bienes fundamentales" (Las negritas son nuestras).

En el presente caso, se tiene que la iniciativa legislativa materia del presente dictamen pretende no solo establecer la exigencia que los miembros del órgano electoral central cuenten con suplentes, sino también pretende que se regulen, a nivel legal, los supuestos en los cuales dichos suplentes reemplazan a los miembros titulares, el orden de prelación y reglas de quórum. Asimismo, tiene por objeto que se establezca en la propia Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, de manera taxativa, las funciones del órgano electoral central en el marco de los procesos de democracia interna.

Además, el Proyecto de Ley 1865/2017-CR pretende que se le asigne a un órgano distinto al órgano electoral central y, en general, a la organización política, como es el caso de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), funciones dentro de los procesos de democracia interna, como el pliegue y repliegue del materia electoral, el cómputo de los votos o la verificación del quórum estatutario.

Sobre el particular, es preciso evaluar si dicha propuesta que incide directamente en la capacidad de auto-organizativa de las organizaciones políticas, es proporcional y, en consecuencia, compatible con la Constitución Política.

Lo que se pretende con la iniciativa legislativa, esto es, su finalidad objetiva, es cumplir con el mandato constitucional previsto en el artículo 35 de la Constitución Política, en el extremo que establece que será la ley la que establecerá medidas orientadas a **asegurar** el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas. Dicho en otros términos, se pretende garantizar y promover la democracia interna de las organizaciones políticas; por lo que se puede concluir que la iniciativa legislativa sí persigue un fin constitucional legítimo, premisa o condición previa y necesaria para ingresar al análisis de las medidas planteadas a la luz del principio o juicio de proporcionalidad.

En lo que se refiere al sub-principio de idoneidad, se tiene que la regulación de la conformación del órgano electoral central, el quórum y causales de reemplazo de los miembros titulares; la Comisión de Constitución y Reglamento considera que no se cumple con el mismo de manera inmediata o directa, mas sí de manera indirecta o mediata.

Si lo que se pretende es salvaguardar el funcionamiento democrático de la organización política en los procesos de democracia interna (elección de autoridades partidarias y candidatos), lo que se debería implementar son medidas que aseguren la imparcialidad e independencia de los miembros de órgano electoral central. Es decir, una medida idónea, de un impacto directo para el logro de la finalidad, sería la regulación del mecanismo de elección o designación de los miembros del órgano electoral central.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

Sin embargo, la Comisión de Constitución y Reglamento reconoce que el establecimiento de mecanismos que aseguren la composición mínima del órgano electoral central, sí incide en el aseguramiento del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas. Si no se asegura la continuidad en el funcionamiento del órgano electoral central, no se pueden adoptar decisiones céleres y oportunas, lo cual reviste de singular relevancia en los procesos de elecciones internas.

Y es que si el órgano electoral central no tiene quórum para sesionar ni cuenta con el mínimo de integrantes para que puedan tomar decisiones válidamente; no puede ejercer las funciones que le asigne tanto la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, como el estatuto de la organización política que corresponda. Por tanto, se puede concluir que dicha medida sí satisface el sub-principio de idoneidad.

Por su parte, respecto a la asignación de funciones específicas a un organismo distinto al órgano electoral central, que incluso es ajeno a la organización política, la Comisión de Constitución y Reglamento considera que sí se cumple con el sub-principio de idoneidad.

Así, podría sostenerse que la intervención de un organismo ajeno (externo) a la organización política, asegura neutralidad en el proceso de toma de decisiones y, en general, en los procesos de democracia interna. Y si se asegura neutralidad, resultaría viable sostener que se garantiza transparencia y resultados democráticos, que representan la auténtica, espontánea y libre voluntad de los electores. Adicionalmente, corresponde resaltar que lo que pretende la iniciativa legislativa materia del presente dictamen no es que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) sea la que conduzca o intervenga en todas y cada una de las etapas que comprende el proceso electoral interno, sino que esté a cargo de las etapas finales del referido proceso: el pliegue y repliegue del material electoral (para evitar que se “reemplacen”, “manipulen” o “adulteren” las cédulas de sufragio o actas electorales) y el cómputo de los votos (para evitar que no se computen determinadas actas o se manipulen los resultados).

Ahora bien, en lo que se refiere a la evaluación de las medidas legislativas propuestas a la luz del sub-principio de necesidad, la Comisión de Constitución y Reglamento considera que no todas ellas superan satisfactoriamente dicho sub-principio.

Respecto a la propuesta de incorporar la figura de los miembros suplentes del órgano electoral central, la Comisión de Constitución y Reglamento aprecia que sí resulta necesaria su incorporación. Como se indicó anteriormente, la finalidad que se persigue es asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, siendo que para ello se requiere con órganos que se encuentren en condiciones de ejercer de manera continua sus atribuciones legales y estatutarias.

En ese sentido, la figura de los miembros suplentes permite que se garantice el quórum y continuidad de las sesiones y, en general, de las funciones del órgano electoral central, es decir, que se pueda materializar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas; sí resulta una intervención necesaria en la libertad de asociación de las organizaciones políticas. Y es que, a juicio de la Comisión de

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

Constitución y Reglamento, no existe otra medida menos invasiva en dicha libertad fundamental que pudiera resultar, al mismo tiempo, igual o mayormente idónea.

Una alternativa a dicha propuesta podría resultar el ampliar el número mínimo de miembros titulares, manteniendo la exigencia que su composición sea impar. Sin embargo, ello podría generar, por el contrario, dificultades para la obtención del quórum y, en consecuencia, para la continuidad en el funcionamiento del órgano electoral central. De otro lado, el solo incremento del número de miembros titulares no garantiza por sí mismo que asista un número suficiente que permita asegurar la continuidad en el ejercicio de las funciones del órgano electoral central. Por tanto, nos encontraríamos ante una medida alternativa que, aunque menos restrictiva, no es igualmente idónea.



Otra medida alternativa que podría plantearse es que se prevea a nivel legal reglas más flexibles sobre el quórum tanto para sesionar como para decidir. Así, por ejemplo, podría disponerse a nivel legal que se pueda iniciar una sesión con dos (2) miembros del órgano electoral central como mínimo, y que se faculte a adoptar decisiones con una persona, a quien se le podría otorgar, asimismo, voto dirimente. No obstante, estimamos que dicha medida tampoco resultaría igualmente idónea, sino todo lo contrario, puesto que el aseguramiento del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas pasa también por la legitimidad democrática de sus autoridades y órganos internos, así como de sus decisiones. En ese sentido, si bien una flexibilización de las reglas de quórum y votación coadyuvaría a la continuidad del "funcionamiento" del órgano electoral central, mas no a la "legitimidad democrática" de las decisiones que este adoptase al amparo de dichas reglas más flexibles.

Ahora bien, otra de las medidas relacionadas con el órgano electoral central que debe ser evaluada a la luz del sub-principio de necesidad es la que regula los supuestos de quórum y reemplazo de sus miembros titulares. A nuestro juicio, dicha medida sí resulta una medida innecesaria que incidiría de manera intensa o grave en la capacidad de auto-organización, habida cuenta que si lo que se pretende es salvaguardar o asegurar la continuidad del funcionamiento del órgano electoral central, existe una medida menos intensa como lo constituye, precisamente, el establecimiento de la figura de los miembros suplentes.

La regulación a nivel legal de un orden de prelación, causales y oportunidad para que se produzca aquel reemplazo, sea parcial o definitivo, de los miembros titulares del órgano electoral central, se erige en una sobre-regulación innecesaria para la consecución del fin constitucional legítimo que se pretende alcanzar, máxime si se considera que nos encontramos ante personas jurídicas de derecho privado. Además, nos encontraríamos ante una estandarización parcial de la estructura de las organizaciones políticas, lo cual también incide de manera intensa y directa en la capacidad de auto-organización. Por ello, se concluye que dicho extremo de la propuesta resultaría desproporcionado.

Por otra parte, corresponde resaltar que la iniciativa legislativa materia del presente dictamen contiene la propuesta de que sea un tercero el que se encargue de llevar a cabo, materialmente, la última etapa del proceso electoral interno: la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Efectivamente, el Proyecto de Ley 1865/2017-

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

CR plantea que dicho organismo autónomo se encargue de las etapas de pliegue y repliegue del material electoral, así como del cómputo de los votos o de la verificación del quórum estatutario para que se lleve a cabo una elección válida de electores o autoridades partidarias.

Al respecto, es preciso resaltar que, siendo que nos encontramos ante un proceso de democracia "interna", la iniciativa legislativa está proponiendo otorgarle la conducción parcial del mismo a un ente "externo". Y cuando nos referimos a "externo", no aludimos a un órgano partidario distinto al órgano electoral central, que es el objeto de regulación en el artículo 20 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sino de un ente absolutamente externo a la organización política como es el organismo electoral, habida cuenta que la interacción que existe entre un partido político y los organismos que conforman el Sistema Electoral, no hace a estos últimos parte integrante del primero.

Ahora bien, sin perjuicio de reafirmar o profundizar el análisis más adelante, corresponde identificar las distintas maneras o intensidades en la interacción entre los organismos electorales y las organizaciones políticas, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- Que los organismos electorales no intervengan ni supervisen los procesos de democracia interna.
- Que los organismos electorales no intervengan pero sí supervisen de manera obligatoria los procesos de democracia interna.
- Que los organismos electorales no intervengan pero sí supervisen de manera aleatoria o por muestreo los procesos de democracia interna.
- Que los organismos electorales no intervengan pero sí supervisen todas etapas de los procesos de democracia interna.
- Que los organismos electorales no intervengan pero sí supervisen algunas etapas de los procesos de democracia interna.
- Que no supervisen todos sino solo algunos de los organismos electorales, los procesos de democracia interna.
- Que los organismos electorales intervengan en los procesos de democracia interna brindando asistencia técnica obligatoria en todas las etapas de tales procesos.
- Que los organismos electorales intervengan en los procesos de democracia interna brindando asistencia técnica obligatoria en algunas etapas de tales procesos.
- Que los organismos electorales intervengan en los procesos de democracia interna brindando asistencia técnica facultativa y a solicitud de las organizaciones políticas, en todas las etapas de tales procesos.
- Que los organismos electorales intervengan en los procesos de democracia interna brindando asistencia técnica facultativa y a solicitud de las organizaciones políticas, en algunas etapas de tales procesos.
- Que los organismos electorales intervengan en los procesos de democracia interna conduciendo y ejecutando la totalidad de etapas que comprenden tales procesos, a solicitud de las organizaciones políticas. Es decir, que la conducción de los procesos electorales internos a cargos de los organismos electorales sea facultativa.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

- Que los organismos electorales intervengan en los procesos de democracia interna conduciendo y ejecutando solo algunas etapas que comprenden tales procesos, a solicitud de las organizaciones políticas.
- Que los organismos electorales intervengan de manera obligatoria (entiéndase, por mandato expreso de la ley) en los procesos de democracia interna, conduciendo y ejecutando la totalidad de etapas que comprenden tales procesos.
- Que los organismos electorales intervengan de manera obligatoria (entiéndase, por mandato expreso de la ley) en los procesos de democracia interna, conduciendo y ejecutando solo algunas etapas que comprenden tales procesos.
- Que no todos sino algunos organismos electorales intervengan de manera obligatoria en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.
- Que los organismos electorales intervengan de manera obligatoria solo en los procesos de elección interna de candidatos a cargos públicos representativos (no de elección de autoridades), conduciendo y ejecutando el íntegro de los mismos.
- Que los organismos electorales intervengan de manera obligatoria solo en los procesos de elección interna de candidatos a cargos públicos representativos y respecto de algunas etapas del proceso electoral.
- Que los organismos electorales intervengan de manera obligatoria solo en los procesos de elección interna de autoridades de las organizaciones políticas (no de elección de candidatos), conduciendo y ejecutando el íntegro de los mismos.
- Que los organismos electorales intervengan de manera obligatoria solo en los procesos de elección interna de autoridades de las organizaciones políticas (no de elección de candidatos), conduciendo y ejecutando solo parte de los mismos.
- Que no todos sino algunos organismos electorales intervengan de manera obligatoria en los procesos de elección interna de candidatos a cargos públicos representativos.

Como puede advertirse, existen, en función de la intensidad en la intervención en la capacidad auto-organizativa de los partidos políticos, distintas formas de interacción entre las organizaciones políticas y los organismos electorales.

En ese sentido, corresponde evaluar si es que dichas medidas son igualmente idóneas para alcanzar la finalidad de asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas sin que ello suponga una anulación, desconocimiento o afectación desproporcionada de la libertad de asociación y, más específicamente, la capacidad de auto-organización de los partidos políticos.

Bajo ese marco, como se indicó en los párrafos anteriores, lo que pretende la iniciativa legislativa materia del presente dictamen es establecer que determinadas etapas de los procesos de democracia interna (pliegue y repliegue del material electoral, así como el cómputo y la verificación del quórum estatutario), estarán a cargo de una entidad ajena al órgano electoral central y de la propia organización política: la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Entre las modalidades de supervisión e intervención, la iniciativa legislativa opta por la segunda. Y entre la intervención bajo la modalidad de asistencia técnica y bajo la

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

de organización y conducción, la iniciativa legislativa materia del presente dictamen también opta por la segunda.

Asimismo, entre la posibilidad de plantear una conducción facultativa u obligatoria del proceso electoral interno, la iniciativa legislativa planteada por el Grupo Parlamentario Acción Popular opta por la segunda alternativa. Entre la posibilidad de disponer la conducción de todo el proceso electoral (lo que hubiese implicado la supresión de órganos electorales centrales o descentralizados al interior de las organizaciones políticas) o solo de alguna de las etapas del mismo, la iniciativa legislativa opta por la segunda.

Entre la alternativa que intervengan todos los organismos del Sistema Electoral o solo alguno de ellos, atendiendo también al hecho de que solo se plantea la conducción en parte del proceso electoral interno, la iniciativa legislativa materia del presente dictamen opta por la segunda alternativa, al prever exclusivamente la conducción a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Finalmente, entre la alternativa de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales intervenga conduciendo en determinadas etapas de algunos de los todos los procesos electorales internos, solo del proceso de elección de autoridades o solo del proceso de elección de candidatos a cargos públicos representativos, la iniciativa legislativa opta por la primera de dichas alternativas.

Descrito aquel escenario o universo de posibilidades, corresponde analizar si es que las alternativas no acogidas por la iniciativa legislativa materia del presente dictamen eran menos restrictivas e igual o más idóneas.

Al respecto, se tiene que la iniciativa legislativa ha optado por la modalidad más intensa de interacción entre una organización política y los organismos electorales: la organización y conducción del proceso electoral interno. Y es que se descarta (entiéndase, no se acoge) la modalidad de asistencia técnica, actualmente prevista en el ordenamiento jurídico vigente, o la supervisión.

Ciertamente, la organización y conducción del proceso electoral interno por parte de un ente externo a la organización política garantiza neutralidad y objetividad, lo que incide favorablemente en el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, máxime si se trata de un organismo constitucional autónomo y especializado como la Oficina Nacional de Procesos Electorales; por lo que se podría concluir que, per se, dicha alternativa se erige en la medida más idónea. Sin embargo, ello no supone que no existan otras medidas alternativas que resulten también idóneas para la consecución de la finalidad constitucional y que, a su vez, son menos restrictivas de la libertad de asociación y capacidad de auto-organización.

Así, por ejemplo, se tiene la asistencia técnica, que puede resultar tanto facultativa (a pedido de la organización política) como obligatoria. Con la asistencia técnica, se permite el acompañamiento de los organismos electorales en los procesos de democracia interna, sin que ello suponga una invasión innecesaria en la autonomía de las organizaciones políticas, por cuanto el poder de decisión se mantiene en el órgano electoral central. Adicionalmente, se debe indicar que el hecho que exista

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

un organismo externo o ajeno a la organización política observando el proceso de democracia interna, si genera incentivos suficientes al cumplimiento del marco normativo vigente y el respeto a la voluntad popular (de los afiliados), puesto que aquel tercero (entiéndase para el caso concreto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales) se encuentra en capacidad de difundir dichas irregularidades e informarlo al organismo electoral que sí se encuentra en capacidad de asignarle una consecuencia jurídica a tales incumplimientos, como es el Jurado Nacional de Elecciones (lo que se podría materializar en la imposibilidad de inscribir un asiento registral de renovación de autoridades partidarias o de la lista de candidatos en un proceso de elección popular).

Por lo tanto, no resulta necesario que entes externos organicen el proceso de democracia interna, asumiendo funciones que, en el marco de la capacidad de auto-organización, le corresponden al órgano electoral central y sus órganos electorales descentralizados.

Asimismo, se tiene que la iniciativa legislativa materia del presente dictamen ha optado por la alternativa más intensa, en el extremo que propone que la organización y ejecución del proceso electoral interno por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales sea obligatoria, y no facultativa.

Sobre el particular, la Comisión de Constitución y Reglamento estima que dicha medida también carece o no cumple con el sub-principio de necesidad, dado que incide de manera grave en la capacidad auto-organizativa y autonomía de las organizaciones políticas. Efectivamente, como se indicó en los párrafos anteriores, la Comisión considera que una medida alternativa menos restrictiva de la libertad de asociación lo constituye la asistencia técnica.

En ese orden de ideas, tampoco resulta necesario que se disponga que dicha intervención u organización del proceso electoral interno sea obligatoria. Lo que sí resultaría admisible es que se faculte a la organización política que solicite o suscriba convenios con la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para que esta última se haga cargo de un proceso de elección interna específico, como son los casos de las elecciones de autoridades partidarias o de candidatos.

Por su parte, respecto al número de agentes externos que intervienen en los procesos de democracia interna, la iniciativa legislativa materia del presente dictamen acoge la menos intensa, por cuanto solo faculta a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y no a todos los organismos del Sistema Electoral, por lo que, siempre en el ámbito de la asistencia técnica, resulta una opción necesaria.

Adicionalmente, se advierte que la iniciativa legislativa materia del presente dictamen también opta por la medida de intervención más intensa cuando propone la intervención de la Oficina Nacional de Procesos Electorales no solo respecto del proceso de elección de candidatos a cargos públicos representativos, sino de todos los procesos de democracia interna. Es decir, también dispone la intervención (bajo la modalidad de organización y conducción) de un organismo distinto al órgano electoral central ajeno a la propia organización política, en los procesos de elección de autoridades y cargos directivos partidarios.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

Por lo expuesto, se concluye que así se encargue solo la conducción de alguna de las etapas de los procesos de democracia interna, la intervención de un tercero ajeno a la organización política bajo dicha modalidad (entiéndase, organización y conducción) no supera el sub-principio de necesidad, por lo que su implementación resultaría lesiva, por desproporcionada, de la libertad de asociación.

Finalmente, en lo que se refiere al sub-principio de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, la Comisión de Constitución y Reglamento considera que la medida contenida en el Proyecto de Ley 1865/2017-CR, relacionada con la incorporación de miembros suplentes en el órgano electoral central, si lo cumple satisfactoria e íntegramente, por cuanto el grado de optimización o de garantía del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas es alto (dado que facilita la continuidad del ejercicio del citado organismo electoral interno), mientras que la intensidad de intervención en la capacidad de auto-organización de las organizaciones políticas es baja, debido a que la organización política conserva la libertad para definir el órgano partidario competente, el mecanismo y los requisitos para la designación de tales integrantes del citado órgano electoral interno

No obstante lo antes expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento sí considera necesario que se acoja lo propuesto en el Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral, en el extremo que se establezcan a nivel legislativo las atribuciones que corresponde ejercer tanto al órgano electoral central como a los órganos electorales descentralizados.

Sobre el particular, es preciso indicar que actualmente ya existe en la legislación vigente, de manera enunciativa, algunas de las atribuciones del órgano electoral central en el marco de los procesos de democracia interna (al respecto, véase el artículo 20 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas). Sin embargo, resulta necesario estandarizar entre las diversas organizaciones políticas un enunciado mínimo de atribuciones de sus respectivos organismos electorales internos.

Recuérdese que los órganos electorales internos deben gozar de autonomía respecto de los demás órganos de la organización política. Ello es así porque se quiere evitar cualquier perturbación o menoscabo a su independencia e imparcialidad que pudiera, a su vez, afectar la transparencia de los procesos de democracia interna y la legitimidad de los resultados.

En ese orden de ideas, resulta necesario que a nivel normativo se precisen aquellas funciones estrechamente relacionadas con la materia electoral, que serán competencia del órgano electoral central y los órganos electorales descentralizados, ya que de esa manera se evita que cualquier otro organismo al interior de la organización política (como una asamblea, congreso o comité) pretenda asumir y ejercer tales competencias.

Así, reservando el ejercicio y desarrollo de la materia electoral al interior de la organización política, precisamente, al órgano electoral central, también se consigue el deber constitucional de garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

4.3. Procesos de democracia interna, autonomía de las organizaciones políticas y fiscalización por parte de los organismos electorales

El Proyecto de Ley 129/2016-CR plantea que los Jurados Electorales Especiales fiscalicen los procesos de democracia interna, ello a través de la modificación del literal d) del artículo 36 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones:

"Artículo 36.- Los Jurados Electorales Especiales tendrán dentro de su respectiva jurisdicción las siguientes funciones:

[...]

d. Fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares. **En el caso de los procesos electorales de democracia interna partidaria, fiscalizar de forma obligatoria los mismos, debiendo emitir un informe de fiscalización que constituirá prueba plena y suficiente respecto de la validez del acto electoral".**

9

En ese contexto, resulta necesario resaltar que no se debe desconocer que el artículo 35 de la Constitución Política de 1993 establece en su segundo párrafo que *"La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos"*, que el artículo 176 de la Norma Fundamental dispone que *"El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresado en las urnas por votación directa"*, y menos que el artículo 178 de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico atribuye al Jurado Nacional de Elecciones la competencia de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.

No se encuentra en discusión, a juicio de la Comisión, la legitimidad del control que efectúan las autoridades electorales respecto de las organizaciones políticas. Es más, podría sostenerse válidamente que la *"obligatoriedad"* del control de la legalidad y funcionamiento democrático de las organizaciones políticas proviene de un mandato del Poder Constituyente, es decir, que existe un mandato constitucional que exige al Jurado Nacional de Elecciones efectuar la *"fiscalización"* y el control de legalidad de los actos que realizan las organizaciones políticas, de manera que a través de dicho control, se cautela y garantiza el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas.

Lo que, en estricto, se discute, es la oportunidad y la intensidad en la intervención de dichas autoridades, así como el órgano encargado de *"fiscalizar"* o supervisar el accionar de las organizaciones políticas, como ocurre con sus procesos sobre democracia interna.

Y es que si bien existe un mandato constitucional que exige velar por el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, no se puede desconocer que estas [entiéndase, las organizaciones políticas], más allá de erigirse en plataformas para el ejercicio de derechos fundamentales y perseguir fines públicos, son personas jurídicas de derecho privado, por lo que la intervención en su organización y accionar internos deben ser necesarios y proporcionales.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

En ese orden de ideas, se debe recordar que para el caso del proceso de democracia interna de elección o designación directa de candidatos a un proceso electoral (Elecciones Generales, Regionales o Municipales), sí existe la posibilidad de efectuar una "fiscalización" control posterior y no invasiva del proceso electoral interno, como es aquel que efectúa el Jurado Electoral Especial competente cuando evalúa una solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos. Así, a través de una verificación documental y del marco normativo electoral –tanto general como el propio de la organización política–, la autoridad electoral evaluará si es que la organización política cumplió con las normas sobre democracia interna y procede la inscripción de sus candidatos, o si no cumplió con ellas, y corresponde denegarse su solicitud.

Adicionalmente, cabe mencionar que los Jurados Electorales Especiales son los órganos encargados de calificar, en primera instancia, las solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos, siendo que en dicho contexto deberán evaluar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna. Así, al erigirse en órganos jurisdiccionales en materia electoral que resuelven en primera instancia, les resultan exigibles los principios de independencia e imparcialidad.

Con relación al principio de imparcialidad, el Tribunal Constitucional ha señalado, entre otras, en la sentencia recaída en el Expediente 4298-2012-PA/TC, lo siguiente:

"8. Sobre el derecho a ser juzgado por un juez imparcial, este Colegiado ha tenido ocasión de precisar en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2006-PI/TC, FJ. 20, que mientras el principio de independencia judicial, en términos generales, protege al juez frente a influencias externas al proceso, ya sea que provengan de fuera de la organización o de dentro de ella, el *principio de imparcialidad*, estrechamente ligado al *principio de independencia funcional*, se vincula a determinadas exigencias dentro del proceso. Así, el principio de imparcialidad judicial posee dos acepciones: a) *Imparcialidad subjetiva*, se refiere a cualquier tipo de compromiso que pudiera tener el juez con las partes procesales o en el resultado del proceso; b) ***Imparcialidad objetiva, está referida a la influencia negativa que puede tener en el juez la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable***" (Las negritas son nuestras).

En ese sentido, resultaría contrario al referido principio constitucional que el Jurado Electoral Especial fiscalice de manera concurrente el proceso de democracia interna de una organización política y que, posteriormente y sobre la base de un informe emitido por el propio Jurado Electoral Especial, califique una solicitud de inscripción de fórmula y lista de candidatos presentada por aquella organización política a la cual fiscalizó, ya que en el marco de dicha labor de calificación, deberá verificar si la misma cumplió o no con las normas sobre democracia interna.

Adicionalmente, el pretender dotarle el carácter de "*prueba plena*" a los informes del Jurado Electoral Especial, siendo que estos no podrán ser cuestionados o impugnados al órgano superior [entiéndase, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones] por cuanto, en estricto, no constituiría una decisión o pronunciamiento jurisdiccional; si resultaría en términos prácticos un adelanto de opinión respecto de una de las materias que deben ser evaluadas cuando se presente una solicitud de

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

inscripción de fórmulas o listas de candidatos [entiéndase, el cumplimiento de las normas sobre democracia interna].

Además, se debe considerar el hecho que se lleve a cabo un proceso de democracia interna respecto del cual se pretende instaurar un mecanismo de fiscalización obligatoria, concurrente y vinculante, no necesariamente acarreará que se presente una solicitud de inscripción de lista de candidatos; ya que con posterioridad al vencimiento del plazo para que se lleve a cabo un proceso de democracia interna, la organización política cuenta con un periodo en el cual podrá ejercer el control de dichos resultados y, de ser el caso, incluso decidir no participar en la contienda electoral; lo que podría implicar un gasto innecesario de recursos públicos.

En ese orden de ideas, en aras de salvaguardar el principio de imparcialidad en los procedimientos de inscripción de fórmulas y listas de candidatos, no resulta viable acoger la propuesta contenida en el Proyecto de Ley 129/2016-CR, siendo que lo recomendable sería que la "supervisión" del cumplimiento de las normas sobre democracia interna sea realizada por un ente u órgano externo al Jurado Nacional de Elecciones o, por lo menos, por un área u órgano no jurisdiccional del citado organismo constitucional autónomo (por ejemplo la Dirección Nacional de Fiscalización), y que los resultados de dicho control no resulten vinculantes para el órgano jurisdiccional, pero que sí constituyan un elemento probatorio y útil para evaluar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna. Así, se aseguraría la objetividad e independencia en el accionar de las autoridades electorales, sin que ello suponga una renuncia a sus competencias y deberes constitucionales, ya que el Jurado Nacional de Elecciones conserva la legitimidad para resolver las controversias jurídicas que puedan suscitarse en el marco de los procesos sobre democracia interna.

Por todo lo expuesto, existiendo medidas alternativas menos invasivas de la autonomía de las organizaciones políticas, se concluye que, aunque la Comisión hace suyas y atiende la motivación de la iniciativa legislativa objeto del presente dictamen, en el extremo relacionado con el control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna de las organizaciones políticas; no corresponde acoger la propuesta contenida en el Proyecto de Ley 129/2016-CR.

4.4. Democracia interna, órganos electorales descentralizados y organizaciones políticas de alcance regional o departamental.

En la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del 3 de octubre del 2017, el señor Congresista Zacarías Lapa Inga expresó su atendible preocupación o inquietud sobre cómo operaría la regulación del órgano electoral central y de los órganos electorales descentralizados, en los casos de las organizaciones políticas de alcance regional o departamental.

Al respecto, es preciso mencionar que ni el Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral ni la Comisión de Constitución y Reglamento proponen establecer un alcance territorial determinado a los organismos electorales descentralizados, ni siquiera del propio órgano electoral central.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

Ello es así porque la fórmula normativa apunta a una regulación que comprenda a todos los tipos de organizaciones políticas, ello debido a que lo que se pretende es que todas las organizaciones políticas se encuentren obligadas a cumplir con las normas sobre democracia interna.

Asimismo, se debe considerar que esta medida debe ser interpretada, también, conjuntamente con el dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento el 12 de setiembre del 2017, con el objeto de promover las organizaciones políticas de carácter permanente. ¿Por qué? Porque mediante el presente dictamen se dispone que solo puedan constituirse organizaciones políticas de alcance nacional así como de alcance departamental o regional, tipos de organizaciones políticas que actualmente se encuentran obligadas, precisamente, a cumplir las normas sobre democracia interna.



Ahora bien, como se indicó en los párrafos precedentes, ni el Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral ni la Comisión de Constitución y Reglamento han establecido una regla de ubicación del órgano electoral central, debido a que lo relevante, en dicho caso, es el alcance de sus competencias, no así su ubicación territorial. En ese orden de ideas, se tiene que las funciones del órgano electoral central de una organización política tendrán el mismo alcance que esta última. Si nos encontramos ante una organización política de alcance nacional, el alcance territorial del ejercicio de las competencias de su órgano electoral central será nacional; si nos encontramos ante una organización política de alcance regional o departamental, el alcance territorial del ejercicio de las funciones de su órgano electoral central será regional.

Con relación a los órganos electorales descentralizados, aunque no se establece una regla sobre el alcance territorial del ejercicio de sus funciones, al disponerse que operen en los comités partidarios o políticos; se entiende que dicho alcance, como mínimo, debe ser el mismo que se prevé para tales comités partidarios en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Si es que el artículo 8 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, establece que para que se inscriban organizaciones políticas de alcance nacional, se requieren constituir comités *"en por lo menos el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos"*, podría sostenerse que los órganos electorales descentralizados podrían tener tanto competencia regional o departamental como provincial.

En esa misma dirección, si el artículo 17 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, establece que para que se inscriban organizaciones políticas de alcance regional o departamental, se requieren constituir comités *"a lo menos, la mitad más uno del número de provincias que integren la región o el departamento correspondiente"*, podría sostenerse que los órganos electorales descentralizados cuentan con alcance provincial.

Por lo tanto, al proponerse que los órganos electorales descentralizados funcionan en los comités partidarios, se concluye que en el caso de las organizaciones políticas de alcance regional o departamental, el órgano electoral central tiene

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

alcance regional o departamental, y los órganos electorales descentralizados, alcance provincial.

Sin perjuicio de lo expuesto, debe resaltarse que las organizaciones políticas también pueden disponer la constitución de órganos electorales descentralizados en aquellas circunscripciones (provincias) en las cuales no se cuenta con comités partidarios. En esa misma dirección, se debe precisar que las organizaciones políticas no están obligadas a constituir tantos órganos electorales descentralizados como comités partidarios existan, ni tampoco que necesariamente aquellos órganos electorales descentralizados funcionen solo en los comités partidarios.

4.5. Democracia interna y derecho de acción ante la jurisdicción electoral

El señor Congresista Javier Velásquez Quesquén, en la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del 3 de octubre del 2017, expresó sus reparos sobre la propuesta de fórmula normativa contenida en el párrafo 20.3 del artículo 20 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en el extremo que propone que las decisiones que adopte el órgano electoral central pueden ser recurridas ante la justicia electoral.

Sobre el particular, es preciso recordar que el Jurado Nacional de Elecciones, por expreso mandato del Poder Constituyente, es el encargado de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas (artículo 178, numeral 3, de la Constitución Política). Asimismo, tiene el deber de fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales (artículo 178, numeral 1, de la Norma Fundamental).

Una interpretación sistemática de dichas normas permite concluir que el Jurado Nacional de Elecciones, independientemente de lo que disponga una norma con rango de ley, se encuentra constitucionalmente legitimado para verificar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna y, de esa manera, velar por el respeto de la voluntad de los afiliados y los derechos de los candidatos en las elecciones internas.

La cuestión, por tanto, no pasa por la legitimidad del Jurado Nacional de Elecciones para verificar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna, sino la oportunidad para el ejercicio de dicho control.

En ese contexto, resulta oportuno recordar también que el Jurado Nacional de Elecciones se erige también en el organismo del sistema electoral encargado del ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, de resolver las controversias jurídicas que se pueden suscitar en materia electoral (artículo 178, numeral 4, y artículo 181 de la Constitución Política).

Una de esas controversias sobre materia electoral son aquellas que se suscitan, precisamente, al interior de las organizaciones políticas, en el marco de los procesos sobre democracia interna. En ese contexto, surge la interrogante sobre si dicha controversia debe quedar en el ámbito interno de la organización política o si es posible de ser sometida a conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones (o Jurado Electoral Especial, de ser el caso).

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

Al respecto, sí resulta factible y constitucionalmente admisible que el Jurado Nacional de Elecciones, en el marco del ejercicio de su deber de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas, pueda conocer y resolver una controversia suscitada en el marco de un proceso de democracia interna, sea para cautelar los derechos de los afiliados o los derechos de los candidatos.

Sobre el particular, se tienen dos momentos en los cuales la jurisdicción electoral puede resolver dicha controversia jurídica: a) en el marco del propio proceso de democracia interna o concluido el mismo, o b) en el marco de la calificación de una solicitud de inscripción de la lista de candidatos o de asiento registral.

En el caso de los procesos de democracia interna sí reviste de singular importancia la dilucidación de esto último, porque la interposición de acciones contencioso-electorales para cuestionar las decisiones del órgano electoral central podría generar dilaciones innecesarias y, sobre todo, incertidumbre jurídica respecto a la legitimidad de los resultados electorales en los procesos de democracia interna.

Si es que a ello se adiciona el hecho que ante la afectación de derechos fundamentales resulta viable recurrir a la jurisdicción constitucional y que, ante las resoluciones o decisiones del Jurado Nacional de Elecciones, también resulta admisible la interposición de demandas de amparo constitucional, se tiene que lejos de resultar una medida tuitiva de derechos, podría conllevar a un retraso u obstaculización a la protección del derecho de acceso a la justicia y del derecho a la participación política.

El razonamiento descrito en el párrafo anterior es el siguiente: si es que se puede cuestionar directamente una decisión del órgano electoral central ante la jurisdicción constitucional, por afectación de derechos fundamentales (entre los cuales se encuentran los derechos a la participación política), resultaría contraproducente que se disponga, como paso previo para recurrir a dicha jurisdicción, que se tenga que recurrir primero ante el Jurado Nacional de Elecciones (o, incluso, ante el Jurado Electoral Especial, en primera instancia jurisdiccional electoral), máxime si es que, en estricto, el órgano especializado en la tutela de derechos fundamentales es el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, no así el Jurado Nacional de Elecciones.

En adición a lo expuesto, se tiene que el suprimir la referencia expresa en la fórmula normativa propuesta, de que se puede recurrir ante la jurisdicción electoral, para cuestionar decisiones del órgano electoral central; no implica desconocer las funciones y deberes constitucionales del Jurado Nacional de Elecciones, ya que este evalúa el cumplimiento de las normas sobre democracia interna cuando recibe y califica una solicitud de inscripción de asiento registral o de lista de candidatos, y los afiliados también pueden acudir ante el Jurado Electoral Especial para cuestionar materialmente las decisiones de dicho órgano electoral central de la organización política, ya que se encuentran legitimados a formular tachas tanto contra la lista de candidatos (o algún candidato en particular) como contra un asiento registral que se pretenda inscribir.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos que ello implica:

a. Beneficios

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Organizaciones políticas	Mejora de la calidad de los procesos electorales internos.	Al contar con la asistencia técnica de los organismos que integran el sistema electoral, quienes tienen conocimientos especializados para la organización de procesos electorales, se reduce la posibilidad de que se incurran en errores o irregularidades en los procesos de democracia interna.
Candidatos en procesos de democracia interna	Mayor legitimidad democrática al interior de las organizaciones políticas	Aunque sea a nivel de asistencia técnica, la participación de un agente externo a la organización política en los procesos de democracia interna genera confianza en los resultados así como en la transparencia del proceso electoral interno.

b. Costos

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Organismos del Sistema Electoral	Incremento de carga laboral y costos en la gestión.	La asistencia técnica que se encuentran facultados a brindar, a pedido de la organización política, acarrea mayores costos a los organismos electorales, por cuanto tendrán que disponer de recursos económicos y humanos, precisamente, en el marco del desarrollo de un proceso electoral, costos que, en estricto, no podrán planificar debido a que no tendrán certeza de qué organizaciones políticas requerirán tal asistencia.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 129/2016-CR, que plantea la modificación del artículo 36 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, y del Proyecto de Ley 1865/2017-CR, que propone la modificación de los artículos 20 y 21 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de regular la composición y atribuciones del órgano electoral central y la intervención de los

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

organismos electorales en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas; con el siguiente **Texto Sustitutorio**:

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 20 Y 21 E INCORPORA EL ARTÍCULO 20-A EN LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS; PARA REGULAR LA INTERVENCIÓN DEL ÓRGANO ELECTORAL CENTRAL Y DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES DESCENTRALIZADOS EN LOS PROCESOS DE DEMOCRACIA INTERNA

Artículo 1. Modificación de los artículos 20 y 21 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Modifícanse los artículos 20 y 21 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, conforme al texto siguiente:

“Artículo 20. De los órganos electorales internos

20.1. La elección de autoridades de las organizaciones políticas y de los candidatos a cargos públicos de elección popular **están a cargo de un órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros titulares y tres (3) miembros suplentes, quienes deben encontrarse afiliados a la organización política antes de su designación.**

20.2. El órgano electoral central es el órgano especializado, autónomo, independiente, permanente y colegiado, participa en todas las etapas de los procesos electorales internos, con las atribuciones siguientes:

- a. Elaborar el proyecto de Reglamento Electoral y sus modificatorias, los que deben ser aprobados de conformidad con el estatuto y la presente norma.
- b. Elaborar las demás disposiciones normativas aplicables al proceso electoral interno.
- c. Designar a los miembros de los órganos electorales descentralizados.
- d. Convocar al proceso electoral interno.
- e. Aprobar el Padrón Electoral de no afiliados, de optarse por la modalidad de elección interna prevista en el literal a) del artículo 24 de la presente Ley.
- f. Disponer la elaboración del material electoral.
- g. Emitir y suscribir el acta final de proclamación de resultados.
- h. Resolver, en última instancia, las impugnaciones que se presenten en el marco del proceso electoral interno.
- i. Velar por el cumplimiento del Estatuto, el Reglamento Electoral y demás disposiciones adoptadas por la organización política sobre materia electoral.

20.3. El órgano electoral central, en las diversas etapas del proceso, debe respetar en su accionar los derechos fundamentales, especialmente el derecho al debido procedimiento.

20.4. Los integrantes del órgano electoral no pueden ser elegidos o designados como candidatos como resultado del proceso electoral interno.

Artículo 21. Participación de las entidades integrantes del sistema electoral

Los procesos electorales llevados a cabo por las organizaciones políticas para la elección de candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República,

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

representantes al Congreso de la República, **gobernadores y vicegobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y regidores de los gobiernos locales provinciales y distritales, si así lo requiere la organización política, deben contar con asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).**

Los órganos del sistema electoral señalados en el párrafo anterior remiten al órgano electoral central de la organización política los informes sobre sus actividades de asistencia técnica. En el caso de constatar irregularidades se notifican para que ellas se subsanen.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)** remiten un informe final al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual ejerce sus funciones de fiscalización a lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Política del Perú”.

Artículo 2. Incorporación del artículo 20-A en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Incorpórase el artículo 20-A en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, conforme al texto siguiente:

“Artículo 20-A. Órganos electorales descentralizados

20-A.1. Los órganos electorales descentralizados constituyen la primera instancia de la organización política en su circunscripción. Dependen estructural y funcionalmente del órgano electoral central.

20-A.2. Los órganos electorales descentralizados están conformados por un mínimo de tres (3) miembros titulares y tres (3) suplentes, los cuales deben estar afiliados a la organización política correspondiente antes de su designación.

20-A.3. Los órganos electorales descentralizados funcionan en los comités partidarios.

20-A.4. El órgano electoral central puede conformar órganos electorales descentralizados en aquellas circunscripciones en las cuales la organización política que corresponda no cuente con comités partidarios, en cuyo caso funcionan en los locales que señale y publique en forma previa el órgano electoral central.

20-A.5. Los órganos electorales descentralizados cuentan con las atribuciones siguientes:

a. Inscribir a los postulantes de su circunscripción para conformar las fórmulas y listas de candidatos o desempeñar cargos directivos en la organización política.

b. Efectuar el cómputo de votos o verificar el quórum estatutario.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

c. Emitir y suscribir el acta descentralizada de proclamación de resultados de su circunscripción, que se remite al órgano electoral central para la elaboración del acta final de proclamación de resultados.

d. Resolver, en primera instancia, las impugnaciones que se presenten en el marco del proceso electoral interno.

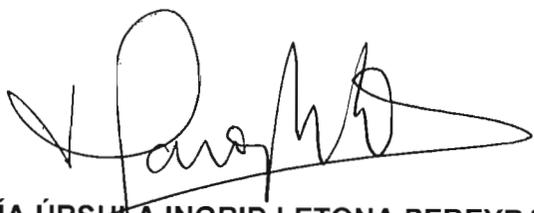
20-A.6. Los órganos electorales descentralizados, en las diversas etapas, deben respetar en su accionar los derechos fundamentales, especialmente el derecho al debido procedimiento.

20-A.7. Los integrantes de los órganos electorales descentralizados no pueden ser elegidos o designados como candidatos como resultado del proceso electoral interno".

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 3 de octubre del 2017.



MARÍA ÚRSULA INGRID LETONA PEREYRA
Presidenta

ZACARÍAS LAPA INGA
Vicepresidente

CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA
Secretario

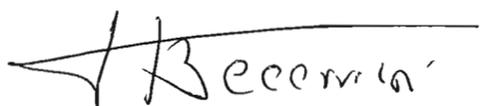
RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Titular

LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Miembro Titular

ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Miembro Titular



HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular



MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular



NELLY CUADROS CANDIA
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Miembro Titular



GÍLMER TRUJILLO ZEGARRA
Miembro Titular



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

YENI VILCATOMA DE LA CRUZ
Miembro Titular

GÍLBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesitario

TAMAR ARIMBORGO GUERRA
Miembro Accesitario

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesitario

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Miembro Accesitario



HERNANDO ISMAEL CEBALLOS FLORES
Miembro Accesitario

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesitario

ALBERTO DE BELAÚNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesitario

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Accesitario

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesitario

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Accesitario

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesitario

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesitario

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesitario

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesitario

MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesitario

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesitario

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesitario

GUILLERMO MARTORELL SOBERO
Miembro Accesitario

MARÍA CRISTINA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesitario

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesitario

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Accesitario



ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesitario

JULIO PABLO ROSAS HUARANGA
Miembro Accesitario

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.



OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesorio



DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Accesorio

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesorio

JUAN SHEPUT MOORE
Miembro Accesorio

MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Accesorio

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesorio

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo anual de sesiones 2017-2018

QUINTA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo de Palacio Legislativo

Fecha: martes 03 de octubre de 2017

Hora: 9:00 am

MIEMBROS TITULARES



1. LETONA PEREYRA, MARÍA ÚRSULA
(Presidenta)



2. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO
(Vicepresidente)



3. DOMÍNGUEZ HERRERA, CARLOS
(Secretario)



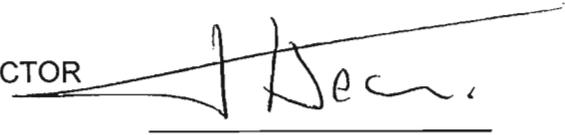
4. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL
(Fuerza Popular)



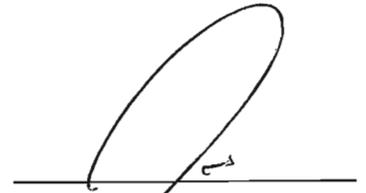
5. ALCORTA SUERO, LOURDES
(Fuerza Popular)



6. BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR
(Fuerza Popular)



7. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER
(Fuerza Popular)



8. CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL
(Fuerza Popular)

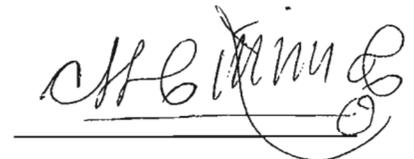


9. ARAMAYO GAONA, ALEJANDRA
(Fuerza Popular)

Licencia



10. CUADROS CANDIA, NELLY LADY
(Fuerza Popular)

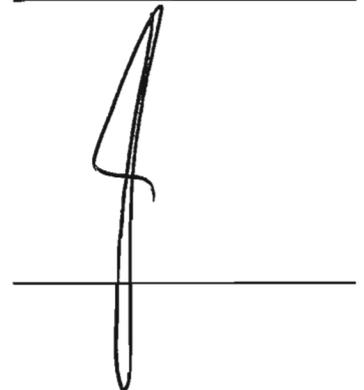


11. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA
(Fuerza Popular)

Licencia



12. ZEBALLOS SALINAS, VICENTE
(Peruanos por el Cambio)





13. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX
(Peruanos por el Cambio)



14. ACUÑA NÚÑEZ, RICHARD
(Alianza para el Progreso)



15. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, JAVIER
(Célula Parlamentaria Aprista)



16. LESCANO ANCIETA, YONHY
(Acción Popular)



17. VILCATOMA DE LA CRUZ, YENI
(No agrupados)

licencia

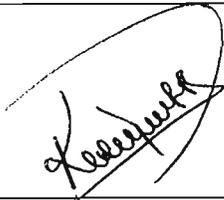
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo anual de sesiones 2017-2018

QUINTA SESIÓN ORDINARIA
Lugar: Hemiciclo de Palacio Legislativo
Fecha: martes 03 de octubre de 2017
Hora: 9:00 am

MIEMBROS ACCESITARIOS



18. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA
(Fuerza Popular)



19. BETETA RUBÍN, KARINA
(Fuerza Popular)



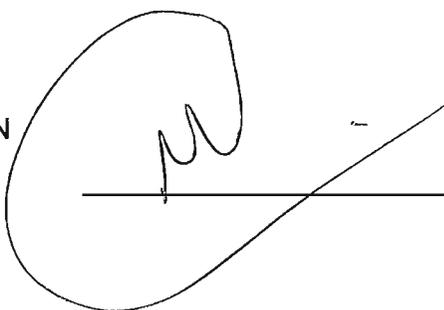
20. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA
(Fuerza Popular)



21. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO
(Fuerza Popular)

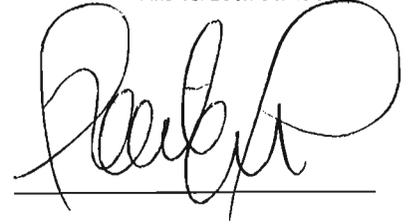


22. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN
(Fuerza Popular)





23. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO
(Fuerza Popular)



24. SALGADO RUBIANES, LUZ
(Fuerza Popular)



25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
(Fuerza Popular)



26. GALARRETA VELARDE, LUIS
(Fuerza Popular)



27. MELGAREJO PÁUCAR, MARÍA
(Fuerza Popular)



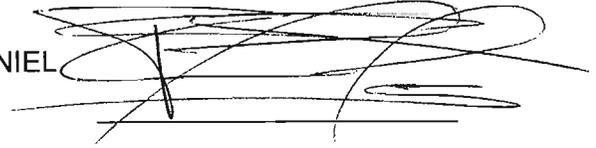
28. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO
(Fuerza Popular)



29. TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS
(Fuerza Popular)



30. SALAVERRY VILLA, DANIEL
(Fuerza Popular)



31. VERGARA PINTO, EDWIN
(Fuerza Popular)



32. ARIMBORGO GUERRA, TAMAR
(Fuerza Popular)



33. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO
(Fuerza Popular)



34. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO
(Peruanos por el Cambio)



35. COSTA SANTOLALLA, GINO
(Peruanos por el Cambio)



36. SHEPUT MOORE, JUAN
(Peruanos por el Cambio)

45



37. CEVALLOS FLORES, HERNANDO
(Frente Amplio por Justicia,
Vida y Libertad)



38. ARANA ZEGARRA, MARCO
(Frente Amplio por Justicia,
Vida y Libertad)



39. ROSAS HUARANGA, JULIO
(Alianza para el Progreso)



40. ESPINOZA CRUZ, MARISOL
(Alianza para el Progreso)



41. MULDER BEDOYA, MAURICIO
(Célula Parlamentaria Aprista)



42. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS
(Acción Popular)



43. GLAVE REMY, MARISA
(No agrupados)





44. DONAYRE PASQUEL, PATRICIA
(No agrupados)



45. CANZIO ÁLVAREZ, MARIO
(No agrupados)



46. HUILCA FLORES, INDIRA
(No agrupados)



47. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO
(No agrupados)

28 SET. 2017

Lima, 27 de Setiembre de 2017

Oficio N° 132-2017-2018-CDH/CR

Señor:
Úrsula Letona Pereyra
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento
Presente.-

De mi mayor consideración:

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para comunicarle, se tenga en cuenta la solicitud a la Presidencia del Congreso, oficio N° 82-2017-2018-CDH/CR y carta de invitación, por lo que pido se revise los documentos adjuntos; a fin de tenerse en cuenta en los acuerdos que se tomen en la comisión que Ud. Preside. Ante lo cual, pongo a **conocimiento que por motivos de viaje me encontraré fuera del país desde el treinta de setiembre hasta el veintisiete de octubre del presente año**, tal como mencionan los documentos, asimismo atendiendo las funciones de representación inherentes a mi cargo.

Agradeciendo la atención a la presente, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración

Atentamente;



CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Congresista de la República

Lima, 14 de setiembre de 2017

Excelentísimo Señor
JIA GUIDE
Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
De la Embajada de la República Popular China en Perú
Presente.-

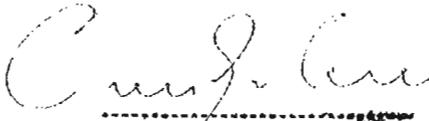
Señor Embajador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo y, a la vez permitirme recomendar al señor Carlos Alberto Domínguez Herrera, Congresista de la República del Perú, quien se encuentra postulando al Seminario sobre Lengua y Cultura China para la Cooperación Sur-Sur de Países en Desarrollo 2017, organizado por la Universidad Internacional China de Pekin y respaldado por la Oficina de Cultura de su distinguida Embajada.

En tal sentido, manifiesto la conformidad del suscrito para la participación del señor Congresista Carlos Alberto Domínguez.

Agradeciendo anteladamente su atención, hago propicia la ocasión para manifestarle las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Atentamente,



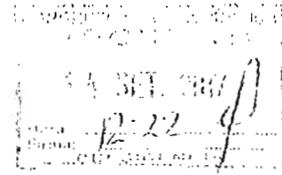
LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Lima, 13 de Setiembre del 2017

Oficio No. 082-2017-2018-CDH/CR

Señor:
LUIS FERNANDO GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República
Presente.



Asunto: *Solicito licencia*
Ref. : *Oficio N°074-2017-2018-CDH/CR*

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y a la vez manifestarle que hemos recepcionado de la Consejera Cultural de la Embajada China en el Perú, la invitación al Seminario denominado "2017 Seminario sobre Lengua y Cultura Chinas para la Cooperación Sur-Sur de Países en Desarrollo"; que se desarrollará del 30 de Setiembre al 27 de Octubre 2017.

Por lo que me **permito solicitarle se me conceda LICENCIA** a fin de ausentarme por los días señalados.

Por otro lado cabe precisar que la Embajada China en el Perú, cubrirá los gastos de pasajes internacionales, alojamiento y comidas (adjunto invitación); dicha capacitación permitirá fortalecer la cooperación con otros países hecho que redundará en mi función legislativa, **por lo que no irrogaré gastos al Congreso de la República.**

A la espera de su pronta atención, hago propicia la oportunidad para reiterarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



[Handwritten Signature]
CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Congresista de la República

Adjunto:
Oficio N°074-2017-2018-CDH/CR
Invitación a Seminario en China
c.c.
CDH
Archivo

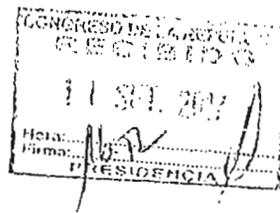
Con Copia a Oficina Mayor

CARGO

Lima, 07 de Setiembre del 2017

Oficio No. 074-2017-2018-CDH/CR

Señor:
LUIS FERNANDO GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la Republica
Presente.-



Asunto: Solicito licencia con goce de haber

De mi consideración:

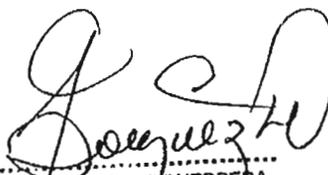
Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y a la vez manifestarle que hemos recepcionado la invitación para el Seminario denominado "2017 Seminario sobre Lengua y Cultura Chinas para la Cooperación Sur-Sur de Países en Desarrollo"; organizado por la Universidad Internacional China de Pekín, que se desarrollará del 30 de Setiembre al 27 de Octubre 2017.

Por lo que me permito solicitar **LICENCIA CON GOCE DE HABER** a fin de asistir y capacitarme en el mencionado curso, hecho que redundará en mi función legislativa.

A la espera de su pronta atención, hago propicia la oportunidad para reiterarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,




CARLOS DOMINGUEZ HERRERA
Congresista de la República

Adjunto:
Invitación a Seminario en China
c.c.
CDH
Archivo



中 华 人 民 共 和 国 大 使 馆

Honorable Señor
Carlos Alberto Domínguez Herrera
Comisión de Educación
Congreso de la República del Perú
Presente.-

De mi consideración:

Tengo el honor de dirigirme a su honorable despacho para saludarlo cordialmente y a la vez aprovecho la ocasión para extenderle una invitación para asistir al Seminario de Chino y Cultura China para la Cooperación Sur-Sur de Países en Vías de Desarrollo (Seminar on Chinese Language & Culture for South-South Cooperation from Developing Countries).

Dicho seminario es organizado por Beijing International Chinese College y se llevará a cabo en la ciudad de Beijing, China, del 30 de septiembre al 27 de octubre del año en curso, con el fin de permitirle a los participantes, no solo experimentar el idioma y la cultura china, sino también entender mejor a China como país y fortalecer la cooperación con otros países en vías de desarrollo. La parte china cubrirá los gastos de los pasajes internacionales, alojamiento y comidas. Asimismo, el seminario tiene programadas visitas a los lugares turísticos más famosos de China en las ciudades de Beijing, Shanghai y Xian.

Sin otro particular, hago propia la ocasión para renovar el testimonio de mi especial deferencia personal.

Atentamente,

Zhu Xiaoyan

Consejera cultural de la Embajada China en el Perú

