



Lima, 20 de marzo de 2025

OFICIO N° 288-2024-2025-PVP-CR

Señor congresista
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, hacer de su conocimiento que mediante Oficio 287-2024-2025-PVP-CR se remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento el informe del viaje oficial realizado a la ciudad de Venecia, República Italiana, con motivo de mi participación como Primera Vicepresidenta del Congreso en la 142ª Sesión Plenaria de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho.

Lo anterior, en atención al Acuerdo 121-2024-2025-MESA-CR.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/03/2025 15:49:35-0500

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta
Congreso de la República



Lima, 20 de marzo de 2025

OFICIO N° 287-2024-2025-PVP-CR

Señor congresista

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

Presente.-

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, remitirle el informe del viaje oficial realizado a la ciudad de Venecia, República Italiana, con motivo de mi participación como Primera Vicepresidenta del Congreso en la 142ª Sesión Plenaria de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, la cual se llevó a cabo los días 14 y 15 de marzo del presente año.

El presente informe se presenta en atención al Acuerdo 121-2024-2025-MESA-CR.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/03/2025 15:47:56-0500

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta
Congreso de la República



INFORME SOBRE EL VIAJE OFICIAL A VENECIA CON MOTIVO DE LA 142 SESIÓN PLENARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO

Por medio del presente, en mi calidad de Primera Vicepresidenta del Congreso, informo sobre las actividades realizadas en Venecia, Italia, con motivo de mi participación en la 142ª sesión plenaria de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), celebrada los días 14 y 15 de marzo de 2025.

I. ANTECEDENTES

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho es un órgano consultivo que coopera con los Estados miembros del Consejo de Europa, así como con Estados no miembros, organizaciones y organismos internacionales. Fue creada en 1990 y, de conformidad con sus Estatutos, tiene los siguientes objetivos¹:

- Fortalecer la comprensión de los sistemas jurídicos de los Estados participantes, en particular con vistas a acercarlos;
- Promover el estado de derecho y la democracia
- Examinar los problemas que plantea el funcionamiento de las instituciones democráticas y su fortalecimiento y desarrollo

El Perú es miembro de la Comisión de Venecia desde el año 2009.

En agosto de 2024, el entonces presidente del Jurado Nacional de Elecciones, Jorge Luis Salas Arenas, solicitó a la Comisión de Venecia que opine sobre las propuestas de reforma para modificar el artículo 99 de la Constitución Política del Estado respecto al procesamiento de los titulares de los organismos electorales.

Específicamente, el señor Salas Arenas se refiere a los siguientes proyectos de reforma constitucional:

PROYECTO	TÍTULO	AUTOR	ÚLTIMO ESTADO
4333/2022-CR	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 99 para incorporar a los miembros del JNE, el jefe de la ONPE y el jefe del Reniec	Luis Aragón (Acción Popular)	Orden del Día

¹ Consultado en: [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL\(2002\)027-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL(2002)027-e)

4347/2022-CR	Proyecto de reforma constitucional que modifica los artículos 39° y 99° de la Constitución Política del Perú	Rosselli Amuruz (Avanza País)	Orden del Día
4435/2022-CR	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 99 de la Constitución Política del Perú e incorpora a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, al jefe de La Oficina Nacional de Procesos Electorales y al jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil al procedimiento de acusación constitucional por antejuicio político	Elvis Vergara (Acción Popular)	Orden del Día
4495/2022-CR	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 99 de la Constitución	Alejandro Soto (Alianza Para el Progreso)	Orden del Día
4477/2022-CR	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, para que los miembros de la Junta Nacional de Justicia, del Jurado Nacional de Elecciones, de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil sean sometidos a juicio político y antejuicio político	Wilson Soto (Acción Popular)	Orden del Día

Cabe señalar que dichos proyectos han sido acumulados en un dictamen por la Comisión de Constitución y Reglamento, el cual plantea, en su fórmula sustitutoria, la Ley de reforma constitucional del artículo 99 de la Constitución Política del Perú para incorporar a los titulares del sistema electoral en el procedimiento de acusación constitucional. El dictamen ha sido aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 9 de abril de 2024.

Ante la solicitud del señor Salas Arenas, la Comisión de Venecia comunicó al Ministerio de Relaciones Exteriores la decisión de aceptar la solicitud de opinión y, en tal sentido indicó que realizarían una visita al Perú del 29 al 30 de enero, luego de lo cual se elaboraría una opinión para ser examinada y adoptada por la Comisión en su sesión plenaria de marzo.

Ante ello, el Director General para Asuntos Multilaterales y Globales del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Oficio numerado como OF. RE (DGM) N° 3-0/5, solicitó al Oficial Mayor del Congreso de la Regreso de la República programar una reunión con el presidente de la Mesa Directiva, congresista Eduardo Salhuana Cavides y los presidentes de las comisiones de Constitución y Reglamento y Justicia y Derechos Humanos para el 29 de enero de 2025.

En ese contexto, por especial encargo del señor Presidente del Congreso de la República y del señor Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, el 29 de enero recibí a los miembros de la delegación de la Comisión de Venecia, compuesta por:

- Srdjan Darmanovic (miembro por Montenegro)
- Rafael Bustos Gisbert (miembro por España)
- Oliver Kask (miembro suplente por Estonia)
- Simona Granata-Menghini, Secretaria de la Comisión
- Serguei Kouznetsov, Jefe de División



Reunión con la delegación de la Comisión de Venecia en la Sala Embajadores del Palacio Legislativo (29/enero/2025 Fuente: Flickr Congreso de la República)



Con fecha 4 de marzo de 2025, la señora Simona Granata-Menghini, Directora y Secretaria de la Comisión de Venecia, me remitió una invitación para participar en el debate y análisis de la Opinión de la Comisión sobre los proyectos de reforma del artículo 99 de la Constitución Política del Estado, referidos al procesamiento de los titulares de los organismos electorales, que vienen siendo discutidos en el Congreso de la República. Dicho debate se daría en la 142ª Sesión Plenaria de la Comisión de Venecia, a realizarse los días 13 y 14 de marzo de 2025.

De este modo, la Mesa Directiva, mediante acuerdo 121-2024-2025-MESA-CR, me autorizó para participar en la 142ª Sesión Plenaria de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho - Comisión de Venecia, a llevarse a cabo en la ciudad de Venecia, República Italiana, del 14 al 15 de marzo de 2025.

II. ACTIVIDADES REALIZADAS

Con la autorización de la Mesa Directiva, viajé hacia Venecia el 12 de marzo de 2025, ciudad a la que llegué el día 13 (vía Madrid). La sesión de la Comisión inició a las 9:00 horas en la Escuela Grande de San Juan Evangelista. Durante dicha sesión, los miembros de la Comisión abordaron opiniones sobre Armenia, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kirguistán, Kosovo, Hungría, Moldavia y Macedonia del Norte. A media tarde, la Comisión inició con el análisis sobre el caso del Perú. Participé en el intercambio de opiniones junto con el miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, Aarón Oyarce Yuzzelli.

Mi intervención, textualmente, fue la siguiente:

Es un honor para mí, en mi calidad de Vicepresidenta del Congreso de la República del Perú, poder participar en el Pleno de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, con motivo de la opinión que adoptará este órgano con relación a las propuestas de reforma del artículo 99 de la Constitución Política que buscan incluir a los titulares de los organismos electorales como parte de los altos funcionarios sujetos a juicio y antejuicio político.

Dicha opinión se basa en un pedido del expresidente del Jurado Nacional de Elecciones, Jorge Luis Salas Arenas, con motivo de proyectos de reforma constitucional que han sido estudiados en el Congreso de la República desde el año

2022. Esta reforma es crucial para garantizar la responsabilidad política de todos los altos funcionarios, sin excepciones arbitrarias.

En ese sentido, considero pertinente, antes de entrar en el caso concreto, exponerles sobre el procedimiento de acusación constitucional en el Perú, para luego hacer comentarios sobre el caso del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y la propuesta de opinión que he tenido oportunidad de revisar.

El procedimiento de acusación constitucional en el Perú ha sido dividido en dos: el antejuicio y el juicio político. En el primero, el Congreso de la República examina la denuncia contra un alto funcionario por presuntos delitos de función y, en caso encuentre elementos que hagan presumir la comisión de un delito, le levanta el fuero y habilita el procesamiento judicial del alto funcionario. En este caso, puede suspender al funcionario mientras dure el proceso judicial. Este es un juicio por responsabilidades oficiales.

En el antejuicio, no se juzga ni sanciona. Se cumple en él, una función análoga a la del Ministerio Público o a la del Juez de Instrucción. Su propósito final es levantar la inmunidad o prerrogativa que protege al titular de una función para que los órganos jurisdiccionales procesen y juzguen su conducta.

(Valentín Paniagua, ¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político?)

El juicio político, a diferencia del anterior, es un proceso que inicia y termina en el Congreso, pues se da por presuntas infracciones a la Constitución Política del Estado y es el Parlamento quien decide si destituye o inhabilita para el ejercicio de la función pública al funcionario acusado. Para ello, la propia Constitución Política, en su artículo 102, inciso 2, le confiere al Congreso la atribución de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Este modelo, debo precisar, no es extraño en América Latina y tiene su origen en el juicio político de los Estados Unidos, en donde también tienen la opción de inhabilitación.

Sobre el concepto de infracción constitucional, debo precisar que el Tribunal Constitucional peruano ha precisado lo siguiente en diversas sentencias:

- *Es una figura independiente de las conductas típicas sancionadas por el ordenamiento penal, que requiere para su configuración de la intención manifiesta del alto funcionario de transgredir la Norma Suprema. De manera similar a la incapacidad moral permanente, su interpretación y valoración política corresponde al Congreso, respetando el principio de razonabilidad y en el marco de las garantías del debido proceso. (Sentencia 01803-2023-PHC/TC fundamento 42)*
- *En el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas única y estrictamente políticas (006-2003-AI)*
- *En el juicio político, llevado a cabo por el Congreso, la propia Constitución es el parámetro normativo para evaluar si alguno de los altos funcionarios, a que se refiere el artículo 99 de la Constitución, ha cometido o no una infracción contra ella (3593-2006-AA/TC).*
- *La tarea del Congreso de la República consiste en determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, si los hechos denunciados en un juicio político constituyen o no una infracción de la Constitución (3593-2006-AA/TC).*

Para entrar en el tema a ser discutido en la propuesta de opinión, debo mencionar que el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones es un caso particular, pues este cargo es ejercido por un Juez de la Corte Suprema de la República.

La Constitución Política de 1993 no contempla al presidente del Jurado Nacional de Elecciones en el artículo 99 conjuntamente con los otros funcionarios que gozan de la prerrogativa de juicio y antejuicio político. Sin embargo, esta situación ha llevado a que el Tribunal Constitucional adopte dos posiciones:

- *En 2003, el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el Expediente 006-2003-AI, exhortó al Congreso a modificar el artículo 99 de la Constitución e incorporar a los titulares de los organismos electorales (JNE, ONPE y Reniec)*

- Sin embargo, en diciembre de 2023, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente 003-2022-CC, reconoce que el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, al ser juez supremo, cuenta con la prerrogativa de antejuicio por la labor que desarrolla en el JNE.

Sobre el particular, la Sala Penal Permanente de Corte Suprema de Justicia de la República, en el caso de una tutela de derechos del expresidente del Jurado Nacional de Elecciones (Víctor Ticona Postigo) ha recogido la Sentencia del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, ha determinado que un presidente del Jurado Nacional de Elecciones ostenta las prerrogativas contempladas en el artículo 99 de la Constitución. Es decir, el presidente de éste órgano electoral, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal y la jurisprudencia de la Corte Suprema de la República, ya es pasible de juicio y antejuicio político.

Para mayor detalle, el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente 003-2022-CC, ha señalado lo siguiente:

104. [...] sustraer al presidente del JNE del control político de su actividad como tal -siendo el que personifica dicho órgano constitucional del Estado y, por ende, de todo el sistema electoral en su conjunto-, **es un acto de impunidad incompatible con el Estado Constitucional de Derecho**, lo que además contraviene la naturaleza horizontal que deben tener los poderes públicos entre sí, dentro de una democracia constitucional.

108. En ese sentido, y sin perjuicio de la reforma, el presidente del JNE, como juez de la Corte Suprema de Justicia de la República, es sujeto del control político como cualquier otro de los dignatarios enumerados en el artículo 99 de la Constitución Política de 1993, con las garantías del debido proceso en los procedimientos de juicio y antejuicio político, así como en investigaciones por comisiones investigadoras, en atención al interés público.

Debido a estas sentencia del Tribunal Constitucional, el Congreso de la República, en la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, ya ha admitido 3 denuncias contra el expresidente del Jurado Nacional de Elecciones Jorge Luis Salas Arenas.

Por ello, debo hacer los siguientes comentarios respecto a las recomendaciones de la propuesta de opinión que ha sido puesta a su consideración:

- 1. Sobre el punto 116, b), referido a que se clarifique y defina el concepto de "infracción a la constitución", debo mencionar que la naturaleza abstracta de la infracción constitucional permite evaluar cada caso según su contexto, y establecer una definición demasiado estricta limitaría la capacidad del Congreso para ejercer su rol fiscalizador.*
- 2. Sobre el mismo punto, en lo referido a que se prohíba que se desarrolle un juicio político durante una campaña electoral o hasta que se proclamen los resultados de las elecciones, considero que esta recomendación no tomaría en cuenta los casos de flagrancia o de prueba directa de una infracción constitucional.*
- 3. Respecto a la posibilidad de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones de recurrir a un ente judicial, debo mencionar que en el Perú hemos tenido procesos de amparo respecto de acusaciones constitucionales; sin embargo, siempre se reconoce el derecho de aquellos altos funcionarios sancionados de cuestionar el procedimiento parlamentario.*
- 4. En el caso de la recomendación para que el levantamiento del fuero de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones sea competencia de la Corte Suprema y no del Congreso, debo mencionar que ello sería una afectación grave a la separación de poderes y al rol del Parlamento como órgano de control político.*
- 5. Sobre la posibilidad de suspender a los funcionarios, debo mencionar que la Constitución Política otorga esta facultad al Congreso cuando se autoriza el procesamiento penal de estos. No tendría sentido mantener a un alto funcionario en el cargo mientras es materia de procesamiento judicial, pues puede utilizar su cargo para impedir la acción de la justicia.*
- 6. Sobre el caso de los titulares de ONPE y Reniec, debo reiterar las mismas consideraciones señaladas anteriormente.*

Señora Presidenta, considero que estas observaciones deben ser tomadas en cuenta para el debate de la propuesta de opinión y agradezco, una vez más, la oportunidad

que me brindan para defender los fueros del Congreso de la República y nuestra capacidad para aprobar reformas constitucionales.

Luego del intercambio de opiniones, la Opinión fue sometida a los miembros de la Comisión, cuyos miembros, luego del debate y análisis, la aprobaron.

III. RESULTADOS

Debo destacar que durante mi intervención ante los diversos miembros de la Comisión de Venecia, reafirmé el rol del Congreso como órgano de control político y destacué la coherencia del modelo peruano con otros sistemas democráticos.

También respondí a observaciones señaladas en la propuesta de opinión de la Comisión, rechazando la prohibición de juicios políticos durante procesos electorales y la propuesta de que el levantamiento del fuero de los miembros del JNE pase a la Corte Suprema, ya que esto afectaría la separación de poderes y el equilibrio institucional.

Mi participación permitió demostrar el respaldo a la reforma constitucional y reforzar su legitimidad ante la comunidad internacional. Se logró que la posición del Congreso fuera considerada en el debate, subrayando la importancia de garantizar que ningún alto funcionario quede exento de rendir cuentas.

IV. INFORMACIÓN ADICIONAL

Luego de haber culminado con las actividades ante la Comisión de Venecia, el día 15 de marzo abordé el vuelo de retorno hacia Lima (vía Madrid).

Se adjuntan los siguientes anexos:

1. Resumen de la 142ª Sesión de la Comisión de Venecia
2. Opinión de la Comisión de Venecia sobre el proyecto de enmienda al artículo 99 de la Constitución relativo al juicio político de los miembros de los órganos de administración electoral (en español).

Es todo cuanto puedo informar para los fines pertinentes, por cuanto suscribo el presente documento.



ANEXO 1

Resumen de la 142ª Sesión de la Comisión de Venecia



Strasbourg, 17 March 2025

CDL-PL-PV(2025)001syn
Or. Engl.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

142nd PLENARY SESSION

Venice, 14-15 March 2025

SYNOPSIS

The Venice Commission:

- Held an exchange of views with Ms Srбуhi Galyan, Minister of Justice of **Armenia**, and adopted the Opinion on the draft amendments and supplements to the Law on Expropriation of Property for Ensuring Overriding Public Interests in Armenia;
- Held an exchange of views with Mr Željko Bogut, Secretary of the Ministry of Justice of **Bosnia and Herzegovina**, and adopted the Follow-Up Opinion to previous Opinions on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, previously examined by the Sub-Commissions on the Judiciary, the Rule of Law and Latin America at their joint meeting on 13 March 2025;
- Adopted the Opinion on the amendments to the Organic Law “Election Code of **Georgia**” pertaining to local elections, previously approved by the Council for Democratic Elections at its meeting on 13 March 2025;
- Endorsed the Urgent Opinion on amendments to the Code of administrative offences and the Law on assemblies and demonstrations of Georgia;
- Held an exchange of views with Mr Zhanarbek Akaev, Member of the Parliament of **Kyrgyzstan**, and with Mr Aiaz Baetov, Minister of Justice of Kyrgyzstan, and adopted:
 - The Opinion on the draft amendments to the Code of Offences of Kyrgyzstan on the compulsory transfer of offenders for emergency drug treatment;
 - The Opinion on the draft amendments to the Law on Protection and Defence from Domestic Violence and to the Code of Offences of Kyrgyzstan, previously examined by the Sub-Commissions on Fundamental Rights, on Non-Discrimination and on the Protection of National Minorities at their joint meeting on 13 March 2025;
- Held an exchange of views with Mr Vigan Qorrolli, Deputy Minister of Justice of **Kosovo**, and adopted:
 - The Opinion on the draft law on recruitment, performance evaluation, integrity control, and status of judges and prosecutors and on the draft law amending the Law on the disciplinary liability of judges and prosecutors;
 - The Opinion on the Law on the Judicial Council and on the draft law amending and supplementing it, previously examined by the Sub-Commissions on the Judiciary, the Rule of Law and Latin America at their joint meeting on 13 March 2025;
 - The Opinion on the draft amendments to the Law on the Academy of Justice;
- Was informed that the examination of the Opinion on certain provisions of Act XVII of 2024 on the Amendment of Laws related to Justice Matters of **Hungary** had been postponed to the next session;
- Held an exchange of views with Ms Veronica Mihailov-Moraru, Minister of Justice of the **Republic of Moldova** and adopted the Opinion on the draft law on the Constitutional Court;
- Adopted the joint amicus curiae brief of the Venice Commission and the Directorate General of Democracy and Human Dignity for the Constitutional Court of **North Macedonia** on International and European standards on the use of minority languages in public life and in the judicial procedures; previously examined by the Sub-Commissions on Fundamental Rights, on Non-Discrimination and on the Protection of National Minorities at their joint meeting on 13 March 2025;

- Held an exchange of views with Ms Carmen Patricia Juárez Gallegos, First Vice President of the Congress of **Peru** and Mr Aaron Oyarce Yuzzelli, Member of the Plenary of the National Election Board, and adopted the Opinion on the draft amendment of Article 99 of the Constitution of Peru concerning the accountability of members of election management bodies, previously approved by the Council for Democratic Elections at its meeting on 13 March 2025 and examined by the Sub-Commissions on the Judiciary, the Rule of Law and Latin America at their joint meeting on 13 March 2025;
- Held an exchange of views with Mr Mihnea Claudiu Drumea, Secretary General of the Government of **Romania**, and adopted the Opinion on the Emergency Ordinance regarding the merger of the 2024 elections for the European Parliament and for the local authorities, previously examined by the Council for Democratic Elections at its meeting on 13 March 2025;
- Adopted the *amicus curiae* brief for the Constitutional Court of **Ukraine** on alternative (non-military) service;
- Endorsed the urgent report on the **cancellation of election results by Constitutional Courts**;
- Endorsed the comments on Recommendation 2289 (2025) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on “Addressing risks to human rights and the rule of law posed by **mercenaries and private military and security companies**: a call for comprehensive regulation”;
- Adopted the **Annual Report of Activities for 2024**;
- Authorised the preparation of two urgent opinions on the draft constitutional amendments and on the draft decree on the modalities of the elections in **Haiti**;
- Held an exchange of views with Mr David Meyer, President of the Group of States against Corruption (GRECO) on the update of the Rule of Law Checklist;
- Held an exchange of views with Mr Luke Malaba, Chief Justice of Zimbabwe and President of the **Conference of Constitutional Jurisdictions of Africa (CJCA)**, on the work of the Conference of Constitutional Jurisdictions of Africa and potential avenues for its co-operation with the Venice Commission;
- Was informed on follow-up to the Opinion on the Law on the creation and functioning of the Ombudsman in **Andorra**; to the Opinion on the draft amendments to the Code of Administrative Offences of Kyrgyzstan introducing penalties for insult and slander; and to the Opinion on the duties, competences and functioning of the criminal peace judgeships in **Türkiye**;
- Was informed on participation as legal advisor in the **electoral observation missions** of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe;
- Was informed about the results and conclusions of the **conference** held in Venice on 12 March 2025 on: Lessons learned and Learning Lessons: the Venice Commission’s Experience in Elaborating Transnationally Valid Constitutional Standards, co-organised with the International Association of Constitutional Law;
- Held an exchange of views with representatives of the **Committee of Ministers**, the **Parliamentary Assembly** and the **Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe**;
- Held an exchange of views with the representative of the **Regione Veneto**;

- Was informed on the results and conclusions of the meeting of the **Council for Democratic Elections**, held on 13 March 2025;
- Confirmed the dates of the next Plenary Sessions as follows: 13-14 June 2025 (exclusively online); 9-10 October 2025; 12-13 December 2025; 6-7 March 2026; 12-13 June 2026; 9-10 October 2026; 11-12 December 2026;
- Confirmed that the **celebration of the Commission's 35th Anniversary** will take place in Venice on 11 October 2025; a ceremony will also take place in Strasbourg on 4 June 2025.

The Opinions for Bosnia and Herzegovina and Kosovo and the *amicus curiae* brief for North Macedonia were prepared under the [Expertise Co-operation Mechanism](#) in the framework of the EU/CoE joint programme [Horizontal Facility for Western Balkans and Türkiye](#), co-funded by the European Union and the Council of Europe and implemented by the Council of Europe. The Opinions for Armenia and the Republic of Moldova were prepared under the [Quick Response Mechanism \(QRM\)](#) in the framework of the EU/CoE joint programme [Partnership for Good Governance](#), co-funded by the Council of Europe and the European Union and implemented by the Council of Europe.



ANEXO 2

Opinión de la Comisión de Venecia sobre el proyecto de enmienda al artículo 99 de la Constitución relativo al juicio político de los miembros de los órganos de administración electoral

The President

Ms Carmen Patricia Juárez Gallegos
First Vice President of Congress of Peru

pjuarez@congreso.gob.pe

Ref ► J.Dem.223.2025 SK/as

Strasbourg, 19 March 2025

Dear Ms Juárez,

I have the pleasure to send you the Opinion of the Venice Commission on the draft amendment of Article 99 of the Constitution concerning the impeachment of members of election management bodies (CDL-AD(2025)007), approved by the Council for Democratic Elections at its 82nd meeting (Venice, 13 March 2025) and adopted by the Venice Commission at its 142nd Plenary Session (Venice, 14-15 March 2025).

I would like to thank you for participating in the exchange of views at the plenary session.

Please note that, as per standard procedure, the Opinion will now be published on the Venice Commission's website <https://www.venice.coe.int>.

I would like to thank you for your trust in the Venice Commission and remain at your disposal should you wish to discuss this matter further.

Yours sincerely,

Claire Bazy Malaurie



Estrasburgo, 19 de marzo de 2025

CDL-AD(2025)007*

Or. Engl.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

PERÚ

OPINIÓN

**SOBRE EL PROYECTO DE ENMIENDA AL ARTÍCULO 99 DE LA
CONSTITUCIÓN RELATIVO AL JUICIO POLÍTICO
DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN
ELECTORAL**

**Aprobado por el Consejo para las Elecciones Democráticas
en su 82ª sesión (Venecia, 13 de marzo de 2025) y adoptado por la
Comisión de Venecia en su 142ª Sesión Plenaria
(Venecia, 14-15 de marzo de 2025)**

sobre la base de los comentarios de:

**D. Rafael BUSTOS GISBERT (Miembro, España)
Sr. Srdjan DARMANOVIĆ (Miembro, Montenegro)
Sr. Oliver KASK (Miembro suplente, Estonia)
Sra. Inga MILAŠIŪTĖ (Miembro suplente, Lituania)
Sr. Warren NEWMAN (Miembro, Canadá)**

**Traducción no oficial*

Índice

I.	Introducción.....	3
II.	Antecedentes y alcance del dictamen	3
A.	Evolución política y órganos de administración electoral	3
B.	Alcance de la opinión	7
III.	Antecedentes constitucionales y jurídicos	8
A.	Juicio político.....	8
B.	Aspectos generales del sistema constitucional relevantes para el funcionamiento de los órganos de administración electoral en Perú.	9
C.	Marco constitucional y jurídico del JNE y de los demás organismos de gestión electoral.	9
D.	Disposiciones constitucionales sobre la destitución.....	11
E.	Reglamento del Congreso relativo al juicio político.....	12
F.	Rendición de cuentas de los miembros del JNE y de los demás órganos electorales.	13
G.	Sentencias del Tribunal Constitucional del Perú relativas a la aplicación del artículo 99 de la Constitución al Presidente del JNE y a los jefes de la ONPE y del RENIEC.....	15
IV.	Estándares internacionales	16
A.	Los estándares de independencia de los órganos judiciales	16
B.	Los estándares de independencia de los órganos de administración electoral	18
V.	Análisis.....	19
A.	Observaciones generales	19
B.	La naturaleza del Jurado Nacional de Elecciones (el JNE).....	20
C.	La compatibilidad con los estándares internacionales de la inclusión de los miembros del JNE en el artículo 99 de la Constitución del Perú.	21
1.	En general.....	21
2.	Juicio político.....	22
3.	Ante juicio.....	26
D.	Compatibilidad con las normas internacionales de la inclusión en el artículo 99 de los jefes de la ONPE y del RENIEC.....	27
VI.	Conclusión	27

I. Introducción

1. Por carta de 5 de agosto de 2024, el Sr. Jorge Luis Salas Arenas, entonces Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) del Perú, solicitó una opinión de la Comisión de Venecia sobre la cuestión de la destitución y la responsabilidad de los altos funcionarios electorales en Perú a la luz de la propuesta de reforma del artículo 99 de la Constitución del Perú (CDL-REF(2025)008).

2. Los Sres. Rafael Bustos Gisbert, Srdjan Darmanović, Oliver Kask, Warren Newman y la Sra. Inga Milašiuć han actuado como ponentes de la presente opinión.

3. Los días 29 y 30 de enero de 2025, una delegación de la Comisión de Venecia integrada por los Sres. Bustos Gisbert, Darmanović y Kask, acompañados por la Sra. Granata-Menghini, Directora, Secretaria de la Comisión, y el Sr. Kouznetsov, miembro del Secretariado, visitó Lima y sostuvo reuniones con el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Relaciones Exteriores, la Primera Vicepresidenta y representantes del Congreso de la República, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, la Presidenta y los magistrados del Tribunal Constitucional, los magistrados de la Corte Suprema, la Fiscal de la Nación, el nuevo Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y sus miembros, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), así como varios profesores de derecho, representantes de organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional. La Comisión agradece al Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú la excelente organización de esta visita.

4. La presente opinión se ha elaborado a partir de la traducción al inglés del proyecto de enmiendas constitucionales y de la legislación pertinente. Es posible que la traducción no refleje fielmente la versión original en todos sus puntos.

5. La presente opinión se elaboró sobre la base de las observaciones de los ponentes y de los resultados de las reuniones de los días 29 y 30 de enero de 2025. El proyecto de opinión fue examinado en la 82ª reunión del Consejo para las Elecciones Democráticas, celebrada el 13 de marzo de 2025, y en la reunión conjunta de las Subcomisiones de Justicia, Estado de Derecho y América Latina, celebrada el 13 de marzo de 2025. Tras un intercambio de opiniones con la Sra. Carmen Patricia Juárez Gallegos, Primera vicepresidenta del Congreso del Perú y el Sr. Aaron Oyarce Yuzzelli, Miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, fue aprobado por la Comisión de Venecia en su 142ª Sesión Plenaria (Venecia, 14-15 de marzo de 2025).

II. Antecedentes y alcance del dictamen

A. Evolución política y órganos de administración electoral

6. La actual Constitución del Perú, promulgada el 31 de diciembre de 1993, es la quinta del país en el siglo XX y sustituyó a la de 1979. La Constitución fue redactada por el Congreso Constituyente Democrático que convocó el Presidente Alberto Fujimori durante la crisis constitucional peruana de 1992, tras disolver el Congreso (poder legislativo nacional) y el poder judicial y asumir plenos poderes legislativo y judicial. El texto de la nueva Constitución se publicó el 4 de septiembre de 1993. Limitaba al Presidente a dos mandatos de cinco años, creaba un Congreso unicameral y permitía enmiendas constitucionales mediante referéndum o votación por mayoría de dos tercios de los diputados en dos Congresos sucesivos. Los referendos también serían posibles si una petición contaba con el 0,3% de las firmas de los votantes. Perú siguió siendo una república presidencialista, pero con importantes elementos de control

parlamentario del gobierno.¹ La nueva constitución fue aprobada por el 52% de los votantes y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

7. El sistema de pesos y contrapesos consagrado en la Constitución ha garantizado la estabilidad de las instituciones del Estado durante más de 20 años. Sin embargo, desde las elecciones generales de 2016, Perú ha tenido seis presidentes diferentes como resultado del creciente enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo. La inestabilidad política del país ha aumentado significativamente tras las elecciones generales de 2021.² Entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales (celebradas, respectivamente, el 11 de abril y el 6 de junio), varios candidatos empezaron a acusar a la administración electoral, concretamente al JNE, de parcialidad. Pedro Castillo fue elegido Presidente, pero con una ajustada victoria de 44.253 votos.

8. El Presidente Castillo carecía de un grupo fuerte en el poder legislativo, lo que contribuyó a aumentar las tensiones con las distintas fuerzas políticas del Congreso.³ En diciembre de 2022 intentó disolver el Congreso y convocó una asamblea constituyente. El 7 de diciembre, el Congreso destituyó al Presidente Castillo por una mayoría de 102 votos y su Vicepresidenta, Dina Boluarte, fue investida como nueva Presidenta. Durante 2023 se presentaron al Congreso varios intentos de convocar elecciones generales anticipadas; sin embargo, ninguno de ellos prosperó.⁴

9. La inestabilidad política derivada de las elecciones presidenciales de 2021 tuvo un impacto directo en los organismos electorales de Perú. Diferentes misiones de observación electoral informaron sobre las campañas dirigidas contra el JNE y su presidente, a partir de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2021. Por ejemplo, la declaración preliminar para la segunda vuelta electoral de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA)⁵ señaló que *"en las semanas previas a la elección, las instituciones electorales fueron objeto de ataques destinados a socavar su credibilidad. A través de algunos medios de comunicación y -fundamentalmente- de las redes sociales, se intentó poner en duda la imparcialidad de las autoridades electorales, en particular de la Junta Nacional Electoral y de su presidente. Organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, el Tribunal de Honor y el Presidente del Perú expresaron públicamente su apoyo a la labor de la Junta, destacando su trayectoria, profesionalismo e independencia"*. Del mismo modo, el informe final emitido por la Misión de Expertos Electorales (MEE)⁶ de la Unión Europea (UE) reconoció que el *"Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) llevaron a cabo un proceso bien organizado, a*

¹ Después de 2019, la práctica y la evolución constitucional reforzaron esta tendencia (véase también el Opinión CDL-AD(2019)022, en particular el apartado 7). Durante las reuniones mantenidas con los representantes de las autoridades peruanas y otros interlocutores en Lima los días 29 y 30 de enero de 2025, los ponentes tuvieron la impresión de que, tras la destitución del Presidente Pedro Castillo en diciembre de 2022, el predominio de los rasgos parlamentarios en la forma de gobierno había aumentado significativamente.

² Las elecciones generales se celebraron el 11 de abril y permitieron a los votantes elegir a su Presidente y dos Vicepresidentes, los 130 miembros del poder legislativo (Congreso) y 5 representantes al Parlamento Andino. Dado que ninguno de los aspirantes a la elección presidencial obtuvo más del 50% de los votos válidos requeridos, el 6 de junio se celebró una segunda vuelta sólo para estas elecciones.

³ El mayor número de representantes en el Congreso lo lograron Perú Libre (PL), de Pedro Castillo, con 37 escaños (13,41% de los votos) y Fuerza Popular (FP), de Keiko Fujimori, con 24 (11,34%). Los 69 escaños restantes fueron obtenidos por Acción Popular (16), Alianza para el Progreso (15), Renovación Popular (13), Avanza País (7), Juntos por el Perú (5), Somos Perú (5), Podemos Perú (5) y Partido Morado (3).

⁴ Tras el intento de golpe de Estado de 2021, la fragmentación dentro del Congreso ha aumentado significativamente. La nueva composición de los grupos parlamentarios muestra la reducción de un tercio del grupo presidencial formalmente mayoritario. Véase: <https://www.congreso.gob.pe/integrantes-grupos-parlamentarios/?idPeriodo=13>.

⁵ Declaración preliminar de la MOE de la OEA para la segunda vuelta de las elecciones. www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=433&MissionId=515

⁶ Informe final de la Misión de Expertos Electorales (MEE).

pesar de las acusaciones no probadas de falta de independencia, campañas de desprestigio sin precedentes y ataques, incluido el acoso a sus presidentes, que perturbaron el proceso."

10. El informe final de observación electoral de la OEA⁷ señaló que la mayoría de las críticas se referían a la forma en que el JNE trató las reclamaciones que siguieron a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 2021.⁸ La OEA describió el clima como caracterizado por una alta tensión política y pidió que el desacuerdo se canalizara a través de procedimientos legales y de acuerdo con los requisitos reglamentarios.⁹ Las conclusiones de la misión de expertos de la UE fueron similares a las de la OEA.¹⁰

11. En 2021 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó Medidas Cautelares de Protección al Sr. Arenas y a su familia inmediata.¹¹ A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos le otorgó Medidas Provisionales el 4 de septiembre de 2023.¹²

12. En 2021, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República formuló tres acusaciones constitucionales contra el presidente del JNE. La primera se basó en la denuncia presentada el 16 de febrero de 2021 contra la Resolución 0907-2021-JNE del JNE que rechaza las denuncias contra la Dirección Nacional de Registros de Organizaciones Políticas (denuncia n°229/2021-2026). La segunda se refería a la denuncia constitucional del Fiscal de la Nación Luis Carlos Arce Córdova presentada el 31 de agosto de 2021 (denuncia n°107/2021-2026) contra el entonces presidente del JNE por la presunta vulneración de los artículos 3, 176, 178 numeral 3, 179 y 180 de la Constitución, así como por la presunta comisión de los delitos de abuso de autoridad y usurpación de funciones. La tercera denuncia constitucional contra el presidente del JNE relativa a la destitución de uno de los miembros del JNE fue presentada el 24 de mayo del 2021 (denuncia n°267/2021-2026). El 4 de mayo de 2022, la Subcomisión de acusaciones constitucionales del Congreso de la República notificó al presidente del JNE las denuncias constitucionales formuladas contra él.

13. El 6 de junio de 2022, el presidente del JNE interpuso un recurso de amparo contra el Congreso de la República, invocando la amenaza de violación de la Constitución.

14. El 26 de julio de 2022, la Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa emitió la Resolución 6 declarando (i) fundada la demanda de amparo, esencialmente porque, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución, no era posible acusar al Presidente del JNE y, por tanto, la decisión congresal representaba una amenaza de vulneración del pleno ejercicio de la función pública y del derecho a la independencia de la administración de justicia electoral del demandante; (ii) ordenó el cese de la amenaza de vulneración de estos derechos, disponiendo la suspensión del trámite de las denuncias constitucionales 107, 229 y

⁷ Informe final de observación electoral de la OEA, páginas 19-20.

⁸ El JNE fue llamado a examinar si el número total de votos emitidos en los diferentes colegios electorales, tal y como se expresaba en las respectivas actas de escrutinio, se correspondía con el número de electores inscritos en el censo electoral de dichos colegios. El JNE declaró inadmisibles estos recursos, a menos que la reclamación se hubiera planteado durante el recuento de los votos en los colegios electorales, dado que no podía impugnarse la validez de las propias actas de escrutinio.

⁹ Según esta MOE, era la primera vez en la historia de las misiones de la OEA que una autoridad electoral se quejaba de los ataques durante la campaña y consideraba este hecho como una prueba de lo que estaba ocurriendo (OEA, 2021b: 13).

¹⁰ Por ejemplo, señaló que "[l]a transparencia y el apego a la ley que todas las instituciones electorales mostraron a lo largo de todas las etapas del proceso, en particular durante la resolución de las controversias postelectorales, indicaron que esas acusaciones carecían de fundamento". (2021: 1). Véase también el informe de la Misión de Seguimiento Electoral (MOE) de la UE, que tuvo lugar del 15 de enero al 10 de febrero de 2024. Misiones electorales de la UE.

¹¹ Resolución 56/21, Medidas cautelares de protección n°607-21, de 26 de julio de 2021.

¹² A raíz de una solicitud la CIDH de 20 de julio de 2023.

267 por parte de la Subcomisión de acusaciones constitucionales del Congreso; y, (iii) ordenó la inmediata ejecución de la sentencia.¹³

15. El 18 de octubre de 2022, la Comisión Permanente del Congreso de la República votó a favor del Informe Final de la Denuncia Constitucional 107 emitido por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales que recomendaba su archivo entre otras razones porque el presidente del JNE no podía ser sometido a juicio político o destitución de conformidad con el artículo 99 de la Constitución. Sin embargo, poco antes del archivo de la causa contra el Presidente del JNE, el 10 de octubre de 2022, el Presidente del Congreso de la República presentó ante el Tribunal Constitucional del Perú una *demanda competencial* contra el Poder Judicial por conflicto de competencia, alegando que este último, al ejercer sus atribuciones en materia de administración de justicia, había menoscabado las facultades exclusivas del Congreso para ejercer el control político de los altos funcionarios del Estado, establecidas en el artículo 99 de la Constitución de la República.

16. En su sentencia de 23 de febrero de 2023,¹⁴ el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda y anuló las resoluciones dictadas en los procesos de amparo interpuestos por el presidente del JNE. El Tribunal consideró que, de acuerdo con la Constitución peruana, el control político de los altos funcionarios es una facultad inherente al Congreso que no puede ser limitada por el Poder Judicial, como era el caso en el proceso de amparo impugnado por el Congreso. El presidente del JNE es un juez supremo vitalicio y estos jueces, según la Constitución peruana, pueden ser objeto de control político. En la misma decisión, el Tribunal Constitucional reiteró el exhorto realizado al Congreso de la República en una de sus anteriores decisiones adoptadas en 2012,¹⁵ para que reforme el artículo 99 de la Constitución Política de 1993, así como para que reforme su Reglamento, de conformidad con su decisión y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.¹⁶

17. A raíz de esta decisión del Tribunal Constitucional, los grupos políticos (*bancadas*) del Congreso registraron varios proyectos de ley relativos a posibles enmiendas al artículo 99 de la Constitución con el fin de incluir a los miembros de los órganos electorales en la lista de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político. El 9 de abril de 2024, la Comisión Constitucional del Congreso emitió un dictamen que reunía un total de seis proyectos de ley presentados por varios grupos de diputados, lo que abrió el camino para la presentación del texto al pleno de la legislatura.

18. En la exposición de motivos que acompaña a los proyectos de ley se da la siguiente fundamentación y finalidad de este proyecto de reforma constitucional: *"dar cumplimiento a la exhortación realizada por el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, a fin de incorporar a los órganos constitucionales autónomos del sistema electoral en el ámbito del artículo 99 de la Constitución Política del Estado"*. Tras citar varios extractos de sentencias del Tribunal Constitucional que parecen alentar la promulgación de una reforma constitucional o de una habilitación para tal efecto, se dice que es *"necesario, por tanto, que el Congreso de la República dé cumplimiento a este exhorto para fortalecer el régimen democrático y el Estado de Derecho."*¹⁷

¹³ Expediente 00400-2022-0-0401-JR-DC-01.

¹⁴ Asunto 0003-2022-CC/TC.

¹⁵ Asunto 00156-2012-PHC/TC.

¹⁶ Uno de los magistrados del Tribunal Constitucional emitió una opinión disidente argumentando que en la aplicación del principio de que la actividad política en el Congreso no está totalmente exenta de control constitucional y las decisiones judiciales fueron dictadas bajo un proceso formal y por jueces competentes. La opinión también señaló que, al momento de la decisión, el Presidente del JNE no estaba mencionado en el artículo 99 de la Constitución Política del Perú.

¹⁷ Ver Opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso sobre los proyectos de ley 4333/2022-CR, 4347/2022-CR, 4430/2022-CR, 4435/2022-CR, 4477/2022-CR, Y 4495/2022-CR sobre la Ley de reforma constitucional del artículo 99 de la Constitución Política del Perú.

19. En marzo de 2024, el Congreso de la República aprobó una amplia reforma constitucional que modificaba 58 de los 206 artículos de la Constitución, que fue promulgada por la Presidenta Dina Boluarte el 20 de marzo. Esta reforma introdujo cambios sustanciales, entre ellos la transformación del Congreso unicameral en bicameral mediante la reinstauración de una Cámara de Senadores de 60 miembros junto a una Cámara de Diputados de 130 miembros (Artículo 90). Los senadores y diputados podrán presentarse a la reelección sin límite de mandatos (se derogó una ley de 2019 que impedía a los legisladores presentarse a dos mandatos consecutivos). La Cámara de Diputados se elegirá por representación proporcional, en una circunscripción nacional, y se establece una edad mínima de 25 años para los candidatos (Artículo 90). La Cámara de Senadores utilizará un sistema de representación mixta: 33 senadores serán elegidos por una circunscripción nacional y 27 por circunscripciones departamentales, con un requisito de edad mínima de 45 años.

20. Las nuevas disposiciones constitucionales confieren a los diputados amplios poderes de control, incluida la posibilidad de crear comisiones de investigación (artículo 97); además, pueden interrogar y censurar a los ministros de Estado y conceder o denegar la confianza a los ministros de Estado que lo soliciten (artículos 102-B, 132), así como iniciar un procedimiento de destitución ante el Senado (artículo 99).

21. El Senado tendrá la facultad de revisar las iniciativas legislativas y las acusaciones constitucionales (para promover el juicio político) presentadas por la Cámara de Diputados, así como los decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos sobre tratados y estados de excepción emitidos por el Poder Ejecutivo (artículo 102-A). El Senado también podrá ratificar y elegir a las altas autoridades de las instituciones autónomas, como los directores del Banco Central de Reserva, los magistrados del Tribunal Constitucional, el Superintendente de Banca, Seguros y Fondos Privados de Pensiones, así como elegir y remover a los miembros de la Junta Nacional de Justicia, el Defensor del Pueblo y el Contralor General (nuevo artículo 87; artículo 102-A).

22. Además, el 20 de noviembre de 2024, el Congreso aprobó en primera lectura enmiendas constitucionales a los artículos 179, 180, 182 y 183 destinadas a *"reforzar la neutralidad, independencia e imparcialidad del sistema electoral"*. La reforma se centra en el procedimiento de designación de los miembros del JNE, la elección de su presidente y la limitación a un único mandato de dos años del mandato de los miembros del JNE. Durante la visita a Lima en enero de 2025, varios interlocutores de la delegación de la Comisión expresaron su preocupación por esta iniciativa que podría, en su opinión, y sobre todo teniendo en cuenta la reforma constitucional de marzo de 2024, socavar la independencia del JNE y de los demás órganos electorales.

23. Las enmiendas constitucionales de 2024 entrarán en vigor después de las próximas elecciones generales, que tendrán lugar el 12 de abril de 2026.

B. Alcance de la opinión

24. La solicitud que fue transmitida por el Presidente del JNE el 5 de marzo de 2024 plantea las siguientes cuestiones: (i) la compatibilidad con los estándares internacionales de la aplicación de los procedimientos de destitución al Presidente del JNE (como Jefe de un organismo electoral independiente; como juez de la Corte Suprema) y (ii) a los demás miembros del JNE; (iii) si las acusaciones constitucionales presentadas contra el Presidente del JNE son compatibles con el principio de independencia judicial en general, dado que existen otras disposiciones constitucionales en materia disciplinaria, como, en su caso, la responsabilidad penal.

25. La Comisión examinará estas cuestiones en términos de si y en qué medida la destitución de los miembros de las instituciones electorales constitucionales que introduciría la modificación

del artículo 99 de la Constitución del Perú afectaría a la independencia de la administración electoral.

26. Aunque el procedimiento de destitución previsto en el artículo 99 de la Constitución afecta a otras instituciones, de acuerdo con su práctica relativa a las solicitudes procedentes de órganos constitucionales especializados, la Comisión limitará su análisis a las cuestiones relativas al JNE y a los órganos electorales.

III. Antecedentes constitucionales y jurídicos

A. Juicio político

27. El juicio político es, en términos generales, un procedimiento similar a un juicio en el que una cámara del parlamento (o una cámara del congreso) presenta cargos de irregularidades contra altos cargos del gobierno con el fin de exigirles responsabilidades. Si el órgano legislativo considera que los cargos son fundados, puede votar la destitución del funcionario.

28. Varios países europeos disponen en sus constituciones de procedimientos especiales para exigir responsabilidades legales a los ministros del Gobierno. A menudo se denominan procedimientos de "*impeachment*" y pueden abarcar todos los aspectos del procedimiento, desde las primeras pesquisas e investigaciones, la decisión de incoar un procedimiento, las normas de enjuiciamiento, la composición del foro, tribunal o juzgado, y las normas sobre el propio procedimiento, incluidos los derechos procesales de los acusados. Por lo general, las normas son más "políticas" que las del procedimiento penal ordinario, y en una o más de las etapas intervienen instituciones y actores políticos, con mayor frecuencia el parlamento¹⁸

29. El mecanismo del juicio político, como instrumento para poner bajo control a los titulares de los más altos cargos del poder ejecutivo, pero también a algunos otros altos funcionarios públicos, incluidos los jueces del Tribunal Supremo, existe en varios países del mundo y tiene una larga tradición en las Américas (en particular en EE.UU.¹⁹ y Canadá²⁰). Existen diferencias significativas entre los distintos sistemas. En algunos países, como Perú y EE.UU, el procedimiento de destitución, si es ratificado por el Congreso, puede dar lugar a la destitución e inhabilitación del alto funcionario en cuestión, pero no a sanciones penales. El impeachment de los titulares de los órganos electorales no parece ser común en los países latinoamericanos, ya

¹⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e), § 21.

¹⁹ La Constitución de EE.UU. otorga al Congreso la autoridad para impugnar y destituir al Presidente, al Vicepresidente y a otros "funcionarios civiles" federales por "traición, soborno u otros delitos graves y faltas". La responsabilidad y la autoridad para determinar si se somete a juicio político a una persona recae en la Cámara de Representantes. Si una mayoría simple de la Cámara aprueba los artículos de la acusación, el asunto se presenta al Senado, al que la Constitución otorga la facultad exclusiva de juzgar una acusación. Una condena por cualquiera de los artículos de la acusación requiere el apoyo de una mayoría de dos tercios de los senadores presentes y da lugar a la destitución de esa persona. El Senado también puede votar a favor de la inhabilitación del funcionario para ocupar un cargo federal en el futuro. La Constitución impone varios requisitos adicionales al proceso de destitución. Cuando se celebre un juicio de destitución, los senadores deben estar "bajo juramento o promesa", y el derecho a un juicio con jurado no se extiende a los procedimientos de destitución. Si el Presidente es acusado y juzgado en el Senado, el Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos preside el juicio. La Constitución prohíbe al Presidente utilizar el poder de indulto para proteger a las personas de un juicio político o de su destitución.

²⁰ En Canadá, la *Ley Constitucional* canadiense de 1867 contempla la posibilidad de destitución de un juez de un tribunal de justicia por el Gobernador General a propuesta (resolución) del Senado y la Cámara de los Comunes). Sin embargo, nunca se ha llevado a cabo ninguna destitución. En su lugar, la *Ley de la Magistratura*, una ley promulgada por el Parlamento, establece un elaborado proceso con amplias garantías de equidad procesal: el Ministro de Justicia no puede presentar una resolución de destitución hasta después de un informe y una recomendación del Consejo Judicial Canadiense (compuesto por jueces de tribunales supremos y de apelación federales y provinciales) a tal efecto, a su vez tras una audiencia completa ante un tribunal independiente. Incluso después de que el Consejo haya recomendado la destitución de un juez, ningún Ministro de Justicia ha incoado nunca un procedimiento de destitución en el Parlamento contra un juez, y ni siquiera se ha planteado hasta que se han denegado o agotado todas las vías de recurso y revisión judicial.

que muchos de ellos (además del Perú, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Panamá) no lo prevén.

B. Aspectos generales del sistema constitucional relevantes para el funcionamiento de los órganos de administración electoral en Perú.

30. La Constitución Política del Perú establece al Perú como un Estado soberano, democrático, social e independiente, con una forma de gobierno unitaria, representativa y descentralizada, "organizada conforme al principio de separación de poderes" (artículo 43) y que contempla, además, "el Estado democrático de derecho" y "la forma republicana de gobierno" (artículo 3). Se declara que el poder del Estado emana del pueblo, dentro de los límites y bajo las responsabilidades de la Constitución y de la ley (artículo 45). *"Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y 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 la ley orgánica."* Además, *"La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana"* (artículo 31).

31. El poder legislativo corresponde al Congreso, que es unicameral (Artículo 90). El Congreso elige a los miembros que integrarán la Asamblea Permanente (Artículo 101) y las comisiones (Artículo 94). Los miembros del Tribunal Constitucional, del Poder Judicial, del Jurado Nacional de Elecciones (entre otros) no pueden ser elegidos al Congreso si no han renunciado a sus cargos al menos seis meses antes de la elección (Artículo 91).

32. El Poder Judicial está constituido por los órganos jurisdiccionales que administran justicia e incluye el Tribunal Supremo de Justicia y otros juzgados y tribunales (Artículo 143). *"No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones"* (Artículo 142). A los jueces se les garantiza *"su independencia"*, sujeta únicamente a la Constitución y a la ley; la *"inamovilidad en sus cargos"*; y *"su permanencia en el servicio, mientras tengan una conducta y capacidad propias de su función"* (Artículo 146).

33. El artículo 206 establece que toda reforma constitucional *"deberá ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número total de sus miembros y ratificada mediante referéndum"*. El referéndum podrá omitirse cuando el acuerdo del Congreso se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con el voto favorable, en cada caso, de más de dos tercios del número legal de miembros del Congreso.²¹

C. Marco constitucional y jurídico del JNE y de los demás órganos de administración electoral.

34. El marco legal que regula los procesos electorales en Perú comprende la Constitución, al menos 14 leyes, 24 reglamentos, así como las decisiones de la administración electoral.

35. El capítulo XIII de la Constitución de Perú trata específicamente del sistema electoral, y muchas de sus disposiciones se refieren al Jurado Nacional de Elecciones (artículos 177 a 185).

36. La Constitución establece que la administración electoral del Perú está compuesta por el *Jurado Nacional Electoral* (JNE), la *Oficina Nacional de Procesos Electorales* (ONPE) y el *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil* (RENIEC).

²¹ La propuesta de reforma del artículo 99 de la Constitución debe ser considerada a la luz de la Ley n° 30682 de 2017 (Modificatoria de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N°26859), que dispone en su artículo 4 que *"Todas las normas con rango de ley, relacionadas con procesos electorales o de referéndum, que sean publicadas un (1) año antes del día de la elección o consulta popular, entran en vigencia al día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso electoral correspondiente."*

37. Según el artículo 179 de la Constitución, el JNE está integrado por cinco miembros, cada uno designado por una institución o grupo de instituciones: (1) los magistrados de la Corte Suprema; (2) la Junta de Fiscales Superiores; (3) el Colegio de Abogados de Lima; (4) la Junta de Facultades de Derecho Público; y (5) la Junta de Facultades de Derecho Privado. El mismo artículo establece que el miembro designado por los magistrados de la Corte Suprema actúa como presidente del JNE. El pleno del JNE requiere un quórum de cuatro miembros para funcionar. En caso de que sólo estén presentes cuatro miembros, el presidente tiene voto de calidad.²²

38. El artículo 180 establece las restricciones para los candidatos, asumiendo que tal requisito es un esfuerzo por garantizar la independencia de los miembros: *"No podrán ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos electivos ni los ciudadanos que desempeñen cargos de dirección nacional en organizaciones políticas o que los hayan desempeñado en los cuatro años anteriores a su designación"*. La Ley Orgánica del JNE (artículo 12) reitera las limitaciones, ampliando ligeramente las restricciones, por ejemplo, a los oficiales de las fuerzas armadas y de la policía nacional.

39. Los jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE - encargada de organizar las elecciones) y de la Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC - encargada, entre otros asuntos de llevar y actualizar el censo electoral) son nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura (artículos 182 y 183 de la Constitución).²³

40. Las funciones y tareas del JNE se establecen en el artículo 178:

"Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

- 1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio de sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y 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 las organizaciones políticas y demás disposiciones a materia electoral.*
- 4. Administrar justicia en materia electoral.*
- 5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes*
- 6. Las demás que la ley señala".*

41. El artículo 181 también es digno de mención a este respecto:

"El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones examina aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum u otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno".

42. Además, según el artículo 142 de la Constitución, las decisiones del JNE en materia electoral no están sujetas a revisión ante el Tribunal. La legislación nacional, en particular el artículo 13 de la Ley Orgánica del JNE, establece que sus miembros tienen el mismo estatuto que los jueces del Tribunal Supremo. Según el artículo 154 párrafo 3 de la Constitución, la potestad de

²² En 2021, el JNE funcionó con cuatro miembros porque el Colegio de Abogados de Lima no designó a su representante. El legislador modificó la ley sobre el JNE el 4 de mayo de 2021 para permitir la sustitución temporal de cualquiera de los cinco miembros del JNE con un mandato expirado por sus suplentes, abordando la situación de cuatro miembros del JNE y su dependencia del voto de calidad del presidente.

²³ Tras la reforma constitucional aprobada el 20 de marzo de 2024, esta competencia será ejercida por la Junta Nacional de Justicia (JNJ).

sancionar y destituir a los miembros del poder judicial corresponde al Consejo Nacional de Justicia.²⁴

43. El papel del JNE es doble, ya que según el artículo 178 párrafo 2, también tiene la facultad de iniciar la legislación y presentar el proyecto de presupuesto de todos los órganos de administración electoral la legislatura, además de las tareas mencionadas en el artículo 178 párrafo 1. El artículo 96 contempla el derecho de los miembros del Congreso a solicitar un informe al JNE. El artículo 177 de la Constitución establece que los diferentes organismos de gestión electoral, incluido el JNE, son autónomos²⁵ pero tienen que cooperar.²⁶

D. Disposiciones constitucionales sobre la destitución.

44. El actual artículo 99 de la Constitución establece lo siguiente:

"Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes del Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales superiores; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas."

45. El artículo 99 de la Constitución de 1993 establecía una lista precisa de los funcionarios del Estado que podían ser acusados por la Comisión Permanente del Congreso por cualquier violación de la Constitución o cualquier delito cometido en el ejercicio de sus funciones. En comparación, el artículo 183 de la Constitución de 1979 incluía una disposición más amplia sobre la acusación de funcionarios públicos por violación de la Constitución o cualquier delito cometido en el ejercicio de sus funciones, remitiendo la cuestión a la legislación correspondiente.²⁷ La cuestión de si la no inclusión de los altos cargos electorales en la lista del artículo 99 fue deliberada o una omisión es objeto de controversia

46. El artículo 100 contempla las sanciones que pueden imponerse a los altos funcionarios:

"Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no a un funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad".

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el pleno del Congreso.

²⁴ El artículo 154.3 de la Constitución establece que la Junta Nacional de Justicia "Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y a los fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos, también es posible la amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza inimpugnable".

²⁵ Las disposiciones que consagran la autonomía de la administración electoral se encuentran, entre otras, en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Elecciones (n° 26859); el artículo 3 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (n°26486); el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (n°26487); el artículo 3 de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (n°26497).

²⁶ Al mismo tiempo, el JNE tiene la facultad de supervisar todo el proceso electoral, por lo que tiene la potestad y la obligación de señalar cualquier proceso que haya sido realizado incorrectamente por las otras dos autoridades. Además, es el órgano que revisa los recursos presentados contra la ONPE y el RENIEC.

²⁷ Artículo 183: "Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia y a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, así como a los altos funcionarios de la República que la ley señale, por infracción de la Constitución y por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en ellas".

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso."

E. Reglamento del Congreso relativo al juicio político.

47. En el Perú, la *acusación constitucional* es un proceso que lleva a cabo el Congreso de la República contra altos funcionarios del Estado (definidos en el artículo 99 de la Constitución) con el fin de exigirles responsabilidades y, eventualmente, inhabilitarlos para el ejercicio del cargo. Puede adoptar dos formas. *El juicio político* del artículo 99 implica que dichos funcionarios pueden ser inhabilitados para el cargo (y, por tanto, destituidos) por una mayoría de 2/3 del Congreso por "infracción de la Constitución" y por "delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones". Se trata de un proceso exclusivamente político que impone sanciones políticas y que afecta tanto a políticos (el Presidente de la República, los miembros del Congreso y los ministros del Gobierno) como a miembros de otros órganos: el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, el Consejo del Poder Judicial, los Fiscales Generales, así como el Defensor del Pueblo y el Contralor General. *El antejuicio político* del Artículo 100 se refiere a los mismos funcionarios, pero sólo en el caso de la posible comisión de delitos penales.²⁸ Estos funcionarios sólo pueden ser sometidos a un proceso penal si el Congreso actúa como acusador. Así, para que un funcionario de este tipo pueda ser sometido a un proceso penal, primero debe ser inhabilitado por el Congreso, y éste debe actuar también como acusador en la causa penal. No se trataría de una forma de responsabilidad política, sino de un caso de investigación de la conducta delictiva de quienes ostentan cargos cualificados del poder del Estado.

48. Según el artículo 89 del Reglamento del Congreso,²⁹ Los miembros del Congreso, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente afectada por las decisiones de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el ámbito del artículo 99 de la Constitución, pueden presentar una acusación constitucional contra ellos. Estas denuncias se remiten inmediatamente a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso para su tramitación. La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales es el órgano encargado de valorar la admisibilidad y procedencia de las acusaciones constitucionales presentadas, así como de realizar la investigación³⁰ en los procesos de acusación constitucional, emitiendo el correspondiente informe final. El número de miembros y su composición responden a los principios de pluralidad y proporcionalidad de todos los grupos parlamentarios. Sus miembros, incluido su presidente, son designados por la Comisión Permanente del Congreso. La Subcomisión dispone de 10 días para pronunciarse sobre la admisibilidad del caso.

49. Si el caso se declara admisible, la Subcomisión presenta un informe a la Comisión Permanente. Si se aprueban las recomendaciones del informe, la Subcomisión lleva a cabo una

²⁸ El Tribunal Constitucional del Perú en su sentencia 2023 (Expediente. N.O 0006-2003-AIITC) estableció que "En el antejuicio político, que debe versar sobre materias estrictamente legales, el Congreso sólo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario, pero no sancionar. El antejuicio político debe ser aprobado por la mitad más uno del número legal de miembros. Una vez que el funcionario ha sido sancionado judicialmente, el Congreso puede aplicar las sanciones a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución". En cuanto al juicio político destacó que el juicio político es un procedimiento eminentemente político, sustanciado en su totalidad ante el Congreso de la República, en el cual éste tiene la facultad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas (par 25).

²⁹ Reglamento del Congreso de la República. Edición Oficial. Noviembre 2023. Página 141.

³⁰ Los procedimientos para llevar a cabo una investigación se establecen en el artículo 88 del Reglamento del Congreso.

investigación, que no debe exceder de 15 días, seguida de una audiencia sobre sus conclusiones. El informe de la audiencia y sus conclusiones se debaten en una reunión de la Subcomisión. Si se confirma la acusación del funcionario público, el caso se presenta a la Comisión Permanente del Congreso y, si ésta aprueba la acusación, se crea una *Subcomisión Acusadora* especial. En ella participa al menos un miembro de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales.³¹

50. Una vez sustanciado el informe y formulada y debatida la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora, el Pleno del Congreso vota, decidiendo si existen o no los fundamentos para seguir tramitando el caso con base en la acusación. Si se confirman los fundamentos de la acusación, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, sobre la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones, derechos y deberes, sujeto a juicio con arreglo a la ley. Si no se aprueba la acusación, el caso se archiva.

51. El acuerdo de aprobación de una acusación constitucional, por la presunta comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones, requiere el voto favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. La aprobación de una suspensión requiere la misma mayoría.

52. La aprobación de una sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por violación constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, se adopta con mayoría de 2/3 de los miembros del Congreso, sin la participación de la Comisión Permanente.

53. La reforma constitucional del artículo 99 propone incluir a los miembros de los órganos electorales en el artículo 99 como personas que pueden ser objeto de *acusación* constitucional. Esto significa concederles tanto el "privilegio" del *antejuicio* como someterlos al "lastre" del *juicio político*.

F. Rendición de cuentas de los miembros del JNE y de los demás órganos electorales.

54. Perú tiene tres instituciones electorales distintas con diferentes mecanismos de responsabilidad de sus miembros, que están consagrados en la legislación sobre la responsabilidad de los miembros del poder judicial.

55. El artículo 13 de la Ley Orgánica del JNE dispone que sus miembros "*gozarán, durante el ejercicio de sus funciones, de los mismos honores y categoría que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia de la República*" y que "*les son aplicables, en lo pertinente, las normas sobre responsabilidad y sanciones previstas para éstos*". La rendición de cuentas y las sanciones a los magistrados del Tribunal Supremo están reguladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículos 19, 20 y 102-A). Siguiendo la lógica del artículo 13 de la Ley del JNE, el órgano encargado de la investigación y de las medidas disciplinarias contra el presidente (y otros miembros) del JNE debería ser la Junta Nacional de Justicia.³² Sin embargo, no hay ninguna mención específica al JNE o a sus miembros en esta Ley Orgánica.³³

56. El JNE es el único organismo electoral de Perú compuesto por funcionarios designados por diferentes instituciones, tal como lo establece la Constitución. En el caso de la ONPE y el

³¹ La denuncia es notificada al denunciado por el presidente de la Subcomisión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al conocimiento, por parte del pleno de la Subcomisión de acusaciones constitucionales, del plazo aprobado para realizar su investigación.

³² Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (nº30916).

³³ La jurisprudencia de la Junta Nacional de Justicia muestra que este órgano tramitó varias denuncias contra el presidente del JNE. Por ejemplo, las más recientes son las Resoluciones nº1299-2024-JNJ y nº652-2023-JNJ.

RENIEC sólo sus jefes son nombrados en sus cargos y destituidos en base a una disposición constitucional.³⁴

57. En el caso de la ONPE y el RENIEC sus respectivos jefes son designados por el Consejo Nacional de Justicia de conformidad con los artículos 2.d y 2.e de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Justicia. Las disposiciones sobre su rendición de cuentas están incluidas en los artículos II (Título Preliminar), 2.f y 45.2 de la misma ley:

Artículo II : " La presente ley orgánica tiene por finalidad establecer las exigencias legales para el nombramiento de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, de los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo cuando estos provengan de elección popular y del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); así como garantizar, conforme al principio constitucional de igualdad y no discriminación, procedimientos idóneos, meritocráticos e imparciales para los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones parciales y procedimientos disciplinarios de jueces, fiscales y del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en aras del fortalecimiento y mejoramiento de dicho sistema, promoviendo así una justicia eficaz, transparente, idónea y libre de corrupción".

58. De acuerdo con el artículo 2.f: de la Ley, la Junta Nacional de Justicia (JNJ) tiene la facultad de "*destituir a los jueces y fiscales de todos los niveles, tanto permanentes como provisionales, así como al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)*"³⁵ y al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)".³⁶

59. El artículo 45.2 de la misma ley dispone que: "*Los jueces y fiscales de todos los niveles, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil podrán ser suspendidos en sus funciones mediante medida cautelar, dictada mediante resolución debidamente motivada de la Junta Nacional de Justicia, siempre que existan elementos fundados de convicción sobre la comisión de una falta disciplinaria sancionable con destitución y sea indispensable para asegurar el normal desarrollo del proceso, evitar la obstrucción del procedimiento, asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, o impedir la continuación o repetición de los hechos investigados u otros de similar trascendencia.*"

60. De acuerdo con el Reglamento de procedimientos disciplinarios de la JNJ, si el jefe de la ONPE o del RENIEC es declarado culpable de cometer una infracción, puede ser despedido, recibir una amonestación o ser suspendido hasta 120 días (en espera de la investigación). La resolución debe ser motivada e incluir una audiencia a la que asista el interesado.³⁷ La decisión no puede recurrirse.

61. El artículo 13 del Reglamento de procedimiento disciplinario de la JNJ sobre "Acusación constitucional o traslado del caso a la Fiscalía" establece que "una vez concluido el procedimiento disciplinario contra un juez o un fiscal, si existe presunción de delito cometido durante el ejercicio de su mandato, la decisión se transmite a la Fiscalía. Si hay presunción de violación de la Constitución, el caso se transmite al Congreso. En caso de presunción de delito imputable al jefe de la ONPE o del RENIEC, al jefe de la Autoridad Nacional de Control de la Magistratura o del Ministerio Público, a los jueces y fiscales de otras instancias, especializados y temporales, la actuación corresponde al Ministerio Público conforme a ley."

³⁴ El artículo 182 de la Constitución establece que puede ser destituido por la JNJ por falta grave. El artículo 183 establece la misma sanción contra el jefe del RENIEC.

³⁵ También se menciona en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la ONPE (Ley Nº 26487).

³⁶ También se menciona en el artículo 12 de la Ley Orgánica del RENIEC (Ley Nº 26497).

³⁷ R. Nº 008-2020-JNJ (Resolución que aprueba el Reglamento de procedimiento disciplinario de la JNJ).

62. Según la Constitución, la Contraloría General de la República también puede iniciar un procedimiento que comprometa la responsabilidad administrativa funcional de los miembros del JNE y de los jefes de la ONPE y del RENIEC. Los miembros del JNE, así como los jefes de la ONPE y del RENIEC deben presentar a la Contraloría General de la República una declaración de intereses conforme a lo dispuesto en la Ley.³⁸ La no presentación, presentación tardía, incompleta o falsa de la declaración jurada de intereses es sancionada de acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley 27785). El artículo 11 de esta ley establece que "cuando se identifique responsabilidad administrativa funcional, la Contraloría General de la República señalará las acciones para la determinación de responsabilidades y la imposición de las sanciones respectivas". Si se identifican responsabilidades civiles o penales, las autoridades competentes, de conformidad con la ley, remitirán el caso a la jurisdicción competente. En el caso de responsabilidades penales, el titular del Órgano Interno de Control informará simultáneamente al Ministerio Público sobre el delito cometido.

G. Sentencias del Tribunal Constitucional de Perú relativas a la aplicación del artículo 99 de la Constitución al presidente del JNE y a los jefes de la ONPE y del RENIEC.

63. El 26 de julio de 2022, la Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa emitió una resolución (Resolución 6) declarando fundada la demanda de amparo presentada por el entonces presidente del JNE contra la acusación constitucional del Congreso de la República y que no era posible acusar al presidente del JNE por vulnerar el derecho a la independencia del demandante en la administración de justicia electoral. El 10 de octubre de 2022, el presidente del Congreso de la República interpuso una acción de conflicto de competencia contra el Poder Judicial, alegando que este último, en el ejercicio de sus atribuciones en materia de administración de justicia, menoscabó las facultades exclusivas del Congreso para ejercer el control político de los altos funcionarios del Estado, establecidas en el artículo 99 de la Constitución peruana.

64. Este no fue el primer recurso presentado ante el Tribunal Constitucional para determinar si el presidente del JNE era responsable en virtud del artículo 99 de la Constitución. En 2003, el Tribunal Constitucional, en una de sus decisiones, instó al Congreso de la República a reformar el artículo 99 de la Constitución, incluyendo a los miembros del JNE y a los jefes de la ONPE y del RENIEC entre los dignatarios que gozan del privilegio *del antejui*cio político, o, en su caso, incluyendo una disposición que permita el privilegio del antejui

65. En 2012, el Tribunal Constitucional reiteró su postura sobre la reforma de los artículos 99 y 100 de la Constitución.⁴⁰ El Congreso no tomó ninguna medida encaminada a adoptar cambios en estos artículos hasta 2023.

66. El 23 de febrero de 2023, el Tribunal Constitucional dictó una nueva resolución sobre el conflicto de competencia contra el Poder Judicial interpuesto por el Presidente del Congreso el 20 de octubre de 2022.⁴¹ El Tribunal Constitucional estableció que la demanda era fundada y revocó la decisión de la Corte Superior de Arequipa ya que sus "resoluciones tienen el efecto de impedir la realización de investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público, así como la sustanciación de procesos de destitución y antejui

³⁸ Artículo 3.f de la Ley Orgánica N°31227 sobre presentación ante la Contraloría General de la República de la declaración de intereses.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional. Caso 0006-2003-AIITC .

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional. Asunto 00156-2012-PHC/TC .

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional. Asunto 00003-2022-PCC/TC.

el miembro de la Corte Suprema de Justicia de la República que ocupa el cargo de presidente del JNE por mandato expreso del Texto Fundamental debe ser valorada"(par. 98) El Tribunal también insistió en que de ninguna manera la facultad congresal debe ejercerse desconociendo principios y derechos consagrados en la Constitución. Por el contrario, la Corte subrayó que *el amparo* es procedente en la medida en que se afecten derechos fundamentales en la tramitación del procedimiento de antejuicio; pero debe quedar claro que no puede ser utilizado como instrumento para impedir el ejercicio de facultades constitucionalmente reservadas al Congreso de la República.

67. El Tribunal se remitió a su sentencia de 2012 e insistió "en la necesidad de actualizar la Constitución Política de 1993 para formalizar el control político, no solo en el caso del presidente del JNE, sino también para los miembros del Pleno y los Jefes de la ONPE y del RENIEC",⁴² y exhortó al Congreso a modificar el artículo 99 y su Reglamento, en concordancia con dicha sentencia y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

IV. Estándares internacionales

A. Los estándares de independencia de los órganos judiciales

68. La Comisión de Venecia ha subrayado sistemáticamente que, dado que el poder judicial, incluido un Tribunal Constitucional, tiene la tarea de decidir los asuntos que se le someten de forma imparcial, basándose en hechos y de conformidad con la ley, el poder judicial no debe estar sujeto a ninguna influencia indebida, inducción, presión, amenaza o interferencia, directa o indirecta, de cualquier parte o por cualquier motivo. El principio de independencia de la judicatura faculta y exige que el poder judicial garantice que los procedimientos judiciales se desarrollen con equidad y que se respeten los derechos de las partes. Los jueces deben gozar de libertad sin restricciones para decidir los casos de manera imparcial, de acuerdo con su conciencia y su interpretación de los hechos, y de conformidad con las normas jurídicas vigentes. Como se ha reiterado en anteriores dictámenes e informes de la Comisión de Venecia, la independencia del poder judicial es una cuestión que afecta a todos los países, sean cuales sean sus sistemas, y es esencial para cualquier sistema democrático y para el respeto de la separación de poderes. Es una garantía fundamental del Estado de Derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos.⁴³ Garantiza que se pueda hacer justicia y que se vea que se hace sin injerencias indebidas de ningún otro poder, de otros órganos del poder judicial, de otros jueces o de cualquier otro actor.

69. Un poder judicial independiente significa también que los jueces son responsables de su trabajo. En este sentido, cuando se examinan las tareas clave de los jueces que han sido especificadas en el Dictamen nº17 (2014) del CCJE, queda claro que llevan a cabo deberes esenciales en toda sociedad democrática que respete el Estado de Derecho: los jueces deben proteger los derechos y libertades de todas las personas por igual. Los jueces deben tomar medidas para ofrecer una resolución de litigios eficaz y asequible y decidir los casos en el momento oportuno, de forma independiente y sólo deben estar vinculados por la ley. Deben motivar sus decisiones de manera convincente y redactarlas de forma clara y comprensible. Si se abusa del poder judicial y se hace un mal uso de él, no puede servir a su propósito. En cuanto a la destitución de los jueces, la Comisión ha expresado la opinión de que "la introducción de [...] un procedimiento [de destitución] es una clara contradicción del principio de independencia del poder judicial y haría depender la posición de los jueces de un órgano político".⁴⁴ Es indiscutible que los jueces deben estar protegidos contra influencias externas indebidas. Para ello, deben gozar de inmunidad funcional -pero sólo funcional- (inmunidad judicial por actos realizados en el

⁴² Párr. 105.

⁴³ CDL-AD (2016)007, Criterios de verificación del Estado de Derecho.

⁴⁴ CDL-AD(2013)034, Opinión sobre las propuestas de modificación del proyecto de ley sobre las enmiendas a la Constitución para reforzar la independencia de los jueces de Ucrania, §§31-32.

ejercicio de sus funciones, con la excepción de delitos intencionados, por ejemplo, aceptar sobornos)⁴⁵

70. La Comisión ha expresado la opinión de que la inviolabilidad, "[...] una 'inmunidad procesal', en otras palabras, una protección legal especial/ salvaguarda procesal para los jueces acusados de infringir la ley, típicamente dirigida contra el arresto, la detención y el enjuiciamiento, ayudaría a garantizar que los jueces puedan ejercer adecuadamente sus funciones sin que su independencia se vea comprometida por el temor a un enjuiciamiento u otras acciones judiciales por una parte agraviada, incluidas las autoridades estatales. En varios países, dicha 'inviolabilidad' o 'inmunidad procesal' existe para proteger a los jueces de acusaciones potencialmente frívolas o falsas, denuncias vejatorias o manifiestamente infundadas que podrían ejercer presión sobre ellos. [...] el alcance de dicha inmunidad debería estar estrictamente circunscrito. En cualquier caso, el procedimiento para levantar la inmunidad debe incluir garantías procesales para proteger la independencia judicial y la decisión requerida debe ser tomada por un órgano judicial independiente u otra entidad independiente, garantizando al mismo tiempo que las condiciones y mecanismos para levantar dicha inmunidad no pongan a los jueces fuera del alcance de la ley.⁴⁶ Cuando exista, la inviolabilidad judicial sólo debe ser levantada por los órganos del sistema judicial. Por lo tanto, la Comisión ha acogido con satisfacción el levantamiento de la inmunidad por el Consejo Judicial Supremo o el Tribunal Constitucional,⁴⁷ en lugar de por el Parlamento.⁴⁸

71. La Comisión ha expresado la opinión de que "[...] los procedimientos disciplinarios contra los jueces basados en el Estado de Derecho deben corresponder a ciertos principios básicos, entre los que se incluyen los siguientes: la responsabilidad debe seguir a una violación de un deber expresamente definido por la ley; debe haber un juicio justo con plena audiencia de las partes y representación del juez; la ley debe definir la escala de sanciones; la imposición de la sanción debe estar sujeta al principio de proporcionalidad; debe haber derecho a apelar a una autoridad judicial superior".⁴⁹ Aun reconociendo que "no existe un enfoque uniforme para la organización del sistema de disciplina judicial y que la práctica varía enormemente en los distintos países en cuanto a las opciones entre definir en términos más bien generales los motivos de la responsabilidad disciplinaria de los jueces y proporcionar una lista exhaustiva de infracciones disciplinarias", [...] la Comisión de Venecia es partidaria de una descripción específica y detallada de los motivos de los procedimientos disciplinarios, [...] aunque reconoció que, hasta cierto punto, es inevitable que el legislador utilice fórmulas abiertas para garantizar la flexibilidad necesaria.⁵⁰ Las disposiciones vagas (como la "violación del juramento" o el "comportamiento poco ético") aumentan el riesgo de que se interpreten de forma excesiva y se abuse de ellas, lo que puede ser peligroso para la independencia de los jueces. Por este motivo, la Comisión de Venecia

⁴⁵ CDL-AD(2010)004, Informe sobre la independencia del sistema judicial Parte I: La independencia de los jueces, §61. Véase también CDL-AD(2018)022, Opinión sobre la ley por la que se modifica la ley sobre el Consejo Judicial y sobre la ley por la que se modifica la ley sobre los Tribunales de "la Antigua República Yugoslava de Macedonia", §79; CDL-AD(2017)002, Amicus Curiae del Tribunal Constitucional de la República de Moldavia sobre la responsabilidad penal de los jueces, §9; CDL-AD(2015)013, Opinión sobre el proyecto de enmiendas constitucionales sobre la inmunidad de los miembros del Parlamento y de los jueces de Ucrania, §23.

⁴⁶ CDL-AD(2016)025, Opinión conjunta refrendado sobre el proyecto de ley "sobre la introducción de enmiendas y cambios en la Constitución" de la República Kirguisa, §§77 y 78.

⁴⁷ CDL-AD(2015)037, Primera opinión sobre el proyecto de enmiendas a la Constitución (capítulos 1 a 7 y 10) de la República de Armenia, §154.

⁴⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)013-e), § 24.

⁴⁹ CDL-AD(2016)009, Opinión final sobre el proyecto revisado de enmiendas constitucionales sobre el poder judicial (15 de enero de 2016) de Albania, §34.

⁵⁰ CDL-AD(2023)015, Opinión conjunta de la Comisión de Venecia y de la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa sobre el Consejo Superior de la Magistratura y el estatuto de la magistratura en materia de nombramientos, mutaciones, ascensos y procedimientos disciplinarios de Francia, §56.

siempre se ha mostrado a favor de una definición más específica de las faltas disciplinarias en la propia legislación. [...]"⁵¹

72. En resumen, los procedimientos disciplinarios o penales contra los jueces deben ofrecer las siguientes garantías procesales:

- Motivos claros de las faltas disciplinarias graves que se establecen de forma clara, restrictiva y exhaustiva en la ley;
- Juicio justo, con derecho a presentar pruebas y a ser oído;
- El organismo de investigación debe ser imparcial y apolítico;
- La investigación debe llevarla a cabo una institución separada y distinta de la que decide el despido;
- Dicha decisión debe ser motivada;
- Debe preverse un recurso ante un tribunal de última instancia en un plazo razonable.

B. Los estándares de independencia de los órganos de administración electoral

73. Las normas básicas sobre la independencia de los órganos de administración electoral están estipuladas en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral:

II.3.1. "a. Un organismo imparcial debe encargarse de aplicar la ley electoral.

b. Allí donde no exista una larga tradición de independencia de las autoridades administrativas respecto de quienes detentan el poder político, deben crearse comisiones electorales independientes e imparciales a todos los niveles, desde el nacional hasta el de los colegios electorales.

f. Los órganos que nombran a los miembros de las comisiones electorales no deben tener libertad para destituirlos a voluntad".

74. Según las Directrices:

"68. Sólo la transparencia, la imparcialidad y la independencia frente a la manipulación por motivos políticos garantizarán la correcta administración del proceso electoral, desde el período preelectoral hasta el final del procesamiento de los resultados.

74. La composición de una comisión electoral central puede dar lugar a debates y convertirse en la cuestión política clave en la elaboración de una ley electoral. El cumplimiento de las siguientes directrices debería facilitar la máxima imparcialidad y competencia por parte de la comisión.

77. En términos generales, los órganos que designan a los miembros de las comisiones electorales no deberían tener libertad para destituirlos, ya que ello pone en duda su independencia. La destitución discrecional es inaceptable, pero la destitución por motivos disciplinarios es permisible, siempre que los motivos estén clara y restrictivamente especificados en la ley (las vagas referencias a "actos que desacrediten la comisión", por ejemplo, no son suficientes). "

75. Se recomiendan normas similares para la organización de referendos. Para evitar mejor la influencia política, es crucial que al menos los organismos centrales de gestión electoral tengan suficientes garantías de independencia. Los órganos de administración electoral también deben trabajar con transparencia e imparcialidad.

76. Los mismos principios no son menos importantes para las instituciones que se ocupan de las reclamaciones electorales. Estas instituciones tienen el papel central de garantizar la legalidad de los procesos electorales. Según el Informe sobre la resolución de litigios electorales,⁵² si el procedimiento de recurso se realiza ante un órgano no judicial, el procedimiento debe asegurar que el órgano competente ofrezca garantías suficientes de su

⁵¹ CDL-AD(2018)032, Opinión sobre el documento conceptual relativo a la reforma del Consejo Superior de la Magistratura de Kazajistán, §78.

⁵² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)025-e), § 115.

imparcialidad y ofrezca garantías efectivas de una decisión justa, objetiva y suficientemente motivada.

77. La Comisión de Venecia ha abordado anteriormente la cuestión de la responsabilidad de los miembros de la CEC y otros organismos electorales. La Comisión ha reconocido que los miembros de los órganos de administración electoral pueden ser destituidos por los órganos que los han nombrado en determinadas condiciones. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral establece que "los órganos que nombran a los miembros de las comisiones electorales no deben tener libertad para destituirlos a voluntad".⁵³ El informe explicativo añade que: *"En términos generales, los órganos que designan a los miembros de las comisiones electorales no deben tener libertad para destituirlos, ya que ello pone en duda su independencia. La destitución discrecional es inaceptable, pero la destitución por motivos disciplinarios es permisible - siempre que los motivos para ello estén clara y restrictivamente especificados en la ley (las vagas referencias a "actos que desacrediten a la comisión", por ejemplo, no son suficientes)".*⁵⁴ En varios dictámenes, la Comisión ha añadido que los miembros de la comisión deben estar expresamente protegidos contra la destitución arbitraria, estableciendo nuestros en qué motivos se justifica una destitución.⁵⁵ Tales motivos no deben ser vagos, ya que se correría el riesgo de que se utilizaran para destituciones basadas en razones subjetivas e inapropiadas: para mantener la independencia de los miembros de la CEC, los motivos de destitución deben ser serios y estar clara, restrictiva y exhaustivamente especificados en la ley. La ley debe establecer el procedimiento para determinar la existencia de tales motivos y una posibilidad clara de revisión judicial de la decisión de destitución.⁵⁶ La decisión de despido debe estar motivada⁵⁷

78. En resumen, los miembros de un órgano de administración electoral pueden ser destituidos:

- Por motivos disciplinarios graves;
- Por motivos establecidos de forma clara, restrictiva y exhaustiva en la ley;
- Mediante un procedimiento establecido por ley;
- Sobre la base de una decisión motivada;
- Con la posibilidad de revisión judicial por un tribunal de apelación de la decisión de despido.

V. Análisis

A. Observaciones generales

79. La reforma pendiente del artículo 99 de la Constitución del Perú tiene por objeto añadir a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y al jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) a los altos funcionarios del Estado a los que el Congreso, en virtud del artículo 100, puede suspender, destituir y/o inhabilitar para el ejercicio del cargo hasta por diez años.⁵⁸ El objetivo de la reforma, que ha sido alentada por la Corte Constitucional (véase más arriba), es ampliar las competencias del Congreso en virtud de los artículos 99 y 100 de la Constitución a los organismos electorales. El principal argumento en apoyo de la reforma es que estos altos funcionarios del Estado desempeñan funciones fundamentales en un Estado democrático, y es necesario controlar el debido ejercicio de estas facultades, por parte de dichos funcionarios y

⁵³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002))

⁵⁴ Ibidem, § 77.

⁵⁵ CDL-AD(2009)001, Opinión conjunta sobre el Código Electoral de Georgia

⁵⁶ CDL-AD(2022)025, República de Moldavia – Opinión conjunta sobre el proyecto de código electoral aprobado por el Consejo para las Elecciones Democráticas, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2022\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2022))

⁵⁷ CDL-AD(2011)021, Opinión conjunta provisional sobre el nuevo proyecto de código electoral de Armenia

⁵⁸ Esta adición conlleva, en principio, la necesidad de modificar también el artículo 39 de la Constitución que enumera y jerarquiza a los altos funcionarios públicos, y que actualmente no incluye a los miembros del pleno del Jurado Nacional de Elecciones, al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

ejercer una adecuada y legítima vigilancia en relación con las posibles acusaciones, en particular de corrupción, formuladas contra ellos; en cambio, actualmente son los únicos de estos altos funcionarios del Estado que no están comprendidos en las facultades de destitución del Congreso establecidas en los artículos 99 y 100 de la Constitución. Por otra parte, algunos de los interlocutores consultados por la Delegación de la Comisión subrayaron que sólo dos miembros del JNE, el presidente (que es juez del Tribunal Supremo) y el Fiscal Superior, se benefician de las protecciones acordadas por el artículo 99, mientras que los demás miembros del JNE, el jefe de la ONPE y el jefe del RENIEC, no.

80. La Comisión de Venecia opina que en un Estado de Derecho, todos los titulares de una función pública deben rendir cuentas de sus actos, y los miembros de los Órganos de Gestión Electoral no son una excepción. Unas elecciones libres y justas son una característica esencial de un Estado democrático, y sólo la transparencia, la imparcialidad y la independencia frente a la manipulación por motivos políticos garantizarán la correcta administración del proceso electoral a lo largo de todo el ciclo electoral, y especialmente desde el periodo preelectoral hasta el final del recuento de los votos y el tratamiento de los resultados. Se plantea entonces la cuestión de cuál es la forma más adecuada de rendición de cuentas que preserve su independencia y la celebración sin contratiempos de unas elecciones libres y justas.

B. La naturaleza del Jurado Nacional de Elecciones (el JNE)

81. De acuerdo con el artículo 178 de la Constitución, el JNE está investido de las tareas habituales de los órganos centrales de gestión electoral (incluida la supervisión de la igualdad del sufragio y la realización de elecciones, referendos y otros procesos de elección popular; la preparación de las listas electorales; la garantía de la aplicación de las normas sobre organizaciones políticas y otras disposiciones relativas a las elecciones; la declaración de los ganadores en las elecciones, y la expedición de sus credenciales; el anuncio de los resultados de los referendos u otras consultas populares). Sin embargo, el JNE también se encarga de la administración de justicia en materia electoral y, según el artículo 142 de la Constitución, sus decisiones "se basan en la ley y en los principios generales del derecho", y no simplemente en la política o la conveniencia, y no están sujetas a revisión ante el Tribunal. Por último, el JNE tiene la facultad adicional, según el artículo 178 párrafo 2, de iniciar la legislación y presentar el proyecto de presupuesto de todos los órganos de administración electoral al Congreso; el artículo 96 contempla el derecho de los miembros del Congreso a solicitar un informe al JNE, lo que no es habitual en relación con los tribunales. Este derecho tampoco se contempla en relación con los tribunales en Perú. El artículo 177 de la Constitución establece que los diferentes organismos electorales, incluido el JNE, deben cooperar. Esta cooperación prevista a nivel constitucional no es común entre tribunales y órganos administrativos. Lo mismo puede concluirse de la ley orgánica del JNE, artículos 1 y 5.

82. La Comisión observa que el JNE, que es específicamente competente para "administrar justicia en materia electoral", sólo cuenta con cinco miembros, cuya tarea principal no puede estar relacionada principalmente con la coordinación y la supervisión general no basada en reclamaciones y recursos; el número de casos que debe resolver el JNE es elevado; y aunque la Constitución no lo denomina expresamente tribunal de justicia, (prefiriendo el título de "Jurado Nacional de Elecciones", en lugar de "Tribunal"), el artículo 142 de la Constitución se encuentra en el capítulo 8 sobre el "Poder Judicial". Por lo tanto, la Comisión opina que el JNE debe considerarse un órgano judicial, aunque el procedimiento de nombramiento de los miembros del JNE sea muy diferente del de los jueces.

83. La Comisión de Venecia también observa que en el caso *Aguinaga Aillón c. Ecuador*, relativo al Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que "si bien el TSE cumplía funciones administrativas, organizativas y de gestión de los procesos electorales, también le correspondía conocer y resolver asuntos relativos a la justicia electoral. La Corte concluye que el TSE ejercía funciones materialmente judiciales en el ámbito de las

elecciones, por lo que sus miembros, como el señor Aguinaga Aillón, gozaban de las mismas garantías de independencia judicial que los jueces en general, dada la naturaleza materialmente judicial de sus funciones".⁵⁹

84. A la luz de lo anterior, la Comisión considera que el JNE es a la vez un organismo de gestión electoral (EMB) y un órgano judicial.⁶⁰

C. La compatibilidad con los estándares internacionales de la inclusión de los miembros del JNE en el artículo 99 de la Constitución de Perú.

1. Observaciones generales

85. La Comisión de Venecia desea subrayar una vez más que unas elecciones libres y justas son una característica esencial de un estado democrático, y que sólo la transparencia, la imparcialidad y la independencia de manipulaciones políticamente motivadas garantizarán la correcta administración del proceso electoral a lo largo de todo el ciclo electoral, y especialmente desde el periodo preelectoral hasta el final del recuento de los votos y el procesamiento de los resultados. Tanto la comisión electoral central como el tribunal electoral deben estar debidamente protegidos de las presiones políticas. Los mecanismos de responsabilidad penal y disciplinaria de las comisiones y tribunales electorales deben establecerse y ser eficaces, pero no deben exponer a sus miembros a presiones políticas. Hay que subrayar que ni los miembros de los órganos de administración electoral ni los jueces electorales necesitan confianza política; tienen que actuar de acuerdo con la ley, y ésta es la base de la confianza pública en ellos y en los organismos electorales.

86. La Comisión recuerda que también existen mecanismos institucionales para salvaguardar la debida conducta de los miembros de los órganos de administración electoral o de los tribunales electorales y para evitar conductas indebidas. Uno de estos mecanismos es el nombramiento de estos funcionarios por un período determinado.⁶¹ Se trata de una salvaguarda que garantiza que, tras las elecciones, exista la posibilidad de cambiar la composición de la institución. Durante el proceso electoral, las supuestas faltas leves pueden tolerarse en mayor medida, ya que la destitución de la persona y el nombramiento de una nueva pueden no sólo causar dificultades administrativas, sino también provocar la pérdida de confianza en la imparcialidad de la

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Aguinaga Aillón c. Ecuador, sentencia de 30 de enero de 2023, § 59.

⁶⁰ Hablando del "desarrollo moderno de los organismos judiciales no judiciales que desempeñan un papel tan importante en nuestra sociedad", el Tribunal Supremo de Canadá declaró en el asunto *Blaikie*: "Si se trata de organismos estatutarios que son judiciales, que aplican principios jurídicos a la presentación de reclamaciones en virtud de su legislación constitutiva, en lugar de resolver cuestiones por motivos de conveniencia o política administrativa, son órganos judiciales, aunque algunos de sus procedimientos pueden diferir no sólo de los de los tribunales, sino también de los de otros órganos judiciales". En el estado rudimentario del derecho administrativo en 1867, no es sorprendente que no hubiera ninguna referencia a los organismos adjudicadores no judiciales. Hoy en día, desempeñan un papel importante en el control de una amplia gama de actividades individuales y corporativas, sometiéndolas a diversas normas de conducta que son al mismo tiempo limitaciones a la jurisdicción de los organismos y a la posición jurídica de las personas atrapadas por ellos". *Attorney General of Quebec v. Blaikie et al.*, [1979] 2 S.C.R. 1016, <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/2637/1/document.do>, en la página 1028. Con respecto a los principios de independencia judicial y separación de poderes tal y como han evolucionado en la jurisprudencia canadiense, véase Warren J. Newman, "The Principles of the Rule of Law, the Separation of Powers and Judicial Independence in Canada", *Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford University Press, 2017, capítulo 48.

⁶¹ En los países con un sistema basado en el modelo del Parlamento de Westminster del Reino Unido, los jueces de los tribunales de justicia gozaban de un mandato vitalicio o, al menos, prolongado; en Canadá, por ejemplo, los jueces disfrutaban de un mandato vitalicio hasta que en 1960 se enmendó la Constitución para establecer un mandato hasta una edad de jubilación de 75 años. En Estados Unidos, los jueces del Tribunal Supremo siguen siendo vitalicios. La garantía de un cargo vitalicio (o de larga duración) conlleva la posibilidad de abuso de poder, por lo que la Constitución canadiense establece que los jueces tienen garantizada su permanencia en el cargo mientras observen buena conducta, pero pueden ser destituidos por el ejecutivo a petición de las Cámaras del Parlamento.

institución. Otro mecanismo para garantizar que las personas que ocupan cargos en los tribunales electorales o en los órganos centrales de administración electoral actúen de conformidad con la ley es prever una evaluación previa de los candidatos y la selección de las personas por expertos altamente cualificados.

87. Dado que la Comisión ha llegado a la conclusión de que el JNE es a la vez un órgano de gestión electoral y un órgano judicial, examinará esta cuestión a la luz de las normas internacionales de independencia judicial, que son más exigentes que las relativas a la independencia de los órganos de gestión electoral.

88. La Comisión observa, en primer lugar, que existen varios mecanismos de rendición de cuentas de los miembros del JNE: pueden ser objeto de investigaciones penales por parte de la Fiscalía; están sujetos a un procedimiento de control de la legalidad de la ejecución del presupuesto nacional, de las operaciones de deuda pública y de las actividades por parte de la Contraloría General de la República (artículo 82 de la Constitución). Además, presuntos actos de corrupción que involucren al JNE pueden ser objeto de denuncias ciudadanas.⁶² La Comisión también observa que el presidente del JNE (como magistrado del Tribunal Supremo) y el miembro del JNE nombrado por los Fiscales (como fiscal superior) también están sujetos a responsabilidad disciplinaria ante la Junta Nacional de Justicia, así como a la denominada "ratificación" cada siete años (artículo 154 de la Constitución). Los demás miembros del JNE, sin embargo, no lo están. Aunque la ley equipara esencialmente a los miembros del JNE con los jueces (véase más arriba), no está claro si los demás miembros del JNE están sujetos a algún tipo de responsabilidad disciplinaria ante la Junta del Poder Judicial.

89. Cabe señalar que el presidente del JNE y el fiscal miembro del JNE ya están sujetos al artículo 99 en su calidad individual de juez del Tribunal Supremo y fiscal superior respectivamente: pero los otros tres miembros del JNE no lo están. Este solapamiento y esta diferencia de trato son a la vez confusos e insatisfactorios.

90. El sistema de rendición de cuentas establecido por los artículos 99 y 100 de la Constitución de Perú es *sui generis*. Es doble: por un lado, implica la posibilidad de que el Congreso "destituya" a determinados altos funcionarios por los denominados "delitos constitucionales" ("violación de la Constitución") a través de un proceso político: el proceso de juicio político permite iniciar un proceso parlamentario contra los funcionarios enumerados en el artículo 99 de la Constitución, por infracciones constitucionales de carácter político cometidas por ellos en el ejercicio de sus funciones; si se determina la responsabilidad del funcionario, el propio Congreso de la República está facultado para sancionarlo e incluso inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública. Por otro lado, y al mismo tiempo, el juicio político confiere a los mismos altos funcionarios una prerrogativa funcional, con la finalidad de evitar que sean procesados por delitos comunes cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin previo proceso con las garantías del debido proceso ante el Congreso de la República. Los interlocutores peruanos se refirieron al primero como una "carga" y al segundo como un "privilegio". Estos dos procedimientos se derivan de las mismas disposiciones de la Constitución, los artículos 99 y 100: los partidarios de la reforma hicieron hincapié en el aspecto del "privilegio", mientras que los opositores hicieron hincapié en el aspecto de la "carga", pero ambos aspectos no pueden disociarse entre sí, porque estar sujeto al artículo 99 significa estar sujeto tanto al juicio político como al ante juicio en el sentido del artículo 100.

2. Juicio político

91. La Comisión de Venecia ha expresado anteriormente la opinión de que los jueces no deberían estar sujetos a un juicio político, porque los expone a una interferencia indebida por parte del parlamento. Sin embargo, los interlocutores de la delegación de la Comisión en Perú,

⁶² <https://www.gob.pe/21129-denunciar-un-presunto-acto-de-corrupcion?child=883>

incluyendo académicos y activistas de la sociedad civil, lo dieron casi por sentado y no cuestionaron este instrumento legal como tal. Habiendo reconocido, sin embargo, que la destitución de jueces es una característica aceptada de ciertos sistemas democráticos en las Américas, la Comisión, manteniendo su posición de que representa una amenaza potencial, si no real, a la independencia de los jueces, desea subrayar que, para alinearse con las normas de independencia del poder judicial, el procedimiento de destitución de los miembros del JNE por el Congreso, si se introduce, debería cumplir ciertos requisitos.

92. En primer lugar, debe basarse en motivos claros de faltas disciplinarias graves que estén clara, restrictiva y exhaustivamente establecidos en la ley.⁶³ La Comisión considera que la noción de "violación de la Constitución" en la que se basa el juicio político es extremadamente vaga y, como tal, podría interpretarse de manera muy subjetiva. Podría interpretarse de manera no predecible utilizando argumentos de redacción general como "irrazonable", "ilegal", "inconstitucional", sin explicarse con más detalle; o las razones políticas utilizadas considerando sólo uno de los principios constitucionales o legales aplicables sin la debida consideración de todos los principios aplicables. Por otra parte, aun cuando la destitución pueda basarse en una violación de los principios constitucionales por parte del miembro del JNE, dicho motivo jurídico sólo puede referirse a la labor del miembro del JNE en una pequeña medida. La delegación de la Comisión, durante sus intercambios de puntos de vista en Lima, no pudo obtener una lista de ejemplos de los denominados delitos constitucionales. No existe el delito de "violación de la Constitución". En ausencia de fundamentos claros para la acusación constitucional, el fundamento de la acusación, y por lo tanto la gravedad del delito, sólo dependerá de la mayoría dentro del Congreso que la apoye (el juicio político requiere una mayoría de dos tercios).⁶⁴ La Comisión toma nota de que la Comisión Interamericana, en su informe 2023 sobre la situación de los derechos humanos en Perú, recomendó "abstenerse de adoptar reformas constitucionales o legales que debiliten la autonomía e independencia del sistema electoral nacional o del poder judicial" y "definir los tipos de acusaciones constitucionales [...] de manera que se definan con criterios claros y objetivos las conductas que pueden ser sancionadas y las consecuencias pertinentes."⁶⁵

93. Las autoridades peruanas argumentaron que la naturaleza abstracta de este concepto permite que cada caso sea evaluado según su contexto. Establecer una definición estricta limitaría la capacidad del Congreso para ejercer su función fiscalizadora. Es la propia Constitución el parámetro normativo para evaluar si alguno de los altos funcionarios ha cometido o no una infracción contra ella. La Comisión de Venecia recuerda que ha reconocido anteriormente que "no existe un enfoque uniforme para la organización del sistema de disciplina judicial y que la práctica varía mucho en los diferentes países en cuanto a las opciones entre definir en términos más bien generales los motivos de la responsabilidad disciplinaria de los jueces y proporcionar una lista exhaustiva de las infracciones disciplinarias".⁶⁶ Sin embargo, la Comisión de Venecia es partidaria de una descripción específica y detallada de los motivos de

⁶³ En Lituania, por ejemplo, el mandato del Presidente, del Vicepresidente y de los miembros de la Comisión Electoral Central puede cesar mediante una moción de censura por el voto mayoritario de todos los miembros del Seimas (artículo 37 de la Constitución de Lituania), pero sólo por los motivos enumerados taxativamente en el código electoral.

⁶⁴ Véase, *mutatis mutandis*, Tribunal Constitucional del Perú, Auto EXP. N.º 00003-2022-PCC/TC de 16 de abril de 2024, n.º 28.

⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales, 23 de abril de 2023.

⁶⁶ Comisión de Venecia, CDL-AD(2014)018, Opinión conjunta de la Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH sobre el proyecto de enmiendas al marco jurídico sobre la responsabilidad disciplinaria de los jueces en la República Kirguisa, párr. 23.

los procedimientos disciplinarios,⁶⁷ aunque reconoce que, hasta cierto punto, es inevitable que el legislador utilice fórmulas abiertas para garantizar la flexibilidad necesaria.⁶⁸

94. A este respecto, la Comisión desea subrayar que es esencial que la infracción constitucional no se refiera al contenido de una decisión concreta. Algunos interlocutores de la delegación de la Comisión en Lima afirmaron que no sería posible que el Congreso destituyera a un miembro del JNE basándose en el contenido de una decisión adoptada por éste; sin embargo, no existe ninguna garantía expresa en este sentido y, en cambio, otros interlocutores se refirieron a una decisión del presidente del JNE de no inhabilitar a un candidato presidencial como causa clara de un procedimiento de destitución. Algunos interlocutores de en Lima afirmaron que si se incluyera al JNE en el artículo 99, sería como "someter a un árbitro al juicio de los jugadores".

95. Si la "mala conducta en el cargo", incluida la infracción de la ley electoral, se considerara una violación de la Constitución, la ley debería estipular detalladamente qué se considera mala conducta, ya que en la mayoría de los casos la ilegalidad de la aplicación de la ley puede subsanarse mediante el mecanismo de resolución de conflictos electorales. No toda aplicación incorrecta de la ley electoral debe ser motivo de posible destitución. Una comprensión o interpretación diferente de la ley electoral debe ser tolerada dentro de los límites de lo razonable. Las acusaciones amplias e indeterminadas de comportamiento poco ético, incompetencia, incapacidad, no asistencia a las reuniones del organismo de gestión electoral durante un periodo determinado sin motivo justificado o participación en actividades partidistas no deben conducir automáticamente a la destitución del miembro del organismo de gestión electoral: estos motivos suelen ser demasiado vagos sin detalles adicionales y pueden dar lugar a una aplicación imprevisible o desigual de la ley. Deben existir garantías procesales, incluido el derecho de la persona a presentar pruebas y recurrir la decisión ante un tribunal, a menos que la decisión sea tomada por el tribunal de mayor rango.

96. La Comisión subraya que sería especialmente peligroso para la independencia de los órganos electorales que los miembros del Congreso pudieran tomar represalias contra el JNE, ya que el temor a dichas represalias podría afectar a las decisiones del JNE. El uso o la amenaza de usar la destitución *durante* las elecciones sería particularmente peligroso. En este contexto, cabe subrayar que, aunque no se recurra ampliamente a estos mecanismos de destitución, como parece ser el caso, la posibilidad de ser destituido podría tener un efecto amedrentador, y los miembros del JNE podrían evitar tomar decisiones o actuar de una manera que no siga las expectativas de la mayoría política por temor a ser destituidos.

97. La Comisión desea subrayar la importancia de ofrecer garantías explícitas contra posibles represalias políticas por parte del Congreso. Mientras que algunos interlocutores señalaron el compromiso del Congreso de no abusar de la destitución contra los miembros del JNE y el uso relativamente raro de este mecanismo contra otros altos funcionarios, la Comisión ha subrayado anteriormente que las normas informales deben complementar y apoyar, y no sustituir totalmente, las garantías formales. "[...] La experiencia de otros países ha demostrado que en un contexto político polarizado, las normas informales que sustentan el Estado de Derecho ofrecen poca resistencia frente a fuerzas poderosas decididas a utilizar todas las disposiciones legales y constitucionales disponibles."⁶⁹

⁶⁷ Véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, CDL-AD(2014)006, República de Moldavia, Opinión conjunta de la Comisión de Venecia y la Dirección de Derechos Humanos (DHR) de la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho del Consejo de Europa, y de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/ODIHR) sobre el proyecto de ley de responsabilidad disciplinaria de los jueces de la República de Moldavia, párr. 15.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, CDL-AD(2017)018, Bulgaria, Opinión sobre la Ley del Sistema Judicial, párr. 108; y Comisión de Venecia, CDL-AD(2019)024, Armenia, Opinión conjunta de la Comisión de Venecia y la Dirección de Derechos Humanos (DHR) de la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI), sobre las enmiendas al Código Judicial y algunas otras Leyes, párr. 40. Véase también TEDH, Oleksandr Volkov c. Ucrania, 9.01.2013, solicitud n. 21722/11, párr. 175 y ss.

⁶⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)029-e), § 10.

98. En opinión de la Comisión, para estar en consonancia con el principio de seguridad jurídica, debería aclararse y definirse la noción de "violación de la Constitución", incluso mediante una lista de ejemplos de actos del JNE que podrían equivaler a tal infracción, que debería ser grave, y debería excluirse explícitamente que un juicio político pueda basarse en el razonamiento o el contenido sustantivo de decisiones concretas dictadas por el JNE.

99. Además, la Comisión opina que debería establecerse expresamente que no pueda llevarse a cabo ningún procedimiento de destitución contra un miembro del JNE durante el período de la campaña electoral, hasta después del anuncio de los resultados de las elecciones y tras la resolución de todas las impugnaciones de los resultados electorales. Si un procedimiento de destitución está pendiente, debe ser suspendido. Esta prohibición debería aplicarse a todos los procedimientos de este tipo, independientemente de las pruebas en apoyo del presunto delito.

100. La Comisión reconoce que el procedimiento de destitución ante el Congreso peruano es bastante inclusivo y prevé la posibilidad de ser asistido por un abogado, de presentar pruebas y de ser oído, tal como lo exige la Constitución. Sin embargo, considerando en particular la gravedad de las consecuencias de la destitución, la Comisión considera que además, aunque la decisión del Congreso de destituir es inherentemente política, debería existir una revisión judicial de su conformidad con los requisitos procesales (debido proceso) y sustantivos (comisión de un delito constitucional) establecidos en la Constitución. Dicha revisión podría tener lugar antes de que se inicie el procedimiento formal de destitución,⁷⁰ o después. El control ex ante no plantearía cuestiones de privilegio parlamentario, pero podría presentar ciertas deficiencias: si tiene lugar en un primer momento, el tribunal evaluaría el caso antes de que se aporten los hechos y el razonamiento completo, por lo que no podría valorar plenamente la proporcionalidad de la decisión; si el control judicial tiene lugar justo antes de la votación final en el parlamento, podría posponer la decisión final del Congreso durante mucho tiempo. La elección entre la revisión ex ante y ex post correspondería en cualquier caso a las autoridades peruanas. La revisión judicial podría ser llevada a cabo por el Tribunal Supremo o por el Tribunal Constitucional (a pesar de que los jueces de estos dos órganos judiciales están a su vez sujetos a destitución en virtud del artículo 99). Para que dicho recurso tenga sentido, las decisiones del Congreso deberían estar debidamente motivadas.

101. Las autoridades peruanas han alegado que siempre se reconoce el derecho de los altos funcionarios a cuestionar ante una instancia judicial el procedimiento parlamentario en caso de que consideren que se ha violado el debido proceso. Sin embargo, la Comisión observa que dicha posibilidad no se encuentra explícitamente establecida en la Constitución. En cuanto a un posible recurso de amparo, la Comisión observa que el Tribunal Constitucional ha reconocido⁷¹ que si un acto parlamentario afecta directamente a un derecho fundamental, la revisión judicial de dicho acto político debería ser posible. Sin embargo, si se trata de un "acto político puro", el debido proceso no tiene el mismo alcance y sólo es admisible sobre la forma y no sobre el fondo: el amparo no debe facultar a sustituir el ejercicio de competencias que constitucionalmente están reservadas al Congreso. Una reciente reforma del Código Procesal Constitucional introdujo un procedimiento especial para las solicitudes de amparo sobre el ejercicio de las atribuciones y exclusiones exclusivas del Congreso, referidas a la elección, designación, ratificación y remoción de altos funcionarios, así como sobre las vinculadas al juicio y antejuicio. No son aplicables las medidas cautelares ni la ejecución inmediata de las sentencias.⁷² En opinión de la Comisión, no queda claro si existe la posibilidad de impugnar la existencia de un "delito constitucional" a través de un recurso de amparo. Además, la Comisión no ha recibido ningún ejemplo de revisión de amparo de juicios políticos después de marzo de 2024.

⁷⁰ Es el caso de Canadá (véase la nota 20) y de Lituania (véase el capítulo XXVII del Estatuto del Seimas).

⁷¹ Tribunal Constitucional, Sentencia 96/2024 de 30 de marzo de 2024.

⁷² Ley 321053 de 18 de octubre de 2024, artículos 52 y 52-A.

102. Por consiguiente, la Comisión opina que, para ajustarse a las normas internacionales generalmente reconocidas, debería preverse explícitamente la posibilidad de que los miembros del JNE recurran ante un órgano judicial (el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional, por ejemplo), ya sea ex ante o ex post.

3. Ante juicio

103. La Comisión señala que la protección procesal del *antejuicio* corresponde a un mecanismo de "inviolabilidad", con la notable característica, sin embargo, de que en el *antejuicio* el Congreso ejerce por sí mismo la función de acusación si mantiene la acusación. La Comisión de Venecia ha expresado anteriormente la opinión de que la inviolabilidad es una garantía útil para los altos magistrados, pero el levantamiento de la inviolabilidad debería ser competencia de un órgano judicial como el Consejo de la Judicatura o la Corte Constitucional, y no del Congreso. Por lo tanto, la Comisión hace esta recomendación a las autoridades peruanas, aun cuando, como han argumentado las autoridades, una competencia similar no existe como tal en el sistema constitucional del Perú.

104. En Perú, la investigación de los presuntos delitos no es llevada a cabo por la fiscalía sino por el propio Congreso, aunque el procedimiento prevé garantías procesales (véase más arriba). El Congreso puede suspender discrecionalmente de sus funciones al miembro del JNE durante la investigación. Es legítimo exigir que las personas que hayan cometido un delito no ocupen cargos públicos, especialmente los cargos más altos. La responsabilidad penal debe aplicarse a todos, incluidos los jueces y los miembros del JNE. Es de interés público que las personas investigadas penalmente no desempeñen la función de juez o miembro del organismo de gestión electoral. La posibilidad de suspender a la persona de su cargo durante el proceso penal se ajusta, por tanto, a las normas internacionales. Sin embargo, este mecanismo debe utilizarse de forma imparcial, ya sea como consecuencia automática del inicio del proceso penal o sobre la base de una decisión del tribunal o del fiscal, y no de un órgano con carga política como un parlamento o, en este caso, el Congreso. Es cierto que en Perú la decisión final de destituir a un miembro del JNE la toma en última instancia la Corte Suprema, y la rehabilitación es entonces automática, pero el procedimiento puede durar varios meses. En caso de que los procedimientos ante juicio se inicien antes del comienzo de los procesos electorales, la suspensión del miembro del JNE puede durar mucho más allá de que se promulguen los resultados de las elecciones; por lo tanto, la suspensión, aunque sea de carácter temporal, puede hacer que el miembro no participe en la toma de decisiones durante las elecciones. Nada en la ley prohíbe que estos procedimientos se sucedan de manera que el Congreso suspenda de hecho de sus funciones a la persona designada hasta el final de su mandato, incluso si el Tribunal Supremo decide finalmente desestimar el caso que se le ha sometido (lo que ha ocurrido a menudo, según la información facilitada a la Comisión). La publicidad del procedimiento en el Congreso corre el riesgo de dañar la reputación del miembro del JNE, lo que una absolución definitiva no puede reparar totalmente.

105. La Comisión de Venecia opina que la investigación sobre la responsabilidad penal de los miembros del JNE debería ser llevada a cabo únicamente por la fiscalía; la suspensión debería ser decidida por un órgano judicial. Debería estudiarse la posibilidad de celebrar audiencias a puerta cerrada. En cualquier caso, el Congreso no debería tener la posibilidad de suspender a ningún miembro del JNE durante el transcurso de un proceso electoral (la suspensión, incluso en casos flagrantes de delito grave, debería ser ordenada por un juez)

106. Las autoridades de Perú han subrayado que la facultad de suspender a altos funcionarios está otorgada al Congreso por la Constitución, ya que la permanencia en el cargo podría permitir interferir en los procedimientos judiciales. Sin embargo, la Comisión considera que el Congreso podría autolimitar esta facultad, excluyendo el período de campaña electoral.

D. Compatibilidad con las normas internacionales de la inclusión en el artículo 99 de los jefes de la ONPE y del RENIEC

107. La ONPE y el RENIEC son órganos de administración electoral y, como tales, se benefician de las garantías de independencia de los organismos electorales (véanse los párrafos 85 y 86 supra). Por consiguiente, los procedimientos disciplinarios contra sus miembros deben cumplir las siguientes garantías (véanse los párrafos 73 a 77 supra):

- Basarse en motivos disciplinarios graves;
- Por motivos establecidos de forma clara, restrictiva y exhaustiva en la ley;
- Llevarse a cabo mediante un procedimiento establecido por ley;
- Las decisiones deben ser razonadas;
- Debe preverse la posibilidad de revisión judicial por un tribunal de apelación de la decisión de revocación.

108. Como se señaló anteriormente para los órganos judiciales electorales, los mecanismos de responsabilidad penal y disciplinaria de los órganos de administración electoral deben existir y ser eficaces, pero los órganos de administración electoral deben estar debidamente protegidos de las presiones políticas.

109. En cuanto a Perú, la Comisión observa que la posible aplicación ilegal de la ley por parte de la ONPE y el RENIEC en la mayoría de los casos puede ser subsanada por el mecanismo de resolución de conflictos electorales (el JNE). Las posibles infracciones disciplinarias ya son competencia del JNJ y las infracciones penales competencia del Ministerio Público (véase más arriba).

110. En lo que se refiere a la responsabilidad política y la rendición de cuentas, la Comisión recuerda que el deber de estos órganos es aplicar la ley y actuar de acuerdo con la ley, y esta es la base de la confianza pública en ellos; no necesitan rendir cuentas directamente a las instituciones políticas. Por esta razón, la Comisión considera que los jefes de la ONPE y del RENIEC no deben ser sometidos a juicio político en virtud del artículo 99 de la Constitución. En cuanto a su inviolabilidad, de considerarse necesario, la competencia para levantarla debería ser otorgada a la Junta Nacional de Elecciones o a la Corte Suprema.

111. Si las autoridades peruanas deciden incluir a los jefes de la ONPE y REINIEC en el artículo 99 de la Constitución, la Comisión de Venecia considera que sería necesario brindar ciertas garantías. Como se explica en las Directrices del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (véanse los párrafos 77-78 supra), la revocación discrecional de los miembros de las comisiones electorales pondría en duda la independencia de las comisiones, mientras que "la revocación por motivos disciplinarios es admisible siempre que los motivos para ello estén clara y restrictivamente especificados en la ley": de ello se desprende que el delito de "violación de la Constitución" debería aclararse y definirse, y no debería referirse al contenido de las decisiones, a fin de descartar la posibilidad de represalias políticas por parte del Congreso. Además, para evitar una interferencia directa o incluso un efecto amedrentador en el proceso electoral, el Congreso no debería tener la facultad de llevar a cabo procedimientos de destitución durante el período de campaña electoral, hasta que se hayan resuelto todas las impugnaciones electorales. Por último, aunque el juicio político por parte del Congreso es una decisión inherentemente política, en vista de la gravedad de sus consecuencias, la Comisión opina que debería preverse un control judicial ex ante o ex post de la conformidad de la decisión con los requisitos procesales y sustantivos establecidos en la Constitución.

VI. Conclusión

112. A petición del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Comisión de Venecia ha examinado la compatibilidad con las normas internacionales del proyecto de modificación del artículo 99 de la Constitución de Perú, que tiene por objeto incluir a los miembros del JNE y a los Presidentes

de la ONPE y del RENIEC, los otros dos organismos electorales, en la lista de altos cargos públicos a los que el Congreso tiene la facultad de suspender, destituir y/o inhabilitar para el ejercicio del cargo hasta por diez años por infracción de la Constitución.

113. La Comisión de Venecia opina que en un Estado de Derecho, todos los titulares de una función pública deben rendir cuentas de sus actos, y los miembros de los Órganos de Gestión Electoral y de los Tribunales Electorales no son una excepción. Unas elecciones libres y justas son una característica esencial de un Estado democrático, y sólo la transparencia, la imparcialidad y la independencia frente a manipulaciones por motivos políticos garantizarán la correcta administración del proceso electoral a lo largo de todo el ciclo electoral, y especialmente desde el periodo preelectoral hasta el final del recuento de los votos y el tratamiento de los resultados. Por lo tanto, se plantea la cuestión de cuál es la forma más adecuada de rendición de cuentas de los miembros de los órganos y tribunales electorales, que preserve su independencia y la celebración sin contratiempos de unas elecciones libres y justas. Existen, en primer lugar, mecanismos institucionales para salvaguardar la debida conducta de los miembros de los organismos o tribunales electorales y evitar conductas indebidas, entre ellos su nombramiento para un mandato limitado y específico, y la evaluación previa de los candidatos y la selección de los miembros de estos órganos por expertos altamente cualificados.

114. Los mecanismos de responsabilidad penal y disciplinaria de las comisiones y tribunales electorales deben establecerse y ser eficaces, sin exponer a sus miembros a presiones políticas. Debe subrayarse que ni los miembros de los órganos de administración electoral ni los jueces electorales necesitan mantener la confianza política a través de la responsabilidad directa; tienen que actuar de acuerdo con la ley, y ésta es la base de la confianza pública en ellos y en los organismos electorales.

115. En opinión de la Comisión, el JNE es a la vez un órgano de gestión electoral y un órgano judicial, y le son aplicables las normas internacionales de independencia judicial. Estas normas exigen, en resumen, que los procedimientos disciplinarios o penales contra los miembros del JNE ofrezcan las siguientes garantías procesales:

- Motivos claros de las faltas disciplinarias graves que se establecen de forma clara, restrictiva y exhaustiva en la ley;
- Juicio justo, con derecho a presentar pruebas y a ser oído;
- El organismo de investigación debe ser imparcial y apolítico;
- La investigación debe llevarla a cabo una institución separada y distinta de la que decide el despido;
- Dicha decisión debe ser motivada;
- Debe preverse un recurso ante un tribunal de última instancia en un plazo razonable.

116. En Perú ya existen mecanismos de responsabilidad penal y disciplinaria. La inclusión en el artículo 99 añadiría un mecanismo de responsabilidad política (juicio político) y un mecanismo de inmunidad procesal o inviolabilidad (ante juicio).

117. La destitución de jueces es contraria a las normas europeas: la Comisión de Venecia opina, por lo tanto, que los miembros del JNE no deberían ser sometidos a juicio político. La Comisión reconoce, sin embargo, que el juicio político de los jueces es una característica aceptada de ciertos sistemas democráticos en las Américas y no es cuestionada como tal en Perú. La Comisión opina que, en cualquier caso y como mínimo, para ajustarse a las normas de independencia del poder judicial deberían preverse ciertas garantías (véase más adelante).

118. La ONPE y el RENIEC son organismos de gestión electoral, y como tales sus miembros se benefician de las garantías de independencia de los organismos electorales, que establecen que los procedimientos disciplinarios y penales contra sus miembros deben cumplir las siguientes garantías, en pocas palabras:

- Basarse en motivos disciplinarios graves;

- Por motivos establecidos de forma clara, restrictiva y exhaustiva en la ley;
- Llevarse a cabo mediante un procedimiento establecido por ley;
- Las decisiones deben ser razonadas;
- Debe preverse la posibilidad de revisión judicial por un tribunal de apelación de la decisión de revocación.

119. La posible aplicación ilegal de la ley por parte de los miembros de la ONPE y el RENIEC puede remediarse mediante el mecanismo de resolución de disputas electorales. Ya existen procedimientos para establecer su responsabilidad penal y disciplinaria. No es necesario que gocen de confianza política: su fiel aplicación de la ley es la base de la confianza pública en ellos.

120. En conclusión, la Comisión de Venecia desea hacer las siguientes recomendaciones:

- a) Los miembros del JNE no deben ser sometidos a juicio político y ante juicio, en el sentido del artículo 99 de la Constitución del Perú;
- b) Si, a pesar de todo, se añaden los miembros del JNE al artículo 99 de la Constitución, deberían introducirse las siguientes garantías:
 - i. La noción de "violación de la constitución" debería aclararse y definirse, incluso mediante una lista de ejemplos de actos del JNE que podrían constituir tal infracción, que debería ser grave; la definición de "violación de la constitución" debería excluir explícitamente que un juicio político pueda basarse en el razonamiento o el contenido de fondo de decisiones específicas dictadas por el JNE;
 - ii. Debería establecerse expresamente que no podrá llevarse a cabo ningún procedimiento de juicio político contra ningún miembro del JNE durante una campaña electoral, hasta después del anuncio de los resultados electorales y después de la resolución de todas las impugnaciones a los resultados electorales. Si un procedimiento de juicio político está pendiente, debería ser suspendido;
 - iii. Debe preverse explícitamente la posibilidad de que los miembros del JNE recurran ante un órgano judicial (el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional, por ejemplo), ya sea ex ante o ex post, contra una decisión de destitución;
 - iv. El levantamiento de la inviolabilidad de los miembros del JNE debería ser competencia de un órgano judicial como el Consejo del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, y no del Congreso;
 - v. La investigación sobre la responsabilidad penal de los miembros del JNE debería ser llevada a cabo únicamente por la fiscalía; su suspensión debería ser decidida por un órgano judicial. Debería estudiarse la posibilidad de celebrar audiencias a puerta cerrada. En cualquier caso, el Congreso no debería tener la posibilidad de suspender a ningún miembro del JNE durante el transcurso de un proceso electoral;
- c) Los jefes de la ONPE y del RENIEC no deben ser objeto de juicio político y ante juicio en el sentido del artículo 99 de la Constitución.
- d) Si se introduce la destitución de los jefes de la ONPE y el RENIEC, deberían establecerse garantías relativas a la definición del delito de violación de la Constitución, la suspensión de la destitución durante el periodo de campaña electoral y la revisión judicial, ex ante o ex post, de la decisión de destitución;

- e) La competencia para levantar su inviolabilidad debería corresponder a la Junta Nacional de Elecciones o al Tribunal Supremo.

121. La Comisión de Venecia queda a disposición de las autoridades peruanas para prestarles asistencia en este asunto.