

Área de Transcripciones

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2022

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
3.ª SESIÓN EXTRAORDINARIA
(Matinal)
(Semipresencial)
(DOCUMENTO DE TRABAJO)

LUNES, 17 DE OCTUBRE DE 2022
PRESIDENCIA DEL SEÑOR HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS

—A las 09:47 h, se inicia la sesión.

El señor PRESIDENTE.— Señores congresistas, vamos a continuar en esta sesión extraordinaria con la revisión de la legislación en torno a nuestra materia electoral.

Como sabemos, en la reunión pasada invitamos a los partidos políticos, algo que hace tiempo no se hacía, para escuchar directamente de los actores principales y protagónicos de un sistema democrático cuáles son sus inquietudes, sugerencias y reclamos sobre cómo está funcionando nuestro sistema electoral.

El día de hoy tenemos el honor de contar con dos connotados profesionales que, gustosos, han aceptado estar con nosotros ahora, el doctor Francisco Távara Córdova, quien fue presidente del Jurado Nacional de Elecciones entre el 2012 y el 2016, un prestigioso académico; y el doctor Magno Abraham García Chavarri, también un gran profesor universitario, especialista en temas constitucionales.

Y ambos nos va a dar su opinión respecto del proyecto multipartidario 3312, este proyecto multipartidario lo han firmado las bancadas; y, luego de haber escuchado las opiniones de los demás partidos, en la que vimos que había mucha coincidencia, nos van a dar su opinión sobre este proyecto que se centra en incorporar un título preliminar a la Ley Orgánica de Elecciones, que como sabemos los títulos preliminares ayudan a enmarcar los principios jurídicos que rigen algunas instituciones.

En consecuencia, les damos la bienvenida; y, primero, le vamos a dar el uso de la palabra al doctor Francisco Távara Córdova.

El señor TÁVARA CÓRDOVA, Francisco.— Señor doctor Hernando Guerra García Campos, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento [falla en el internet del orador].

Quiero felicitar por esta iniciativa [falla en el internet del orador], también plausible, y cuando digo plausible es en los dos sentidos semánticos del vocablo, por posible y por digno de aplauso.

Les daré mi opinión como ciudadano que ama a su país, nuestro querido Perú **[falla en el internet del orador]**, por mi modesta experiencia como expresidente del Jurado Nacional de Elecciones y 45 años de abogado; y, sobre todo, de un ciudadano demócrata, que cuando ejercí tan difícil cargo en el Jurado Nacional de Elecciones impulsamos una plataforma por una reforma político-electoral orientada a conseguir, entre otros fines, la consolidación de nuestro sistema democrático de gobierno, el fortalecer la democracia interna, etcétera, entre otras medidas.

Y luchamos por tener un Código Electoral que contenía también normas procesales. No se pudo conseguir, y creo que es encomiable que el Congreso de la República y este grupo multipartidario de congresistas, no obstante, la turbulencia política por la que atraviesa el país, se haya dado tiempo, en un gesto encomiable, de preparar un proyecto de título preliminar para incorporarlo en la Ley Orgánica der Elecciones.

Sabemos todos que un código es un cuerpo sistemático de normas muy superior a una compilación. En la historia del derecho hemos tenido la época de los glosadores, de los compiladores; y, después, ya contemporáneamente, de los codificadores.

Y ya usted lo ha dicho, presidente, la importancia que tiene un título preliminar, es el pórtico de entrada, recoge los principios, las líneas directrices, la piedra angular, las vigas maestras que sirven para la interpretación y aplicación del cuerpo normativo.

Yo creo, optimistamente, este título preliminar, si se llegar a plasmar —que creo que pude conseguirse— sería el primer paso, una primera piedra, por eso debe ser sólida, para la consecución de un ansiado Código Electoral a mediano o largo plazo.

Los títulos preliminares, como saben todos los presentes, los poseen los principales cuerpos normativos, lo tiene el Código Civil, el Código Procesal Civil, el Código Penal, el Código Procesal Penal, la Ley de Procedimiento Administrativo General, el Código Procesal Constitucional, derogado prematura e innecesariamente el año pasado y reemplazado por el nuevo Código Procesal Constitucional que, en efecto, tiene también un título preliminar, aunque con algunas variaciones y con exclusión de artículos importantes, y que ha sido objeto de reciente modificación por el Congreso de la República.

Por lo demás, creo yo que el proyecto se ajusta a la Ley marco de la producción y sistematización legislativa, la Ley 26889 y su reglamento que acaba de ser reemplazado la semana pasada, y por el instructivo que tienen ustedes que es el Reglamento del Congreso de la República, porque el Congreso de la República tiene un marco normativo especial para la elaboración de los proyectos de ley.

Antes que me olvide, sería bueno tratar de ajustar, porque de acuerdo al reglamento de la Ley de producción y sistematización legislativa, el título preliminar se escribe en forma centrada,

en letra mayúscula y en negrita, y los artículos que forman parte del título preliminar se expresan con números romanos; y si bien es una formalidad, es interesante conservarla, para ver cómo adecuamos este proyecto para tener la redacción con respecto de las disposiciones anotadas.

Ahora paso a dar mi opinión sobre el fondo del proyecto que, por lo demás, cuenta con una exposición de motivos que, de repente, se pueden enriquecer y mejorar con el aporte de todos.

Es un acierto haber convocado a los partidos políticos y a personas como el doctor García Chavarri y otros profesionales como mi persona.

Artículo I. Alcances

Los principios desarrollados en el presente título preliminar vinculan y orientan la actuación de los órganos del sistema electoral...

Yo digo, ¿por qué solamente va dirigido a los órganos del sistema electoral? Porque también debería ir dirigido a las organizaciones políticas y a los electores. Esa es una reflexión que estoy plantando producto de la experiencia.

Aquí estamos comprometidos no solamente el sistema electoral, el Jurado Nacional de Elecciones, ONPE y Reniec, sino que la mejora del sistema democrático es un compromiso que atañe a todos, y son actores fundamentales las organizaciones políticas y la ciudadanía en general.

Como decía un colega, hay que ciudadanizar la política, eso en cuanto a los alcances.

Artículo II. Principios

1. Principio de lealtad constitucional y debido proceso

Yo creo que la comisión, este grupo multipartidario, obviamente, ha tomado como punto de referencia el último proyecto que remitió el Jurado Nacional de Elecciones, y ha querido marcar distancia e introducir algunos cambios en los principios.

Y eso está bien, entonces el principio de lealtad constitucional y debido proceso a mí me hace recordar a lo que se le llama en el derecho constitucional el *sentimiento constitucional*, que inclusive es título de un libro del gran constitucionalista español Pablo Lucas Verdú y que acá lo enunciaba en muchos votos el doctor Blume Fortini, expresidente del tribunal constitucional.

Siempre él trataba, tenía en la oportunidad de sus votos de hablar del sentimiento constitucional que, en términos coloquiales, para quien habla no es más que la identificación que debe tener la ciudadanía, la sociedad con los valores, los principios recogidos en la Constitución.

Los órganos del sistema electoral actúan con sujeción... -aquí creo que debe ampliarse, también, a las organizaciones políticas

y a los electores, a la ciudadanía— a lo dispuesto por la Constitución y las leyes, así como en irrestricto respeto de los derechos fundamentales... —y aquí se está incluyendo el proceso que ya lo ha desarrollado nuestro Tribunal Constitucional en demasía, o teóricamente de manera suficiente.

En tercer lugar, vienen los principios de independencia e imparcialidad, estos principios generalmente van separados. La independencia, entendida como autodeterminación, es una precondition de la imparcialidad, pero siempre se trabajan de forma separada, así lo trabajan sobre todo las normas que se refieren a la función jurisdiccional.

Generalmente la independencia está más vinculada con la autonomía en su relación con los otros poderes del Estado y los organismos constitucionalmente autónomos; en tanto que la imparcialidad va dirigida a la actuación y ejercicio de las atribuciones y competencias de los organismos que conforman el sistema electoral. Y vamos a hablar también un poco, si nos da el tiempo, de lo que es un sistema electoral.

3. Principio de legalidad

No es posible iniciar un procedimiento administrativo o proceso jurisdiccional, o imponer sanción alguna que no esté previamente establecida a nivel legal.

De repente se puede mejorar esta redacción, porque no veo adecuado que se inicie en forma negativa "No es posible", siempre los códigos, las normas deontológicas están redactadas en términos propositivos. Ahí se podría decir: "Solo se podrá iniciar el procedimiento", etcétera.

Ahora, en la segunda parte de esto, siempre con el debido respeto, señores congresistas de la república, dice:

Los órganos del sistema electoral en su labor de desarrollo normativo no pueden desnaturalizar el sentido de la ley ni incorporar requisitos que esta no contempla.

Yo creo que podría decirse, en vez de decirse "no pueden", "cuidarán de no desnaturalizar".

Si ustedes se han propuesto una cosa muy positiva, señores congresistas, tienen que hacer un esfuerzo todos los grupos políticos de despojarse de **[falla en el internet del orador]**, con los cuestionamientos, los debates que ha habido respecto al último proceso electoral, y pensar en función de que esto va a ser de aquí para el futuro.

Si una ley nace con vocación de permanencia, un código se acentúa a esa vocación de permanencia que debe tener una norma, un conjunto sistemático de normas como es un código. Entonces hay que redactarlo tratando de proyectarse al futuro.

4. Principio de eficacia del acto electoral

La eficacia de los actos electorales está condicionada al cumplimiento de los plazos, etapas y formas señaladas por la Constitución y la normativa electoral con rango de ley.

Me parece que también aquí no sé si podrían introducirse los reglamentos autorizados por la ley. Hay muchas leyes, inclusive en materia del procedimiento administrativo sancionador, que la ley faculta a que las infracciones y las sanciones sean tipificadas vía reglamento, y solo es válido cuando está autorizado por la ley.

Ahora, la segunda parte, esta es mi opinión, dice:

Los actos procesales o procedimentales surten efecto únicamente desde el día siguiente de notificados en la casilla electrónica, etcétera.

Yo creo que esto no es principio, esta es –monda y lironda– una norma procedimental, y esto debe en todo caso introducirse en el texto de la ley orgánica, pero no le veo un lugar en el título preliminar que debe recoger los principios.

5. *Principio de conservación del voto y pro participación*
Ante distintas interpretaciones de la norma electoral se prefiere aquella que otorgue validez al voto o permita la mayor tutela del derecho de participación política, evitando toda interpretación formalista que restrinja o limite el mismo.

Yo estoy de acuerdo, estamos aquí introduciendo un principio del *in dubio pro voto*, si hay duda vamos a favor de la voluntad del elector plasmada en ese voto. Obviamente, con la dinámica que tiene un proceso electoral, habrá alguien que objete, porque un voto es decisivo en un proceso electoral.

6. *Principio de preclusión*
Los procesos electorales por su estructura –yo diría por su estructura y su dinámica– se configuran en fases o etapas, las que no pueden retrotraerse

Perfecto, pero la segunda parte, dice:

La tutela respecto de los derechos vulnerados en fases precluidas es indemnizatoria.

Personalmente no me parece pertinente incluir aquí una norma que parte de una premisa de vulneración de derechos. Tenemos una norma constitucional que dice que las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, como máximo intérprete de la legislación electoral, no se pueden cuestionar. **(2)**

Ya el Tribunal Constitucional se ha encargado de enmendarle la plana en algunos casos, no muchos felizmente, al Jurado Nacional de Elecciones, y ha establecido principios.

Así lo ha hecho con... nunca ha vulnerado el calendario electoral, que es sagrado.

Y este principio de preclusión es fundamental, es el que hace posible y hace viable un proceso electoral.

Con un razonamiento jurisdiccional, no se podía llevar a cabo un proceso electoral. Aquí los términos son perentorios, y tienen que respetarse.

El principio de impulso de oficio y responsabilidad.

La dirección de los procesos y procedimientos electorales, no está sujeta a la voluntad de las partes sino al interés público que subyace a los mismos, el cual está garantizado por los órganos electorales competentes.

Me pregunto: ¿No habrá una excepción a esto? En la historia, inclusive en el proceso electoral que (ininteligible) 2016.

Por ejemplo, si un partido político o una organización, un movimiento regional pretende desistirse de un proceso electoral, ¿no puede hacerlo?

Aquí dice: "No está sujeta a la voluntad de las partes, sino al interés público".

Entonces, creo que habría que prevenir alguna excepción.

Y aquí va también la segunda parte de este principio.

Dice: "Los órganos electorales son responsables por la irreparabilidad de los derechos vulnerados derivada de la preclusión".

También una impronta negativa ya sancionatoria a los fraudes electorales.

No me parece, igual lo que dije hace un momento.

Intangibilidad normativa. Principio 8, interesantísimo.

Las normas con rango de ley relacionadas con procesos electorales o de consulta popular, dice que se publican desde un año antes del día de la elección o de la consulta popular, entran en vigor al día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente.

Bueno, esto ya está en la Ley Orgánica de Elecciones introducido por la Ley 30782 y 31010.

En todo caso, aquí habría... no sé, la segunda parte sí yo tengo mis dudas, porque miren ustedes.

Dice: "Todas las normas reglamentarias relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde su convocatoria, tienen vigencia al día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso electoral".

El último proyecto que remitió al Congreso de la República como titular de lo que es la legislación, no coincide en su redacción.

Dice lo siguiente:

"Artículo 5, intangibilidad de la normativa electoral.

Todas las normas reglamentarias relacionadas con un proceso electoral o de consulta popular, pueden publicarse con posterioridad a la convocatoria de dicho proceso en un plazo máximo de dos meses de manera excepcional”.

Planteo la interrogante.

¿Qué pasa si convocado un proceso electoral, se nos viene la famosa pandemia de la Covid-19 y tenemos este corsé, esta prohibición? Sería casi imposible llevar a cabo el proceso electoral.

Estamos hablando de casos fortuitos o fuerza mayor. Artículos 1315 del Código Civil.

Esta norma habría que repensarla un poquito. Darle vueltas y de repente afinarla.

El principio de accesibilidad, simplificación y alternabilidad. Este es un artículo que me parece es creación de este grupo multipartidario.

Los órganos del sistema electoral en todas sus actuaciones, sean administrativas, de desarrollo normativo y jurisdiccional, deben realizar los ajustes razonables y necesarios para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de participación política de las poblaciones, en especial los de estado de vulnerabilidad, por los adultos mayores, personas con discapacidad, así como las pertenecientes a las comunidades campesinas y pueblos originarios.

Asimismo, garantiza la accesibilidad de sus servicios, mediante la simplificación de su proceso.

Creo que preocuparse por las poblaciones vulnerables, es loable, perfecto. Esto es una novedad. No tengo ninguna objeción.

Y se hace la salvedad de que no solamente va a ser en vía digital, de repente previendo casos como el que les estoy comunicando.

El principio de interoperabilidad.

Los órganos del Sistema Electoral están prohibidos de exigir a los administrados o usuarios la información que pueda ser obtenida mediante la interoperabilidad u obre en poder de las entidades de la administración pública.

Esta norma es reiterativa, porque lo dice la Ley de Procedimiento Administrativo General, 27444.

Aquí están los 10 principios, se está derogando..

El señor PRESIDENTE.— ¿Quiénes están (ininteligible) sus pedidos?

El señor TÁVARA CÓRDOVA, Francisco.— El artículo (ininteligible) y en la única disposición complementaria y final única, dice: “Los órganos del Sistema Electoral dentro de los 30 días

siguientes a la vigencia de la presente ley, emiten las disposiciones necesarias para su implementación.

Creo que aquí se podría precisar: "Disposiciones reglamentarias". Le estás dando al Sistema Electoral el compromiso, la obligación de dictar la norma reglamentaria".

Reitero que la exposición de motivos (ininteligible) la estrechez del tiempo, esta invitación se me cursó el día viernes.

Ayer me puse a buscar la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Elecciones, a ver si de repente la encontraba en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Elecciones a las organizaciones políticas. No pude encontrarla.

Son muy importantes las exposiciones de motivos. Esta es una debilidad de nuestro sistema jurídico, y creo que toda norma jurídica debería publicarse con la exposición de motivos correspondiente, que es la motivación, la justificación de esa norma técnica, constitucional, etcétera.

Ahora, para no ser muy amplia le ley, de repente remitirlo digitalmente o de fácil ubicación.

Tenemos un código civil, por ejemplo, desde 1984, 14 de noviembre de 2084, que se publicó sin exposición de motivos, pero después se ha tratado de ir cubriendo este vacío con los académicos que participaron en la redacción de los diferentes libros del Código.

El Código (ininteligible) vino sin exposición de motivos, y hasta ahora está sin exposición de motivos.

Entonces, hay que preocuparse mucho por la exposición de motivos, y ahí mi reconocimiento al adoptar a este grupo multipartidario a este proyecto de ley, de haber preparado la exposición de motivos, que puede enriquecerse.

Aquí se habla del derecho electoral. Para mí, el derecho electoral es una de las ramas del derecho con mayor impronta constitucional, y yo personalmente le llamo "derecho constitucional electoral".

La verdad, si bien el derecho se ha constitucionalizado, todas las ramas especializadas del derecho se han constitucionalizado en los últimos años, esto es innegable. El derecho civil, por ejemplo, todo se ha constitucionalizado, pero el derecho electoral, por la materia que regula derechos fundamentales de participación política, para mí es un derecho constitucional electoral.

Y con el perdón de toda la Comisión, en el párrafo 6, página 6 de lo que se me remitió, dice: "El presente proyecto se debe así en mérito a los antecedentes antes mencionados".

Ahí hay una tautología, una redundancia cuando dice: "Antecedentes antes mencionados". Y son antecedentes, "los antecedentes mencionados" debería decirse.

Imagino que ustedes tienen un corrector de estilo que después va a dar un tamizado a la redacción, que es muy necesario en textos que se requieren una buena revisión.

Mi reconocimiento...

Por ejemplo, también el análisis costo - beneficio se dice ahí...

Me permito hacer alguna reflexión (ininteligible) mi punto de vista personal (ininteligible) el presidente del Jurado Nacional de Elecciones condujo un proceso complicado, qué sé yo, por una ley de repente que rompió el principio de intangibilidad electoral que se quiere consagrar hoy.

Ahora, la Ley de Exclusión por Dádivas, que trajo problemas y cuestionamientos al Jurado Nacional de Elecciones. Pero es una ley, había que cumplirla.

Dice la parte final del análisis costo - beneficio, en la antepenúltima línea: "Así como un mayor ámbito de tutela al derecho de participación política de los ciudadanos por parte de los órganos del Sistema Electoral y en particular por parte del Jurado Nacional de Elecciones, quien ejercerá ahora su labor administrativa, normativa y su control jurisdiccional en materia, bajo parámetros principistas especializados.

Digo: "Pero si nosotros lo hemos hecho bajo parámetros principistas". No es que solamente a partir de ahora. Me parece que ese vocablo está demás ahí.

Ahora, el Sistema Electoral fue criticado en denominarlo así en la Constitución, porque sistema electoral en lenguaje político, en lenguaje electoral, es el mecanismo, el instrumento legal para convertir votos en escaños o en representantes.

Esa es la crítica que se le hace, haber utilizado la expresión Sistema Electoral.

Pero también en defensa de la expresión Sistema Electoral, vamos al diccionario y sistema es cuando el conjunto es más que la suma de las partes.

De tal manera que, si bien en el lenguaje especializado no es muy pertinente utilizar la expresión Sistema Electoral, pero sí semánticamente se defiende y se ha ido consolidando en sistema electoral regulado en la Constitución Política vigente de 1993.

Obviamente, es lamentable lo que ha pasado últimamente con Reniec. Reniec es un organismo 100% técnico. Es el que, yo diría, tiene la actividad menos complicada de todo el Sistema Electoral que afronta la ONPE y el Jurado Nacional de Elecciones.

Esta últimos hackeos, si se puede decir, no uso mucho el lenguaje técnico informático, pero espero que esto sea pasajero

y se pueda tener un riguroso control de que no sean vulnerados, perforados estos sistemas de seguridad que debe tener el Reniec, y que las páginas de los periódicos han dado cuenta.

Hasta ahí, doctor Hernando Guerra García Campos, y quedo a disposición de usted y los señores congresistas para absolver algunas preguntas que tuvieran a bien formularme.

El señor PRESIDENTE.— Muchísimas gracias, doctor Távora.

Vamos a hacer la siguiente metodología.

Vamos a escuchar la siguiente exposición, y luego darles la palabra a los señores congresistas que tengan preguntas o comentarios.

Antes, quiero aprovechar para llamar asistencia.

Por favor, secretario técnico.

El señor ELÍAS ÁVALOS (PP).— Le iba a pedir eso, presidente.

Buenos días. Elías.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Con su venia, señor presidente.

Señores congresistas:

Guerra García Campos.

El señor GUERRA GARCÍA CAMPOS (FP).— Presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Guerra García Campos, presente.

Camones Soriano (); Caverro Alva (); Aguinaga Recuenco (); Alegría García (); Juárez Gallegos ().

Señor presidente, la señora Camones Soriano está solicitando, a través del chat, que se considere su asistencia.

En consecuencia, Camones Soriano, presente.

Juárez Gallegos (); Moyano Delgado ().

Señor presidente, la señora Moyano Delgado, a través del chat, está señalando que se encuentra presente en la presente sesión.

Moyano Delgado, presente.

Cerrón Rojas.

El señor CERRÓN ROJAS (PL).— Cerrón Rojas, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Cerrón Rojas, presente.

Flores Ramírez.

El señor FLORES RAMÍREZ (PL).— Presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Flores Ramírez, presente.

Quito Sarmiento.

El señor QUITO SARMIENTO (PL).— Presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Quito Sarmiento, presente.

Aragón Carreño.

El señor ARAGÓN CARREÑO (AP).— Aragón Carreño, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Aragón Carreño, presente.

López Ureña (); Soto Palacios.

El señor SOTO PALACIOS (AP).— Soto Palacios, presente.

El señor ARAGÓN CARREÑO (AP).— Aragón Carreño, presente.

No sé si me escuchó, secretario.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Soto Palacios, presente.

Sí, señor Aragón. Lo escuchamos perfectamente. Ya lo consigné como presente.

Gracias. (3)

Salhuana Cavides.

El señor SALHUANA CAVIDES (APP).— Salhuana Cavides, presente; muy buenos días con todos.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Buenos días, señor. Salhuana Cavides, presente.

Paredes Gonzales ()

Tacuri Valdivia con licencia.

Echaíz de Núñez Izaga (); Muñante Barrios (); Tudela Gutiérrez (); Valer Pinto.

El señor VALER PINTO (PD).— Valer Pinto, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Valer Pinto, presente.

Señor presidente, la congresista Juárez Gallegos ha manifestado su presencia a través del chat de la presente sesión. En consecuencia, Juárez Gallegos, presente.

Segundo llamado de lista, señor presidente.

Señor congresista Caverro Alva (); Aguinaga Recuenco (); Alegría García.

El señor ALEGRÍA GARCÍA (FP).— Alegría, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Alegría García, presente.

López Ureña (); Pablo Medina.

La señora PABLO MEDINA (ID).— Presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Pablo Medina, presente.

Cutipa Ccama (); Jeri Oré ()

El señor CUTIPA CCAMA (PB).— Cutipa Ccama, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Cutipa Ccama, presente.

Jeri Oré ()

Señor presidente, el congresista José Jeri Oré, está manifestando su asistencia a través del chat.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Jeri Oré, presente.

Luque Ibarra ()

Luque Ibarra, licencia.

Eliás Avalos.

El señor ELÍAS AVALOS (PP).— Presente, señor...

El SECRETARIO TÉCNICO.— Eliás Avalos, presente.

Valer Pinto.

El señor VALER PINTO (PD).— Valer Pinto, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Valer Pinto, presente.

Tudela Gutiérrez (); Muñante Barrios (); Echaíz de Núñez Izaga.

Señor presidente, han contestado a la lista 16 señores parlamentarios, miembros titulares de esta comisión. El *quorum* para la presente sesión, es de 13 señores parlamentarios, cuenta usted con el *quorum* reglamentario.

El señor PRESIDENTE.— Muchas gracias, señor secretario técnico.

Entonces tenemos el *quorum*, a las nueve y cuarenta y siete minutos, del lunes 17 de octubre de 2022.

Le agradecemos la espera al docto Magno Abraham García Chavarri, y lo dejemos en el uso de la palabra.

Adelante, doctor.

El señor GARCÍA CHAVARRI, Magno Abraham.— Muchas gracias, señor congresista Hernando Guerra García Campos, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, señores y señoras congresistas de la Comisión de Constitución y Reglamento, señor doctor Francisco Artemio Távara Córdova, señoras y señores, colegas.

Deseo en primero lugar, agradecer la invitación de la Comisión de Constitución y Reglamento, a presentar algunas ideas y comentarios respetuosos, sobre el proyecto de ley multipartidario del título preliminar a la Ley Orgánica de Elecciones.

En segundo lugar, deseo expresarles mis disculpas y excusas, porque he tenido una pequeña emergencia médica y tengo que excusarme, una vez termine mi exposición para poder atender.

Deseo, entonces, si me lo permiten, comenzar con unas ideas en el orden siguiente. Quisiera hacer una presentación muy breve, sobre dos temas y dos ideas que ya han sido presentadas por el doctor Távara, en su presentación y con los cuales coincido.

La primera, es lo que se conoce como constitucionalización del derecho y la segunda, la interpretación constitucional, que están muy presentes en este proyecto de ley, que incorpora el título preliminar a la Ley Orgánica de Elecciones.

Y en segundo lugar, hacer la presentación de los elementos que considero muy valiosos, que tiene este proyecto, lo que me permite, además, señalar que es una iniciativa altamente estimable, por lo que significa contar con un conjunto de principios que ordenen, que guíen, la labor de la actividad electoral.

Y en tercer lugar, muy brevemente, también, presentar algunos comentarios a modo de sugerencias, para que si ustedes lo tienen a bien, puedan ser valoradas.

El profesor de la Universidad de Harvard, de derecho, Mark Tushnet, tiene un libro traducido por la Universidad Externado de Colombia, que se llama, ¿Por qué la Constitución importa?, es un título muy sugerente, como ustedes podrán apreciar, y él dice: la Constitución importa, no solamente por los derechos que ella tiene, sino fundamentalmente por el desarrollo de esos derechos, que se hacen tanto en la instancia legislativa como en la instancia judicial, él, primero, cita la instancia judicial, porque estamos dentro del modelo norteamericano, donde el juez es básicamente un creador del derecho.

Pero, esto creo es plenamente aplicable a nuestro modelo de influencia romano-germánica, en la cual, es el legislador, el encargado inicial por la voluntad popular de establecer las concreciones de la Constitución, conjuntamente, porque es inobjetable también el desarrollo, que sobre esto ha tenido la justicia constitucional a partir de sus tribunales constitucionales, el mismo autor, Tushnet, reconoce que la importancia de la Constitución, no solamente esta por lo que señala, sino por los elementos que de ellas se desarrollan tanto en instancia judicial como en instancia legislativa, de ahí que un código, como un título preliminar, como el que se presenta tiene creo una importancia radical, en el sentido de poder informar, ser un faro de luz, para utilizar una palabra que usaba el profesor Fernández Sessarego, en la labor de los interpretes que van a desarrollar controversias electorales.

En ese sentido, es altamente estimable, como señalaba, la formulación de un título preliminar, que tiene dentro de una mirada comparativa, he estado revisando también algunas normas comparadas, y tenemos varios códigos, o algunos códigos a nivel latinoamericano, hay algunos, los más antiguos que no cuentan con título preliminar y los más recientes, sí, estamos dentro de una línea, como notaba el docto Távara, en la cual, los títulos preliminares cada vez son más utilizados, en el sentido, de que tienen una importancia hermenéutica muy valiosa, en el sentido de que van a permitir ofrecer un conjunto de herramientas, para evaluar la labor de impartir justicia en materia electoral.

Qué duda cabe, que el derecho electoral es una rama autónoma, constitucionalizada como recordaba también el doctor Távara, y la constitucionalización del derecho, es un proceso que inicia ya por 1975, en un texto celebre del profesor francés, sobre

justamente él señala la constitucionalización del derecho administrativo, y desde esa época hasta ahora, tenemos un esquema en el cual, el derecho constitucional ha ofrecido un conjunto de herramientas, para validar las diferentes actuaciones, de las diferentes disciplinas jurídicas.

El derecho constitucional, establece pisos o básicos mínimos, sobre las cuales deben construir y validar la actuación de las demás disciplinas, en consonancia con una norma que todos estimamos fundamental, como es la Constitución, de allí, que la Constitucionalización del derecho, sea una expresión que podemos apreciarla por ejemplo en este proyecto de ley, este proyecto de ley es expresión, es manifestación de esta constitucionalización del derecho, específicamente del derecho electoral, porque propone sobre la base del derecho al voto, presente en la Constitución, de manera esencial y la labor de las instancias electorales, proponen un conjunto de principios para poder actuar en materia electoral.

En segundo lugar, la Constitución, es también un proyecto complejo, importante y un gran reto para todos nosotros. La Constitución como señalan algunos autores, es un complejo normativo abierto, o amplio, establece un conjunto de pautas, pero no puede desarrollar todos los principios y todas las fórmulas a nivel reglamentario, porque corre el riesgo de desactualizarse muy rápido, para que la Constitución sea vigente, también debe tener un margen de actuación y de posibilidad, para las instancias y los interpretes vinculantes, para que ellos los puedan desarrollar, y desde ese punto de vista, la labor legislativa de desarrollo de los principios y de los valores constitucionales, se torna fundamental.

En ese sentido, quiero destacar, también, la importancia y la consonancia del proyecto con esta labor de concreción, en términos legislativos de una propuesta de principios constitucionales y esta labor de interpretación, ahora, está más orientada a una labor creativa, en un inicio se señalaba que la interpretación consistía básicamente en encontrar un sentido, ahora, digamos, hay una tendencia cada vez más creciente, en determinar que la interpretación constitucional más que encontrar un sentido; es crear o establecer un sentido, es construir un sentido a partir de un conjunto de posibilidades previstas dentro de nuestro ordenamiento jurídico, y en esa tarea, un título preliminar con un conjunto de principios orientadores, enmarca de manera muy buena en este propósito, porque precisamente estos principios le permitirán ofrecer herramientas a las autoridades electorales y no tanto, en términos, quizás lo veo, yo, de ver eso, de obligaciones en un sentido negativo sino más bien en un sentido más propositivo y positivo de herramientas de auxilios para que su labor, que es trascendental, sea una labor compatible con las mayores exigencias constitucionales dentro de lo que exige un Estado de derecho.

Desde ese punto de vista, estimo que los principios que están consignados son muy importantes, son valiosos, coincido con lo anotado por el doctor Távara, en el sentido, de quizás, establecer una formulación en positivo antes que en negativo; pero me parece, que son principios que están muy bien enmarcados dentro de esta labor y me ha llamado la atención por ejemplo, como también lo anotó el doctor Távara.

El primer principio, que es de lealtad constitucional, me parece que es un principio muy importante, sobre todo en estas épocas de tanta confrontación, el principio lealtad, ha sido tomado, desarrollado por el Tribunal Constitucional como su principio del famoso clásico principio de separación de poderes, así como los poderes del Estado, los órganos constitucionales tienen que ser autónomos y encontrarse debidamente coordinados, para que ninguno sobrepase a otro en términos de arbitrariedad, también es importante que los órganos constitucionales trabajen en conjunto, de manera cooperativa, porque tienen una misma meta, que es la satisfacción y la mejor protección de los derechos fundamentales.

Por eso, que la actuación con lealtad hacia la Constitución, es creo un elemento central que debe animar la labor de todas las instancias. **(4)**

Pasando ya a la última parte de esta pequeña presentación respecto de un conjunto de algunas sugerencias que podrían ustedes evaluar, quizás señalar que, por ejemplo, el listado no es un listado cerrado, no lo dice, no señala "son, entre otros", solamente en el artículo 2 hay el listado de los principios. Pero quizás podría ser útil señalar que son un conjunto de principios abiertos, en el sentido de que podrían crearse algunos otros más por las instancias electorales, por el Jurado Nacional de Elecciones, por ejemplo, en consonancia con este marco general establecido por la normativa.

Este punto de vista también, por ejemplo, revisando -como comentaba- las legislaciones comparadas, el código electoral colombiano establece el principio de proporcionalidad. No está consignado literalmente en el proyecto, ya está recogido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, pero, sin duda, la idea es una mirada también pedagógica, instructiva del proyecto de ley que ayude a la autoridad electoral a un mejor desarrollo de su función.

Quizás podría evaluarse consignar este principio de proporcionalidad también dentro del listado amplio de este título preliminar que se propone.

En esa misma línea, el proyecto de ley, por ejemplo, señala en su exposición de motivos que en la segunda reunión que se tuvo con diferentes representantes de organizaciones electorales, señaló que no debía excederse en formalismos. Y esa anotación, que está prevista en la exposición de motivos del proyecto, podría resaltarse también como principio en materia procesal

constitucional existe el principio de formalismo o de flexibilidad atenuada, y podría también consignarse este principio de informalismo dentro del listado de principios que están aquí propuesto, que además, como señaló, ya está consignado, ya está puesto en la exposición de motivos.

Y con esa misma finalidad, recogiendo igualmente este otro principio que viene de lo procesal constitucional, el principio de economía, de esfuerzo, de gasto, de tiempo podría ser también un principio que evaluar, sobre todo en atención a como muy bien señalan los otros principios, el esquema o el procedimiento electoral es celeré, es preclusivo, tiene un cronograma inalterable y requiere una respuesta rápida. Por lo tanto, el principio de economía hace que la autoridad pueda tener en cuenta estas condiciones para acortar lo más posible los procedimientos que no sean necesarios para llegar a una finalidad.

Respecto, finalmente, de la exposición de motivos, sin duda también coincido aquí con el doctor Távara en el sentido de que la exposición es una propuesta que podría ampliarse, y, en ese sentido, el análisis costo-beneficio presentado, podría recoger lo que el Congreso ha desarrollado, además, en su propia normativa, ¿no?, o pautas de promoción de cómo deben presentarse proyectos de ley.

En ese sentido es importante precisar, dentro del formato del análisis costo-beneficio, la descripción del problema, la priorización, las causas y efectos del problema, los grupos de interés afectados, las justificaciones de intervención del Estado, la identificación de los objetivos generales y específicos de la intervención del Estado, están mencionados en un manual de aplicación publicado por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República y que podría ser útil en términos de fortalecer una iniciativa tan importante, como es la de contar con un título preliminar para el derecho electoral.

Sin más que señalar, agradeciéndoles a todos, señoras y señores congresistas el haberme escuchado, señor presidente congresista Hernando Guerra García Campos, muchas gracias.

El señor PRESIDENTE.— Muchísimas gracias.

Le agradecemos su participación al doctor Magno García Chavarri. Nos dijo que tenía que salir, pero nos quedamos de todas maneras con el doctor Távara para las intervenciones, preguntas de los señores congresistas.

Si alguien quiere hacer uso de la palabra, por favor, me indica por el *chat*.

Yo quisiera, doctor, hacerle una pregunta. Gracias por las sugerencias de todo tipo, semántico, de orden, de fondo, que nos ha hecho.

La idea de tener este título preliminar o este articulado es enmarcar y ordenar nuestro sistema que, como hemos escuchado de varios partidos la semana pasada, se siente que a veces existen, si no arbitrariedades, algunas injusticias de parte de los organismos electorales.

Mi pregunta va un poco más allá de lo legal, aprovechando su experiencia en el Jurado Nacional de Elecciones, ¿cuál es su mirada del otro lado?, es decir, su mirada de los que los partidos no cumplen o su mirada crítica hacia los partidos en los procesos que el Jurado pide. Porque, claro, nosotros o los partidos como usuarios tenemos fastidio, quejas, pero desde el ente que es el Jurado Nacional de Elecciones puede haber otra mirada.

Si pudiese, no sé si la pregunta es muy amplia, pero si pudiese darnos una mirada desde otro lado, del organismo rector, que a veces con justa razón también puede decir "bueno, los partidos son informales, son desordenados, no cumplen los plazos", etcétera.

Gracias.

El señor TÁVARA CÓRDOVA, Francisco Artemio.— ¿Ya puedo contestar?

El señor PRESIDENTE.— Sí, por supuesto.

El señor TÁVARA CÓRDOVA, Francisco Artemio.— Sí, todo proceso electoral, sobre todo cuando hablamos de elecciones generales presidenciales y congresales, es complicado. Tenemos un sistema democrático endeble, han pasado 200 años de vida republicana y hemos vivido en crisis casi todos estos 200 años.

Recordemos, señor Guerra García, y lo sabrán todos, usted y todos los señores congresistas en esta sesión, mire, recién pudimos elegir un presidente civil el año 1872. Pasaron 51 años para poder elegir un civil, antes era simplemente el militarismo, ¿no?

Con el ingrediente que ya elegido el señor Pardo, hubo el famoso levantamiento de los hermanos Gutiérrez, de los coroneles Gutiérrez, que dos de ellos fueron colgados en la Catedral, capítulos muy duros. Y creo que no hemos avanzado en la consolidación del sistema democrático de gobierno.

Siempre hay que recordar las palabras de Luis Bedoya Reyes en el año 1958, en un discurso que todavía se hacía por radio, cuando dijo que debemos estar convencidos que la democracia, con todos sus defectos, es preferible a la dictadura con todos sus [...?], estoy parafraseando, ¿no? Que era también un parafraseo de las expresiones de Sandro Pertini, en un discurso del año 1946, cuando Italia tenía que decidir su forma de gobierno, y decidió por el gobierno republicano, dijo casi lo mismo.

Entonces, esta crisis que vivimos permanente, esta debilidad institucional de los partidos políticos y también debilidad de

las instituciones, entre ellas el sistema electoral, no obstante era un capital social que teníamos y que se respetaba en el exterior. Éramos muy bien vistos a nivel de Latinoamérica el sistema electoral peruano (Reniec, ONPE y el Jurado Nacional de Elecciones).

Hay que tratar de que esto no retroceda, ir avanzando un poco.

Pero, digo, toda esta crisis que vivimos, este sistema democrático en construcción que estamos haciendo en un proceso electoral se concentra en el nuevo proceso y se va focalizando en el Jurado Nacional de Elecciones, muchas veces en la persona del presidente, ¿no?

Le soy sincero que me tocó a mí, por ejemplo, el caso de exclusiones, dos partidos políticos se quedaron fuera. Yo voté, por ejemplo, para la continuación del Partido Morado, pero, no obstante, los ataques más duros de la prensa y de algunos líderes de opinión lo recibí de gente de ese entorno.

Todos tenemos que aportar acá. Yo creo que lo primero que han hecho ustedes, han hecho bien este grupo multipartidario, es el diálogo. El diálogo, la tolerancia creo que son factores fundamentales de una democracia, son valores también el tema democrático, convocarlos... Por ejemplo, esta es historia reciente, también pasábamos a segunda vuelta en el proceso electoral, cuando yo presidía el Jurado Nacional de Elecciones, el señor Pedro Pablo Kuczynski y la señora Keiko Fujimori. Lo que hicimos en ese momento, digo "hicimos" porque fue el pleno, liderado por quien les habla, es llamarlos a los dos y decirles "lo mínimo y lo máximo que les puede ofrecer el Jurado Nacional de Elecciones y el sistema electoral es imparcialidad, independencia. Vean ustedes personeros en todas sus mesas, etcétera.

El fraude es un vocablo proscrito en el sistema democrático del Perú, y creo que el hecho mismo de ustedes de convocar a las organizaciones políticas, y creo que este proyecto es muy interesante todavía madurarlo un poquito más, y ojalá pueda salir. Lo pongo a su disposición, de repente para una mesa de trabajo [...] la camiseta político partidario que la tuvieran.

Yo tengo ideas políticas, pero tengo 71 años, nunca me afilié a un partido político, pero [...] convencido que es el único entorno idóneo para el desarrollo de la persona humana con dignidad es la democracia.

Esa sería mi respuesta, señor presidente.

El señor PRESIDENTE.— Muchas gracias, doctor Távara.

Me han alcanzado una inquietud, que es la siguiente: ¿Cómo ver las responsabilidades de los organismos, sobre todo del jurado Nacional de Elecciones, los jurados electorales especiales, toda vez que las etapas de un proceso electoral son preclusivas y, digamos, a veces los fallos de estos organismos van más lento que los resultados electorales o las eliminaciones, de manera

que a veces hay, como diríamos, una reacción tardía o fallos tardíos, y allí qué responsabilidades se les puede dar a los organismos, sobre todo a los jurados, y qué se podría hacer para evitar esta discordancia en el tiempo, que al final terminaron el proceso o eliminaron supuestamente a alguien, se le restituye el derecho a postular, pero la elección ya acabó. Esa sería la pregunta que me han alcanzado.

El señor TÁVARA CÓRDOVA, Francisco Artemio.— Interesante la pregunta.

No olvidemos también que en todo proceso electoral hay una polarización, y a veces tenemos demasiados candidatos y no tantos votos para todos, ¿no?

No olvidemos tampoco que los ataques al sistema electoral y al Jurado Nacional de Elecciones, en particular, viene de la gente que tiene menos apoyo popular. "Tengo menos votos, me dedico a atacar al Jurado".

Yo pienso que si introducimos en un título preliminar ya normas que sean como una espada de Damocles, como decir "oye, si incluyes en la [...?], te voy a sancionar", eso sería negativo. Para eso tenemos un tribunal constitucional que goza de legitimidad, el prestigio ha variado, se ha incrementado de acuerdo a sus integrantes.

No olvidemos que toda institución, todo organismo constitucional autónomo también no es bueno ni malo per se, depende de las personas que lo integran. Hemos tenido un tribunal constitucional por momentos muy prestigioso, y hemos tenido otros en que ha descendido su nivel de credibilidad. Y ahí, por ejemplo, ya ha establecido el Tribunal Constitucional que no ha declarado fundado algunos procesos de amparo planteados contra resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, más allá de lo que dice la Constitución. (5)

Es decir, hay una ley especial proviniendo un proceso de amparo contra, creo que si mal no recuerdo, fue declarada inconstitucional.

Y el Tribunal Constitucional nos dice ahí, un momentito, aquí ha respetado el calendario electoral, sería desastroso que con un proceso de amparo se vulnerara el calendario electoral, ya no tendríamos elecciones.

Es cuestión de repente de venir a explicar, dejando esto que sea el Tribunal Constitucional, no han habido muchos errores en la historia que se hayan verificado, obviamente, que se han identificado donde se haya violentado flagrantemente o claramente la legislación electoral.

Por ejemplo, mire, yo le cuento a modo de anécdota, cuando yo fui presidente del Jurado Nacional de Elecciones, se presentó una plancha electoral sin partida, sin nada, entonces, qué hicieron el Jurado Nacional de Elecciones, obviamente la rechazaron y fue una apelación al Jurado Nacional de Elecciones.

Entonces se decía, señor presidente, señores miembros del Jurado Nacional de Elecciones, lo dicen ustedes el principio de participación política, no sean formalistas, déjenos participar.

Una plancha de presidente y dos vicepresidentes, primero y segundo. Entonces, aparentemente, tenía cierta razonabilidad, ustedes tienen, que son los principios mandatos de optimización de toda la normatividad, son extremos.

Entonces, el Jurado tiene que resolver esa situación, ese [...] y es muy probable de que esto vaya al Tribunal Constitucional también, y no son muchos los casos hasta hace unos ocho años, que hicimos un estudio, no eran muy *imperoso los casos del Tribunal Constitucional, había estimado un proceso constitucional, amparo generalmente, contra el Jurado Nacional de Elecciones.

Pero, reitero, no es necesario ponerlo en un título preliminar, creo que estaríamos deslegitimando desde el inicio y con esto negativo sancionatorio. Ese es mi opinión.

El señor PRESIDENTE.- Muchísimas gracias, doctor Távara, le agradecemos su participación, sus aportes, le tomamos la palabra para poder ver algunos temas hacia adelante.

Señores congresistas, no habiendo más intervenciones y más temas, se consulta la dispensa del trámite de sanción del Acta, para ejecutar lo acordado en esta sesión.

Si no hay oposición, señores congresistas, la dispensa ha sido...

El EX PRESIDENTE DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, señor Francisco Távara Córdoba.- Señor presidente, agradezco la invitación. Me retiro.

El señor PRESIDENTE.- Muchísimas gracias, doctor.

El EX PRESIDENTE DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, señor Francisco Távara Córdoba.- A sus órdenes, señor presidente.

El señor PRESIDENTE.- Gracias, le agradecemos nuevamente.

Hemos revidado estos temas, estamos, le recuerdo poniéndole ritmo a la comisión, por eso estamos teniendo estas reuniones extraordinarias, hay temas muy importantes que hemos visto antes y que igual seguimos analizando, los temas alrededor de la reformas políticas, alrededor de las sugerencias que han hecho algunos partidos sobre temas de vacancia, de suspensión, de valla, y es lo que pretendemos hacer en la comisión, ponerle mucho ritmo.

Les agradecemos congresistas, por su presencia.

Señores congresistas, la dispensa del trámite de sanción del Acta para ejecutar los acuerdos adoptados en la presente sesión. Han sido aprobadas.

Siendo las 10 y 17, levantamos la sesión.

Gracias.

-A las 10:17 h, se levanta la sesión.