

## **EL PROCESO DE LA REFORMA ELECTORAL: EL BALANCE DE LA PRIMERA ETAPA**

### **THE PROCESS OF ELECTORAL REFORM: THE BALANCE OF THE FIRST STAGE**

*Mg. Úrsula Letona Pereyra<sup>1</sup>*  
Representante ante el Congreso Nacional  
mletona@congreso.gob.pe  
Perú

Recibido: 2 de febrero de 2018

Acceptado: 8 de marzo de 2018

#### **SUMARIO**

- Introducción
- Cuatro leyes publicadas hasta la fecha: cronograma electoral, inmodificabilidad de normas electorales, fortalecimiento de organizaciones políticas permanentes y financiamiento de organizaciones políticas
- Autógrafa de ley aprobada por el pleno del Congreso y remitida al Poder Ejecutivo en plazo para que determine si se formula observación: flexibilización de requisitos para ser candidato en elecciones regionales y municipales
- Autógrafa de ley aprobada por el pleno del Congreso, observada por el Poder Ejecutivo y en periodo de evaluación para decidir si se insiste, allana o presenta un nuevo texto: impedimentos para ser candidatos a cargos de elección popular
- Dictamen aprobado por la Comisión de Constitución, sustentado en el pleno y pendiente de aprobación (en cuarto intermedio): valla regional
- Dictamen aprobado por la Comisión de Constitución pendiente de ser agendado en el pleno: democracia interna
- Lo que se viene: el debate de la segunda (periodo 2017-2018) y tercera etapa (periodo 2018-2019) de la reforma electoral
- Conclusiones

#### **RESUMEN**

La reforma electoral es uno de los grandes desafíos que ha asumido el Congreso de la República y, concretamente, la Comisión de Constitución y Reglamento, para atender las necesidades de la población. Debido a su gran envergadura temática, esta se estructuró en tres etapas: la primera, con miras a las elecciones regionales y locales del 2018, implicó las reformas legales urgentes y culminó a nivel de comisión el 17 de noviembre del 2017. Logró la aprobación de dictámenes referidos a lo siguiente: i) inmodificabilidad de normas electorales; ii) cronograma electoral; iii) financiamiento de organizaciones políticas; iv) fortalecimiento de organizaciones políticas permanentes; v) democracia interna; vi) flexibilización de requisitos para ser candidato, sin dejar de exigir la existencia de un grado mínimo de vinculación entre el candidato y la circunscripción a la cual pretende postular; vii) incremento del porcentaje mínimo de votos válidos para ser elegido gobernador y vicegobernador en una primera elección o vuelta; e, viii) impedimentos para ser candidatos a cargos públicos de elección popular.

La segunda etapa, a desarrollarse en el periodo 2017-2018, implicará la aprobación de las reformas constitucionales requeridas; la tercera etapa, que se llevará a cabo en el periodo 2018-2019, culminará con la aprobación de normas referidas al fortalecimiento de las organizaciones políticas.

<sup>1</sup> Máster en Gestión Pública por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.  
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

Este artículo se centra en analizar los aspectos más relevantes de las reformas legales aprobadas por la Comisión de Constitución y Reglamento durante esta primera etapa, así como precisar los temas que serán abordados en la segunda y tercera etapa.

## ABSTRACT

The electoral reform is one of the great challenges that the Peruvian Congress assumed during this legislation, specifically through the Constitution and Regulation Commission, as a response to the needs of the population. This reform, due to its great thematic scope, was structured in 03 stages: the first, attending to the regional and local elections of 2018, contained the urgent legal reforms of the subject, and was fully approved in the commission by November 17<sup>th</sup>, 2017. It achieved also the approval of the Commission's opinions regarding: (i) the unmodifiability of electoral norms; (ii) electoral schedule; (iii) financing of political organizations; (iv) strengthening of permanent political organizations; (v) internal democracy; (vi) flexibility of requirements to become a candidate, while still demanding the existence of a minimum degree of connection between the candidate and the constituency for which he intends to apply; (vii) increase of the minimum percentage of valid votes to be elected governor and lieutenant governor in a first election or round; and, (viii) impediments to being candidates for public office of popular election.

The second stage, to be carried out in the period 2017-2018, will imply the approval of the required constitutional reforms; the third stage, which will be conducted in the period 2018-2019, will culminate with the approval of norms referring to the strengthening of political organizations.

This article focuses on analyzing the most relevant aspects of the legal reforms approved by the Constitution and Regulation Commission during this first stage, as well as specifying the issues that will be addressed in the second and third stages.

## PALABRAS CLAVE

Reforma electoral, partidos políticos, elecciones, representación electoral

## KEY WORDS

Electoral reform, political parties, elections, electoral representation

## INTRODUCCIÓN

Es indubitable que la reforma política y electoral es un proceso complejo y extenso que comprende no solo reformas legales, sino también constitucionales. Ello implica la necesidad de establecer las condiciones para un amplio nivel de consenso que permita modificar las disposiciones constitucionales necesarias, debido a que las mismas requieren del voto favorable de dos tercios del número legal de los congresistas; sin embargo, ante la disyuntiva entre la inacción y un trabajo de largo aliento, progresivo y por etapas, la Comisión de Constitución y Reglamento optó por lo segundo. En virtud de ello, la reforma electoral se estructuró en tres (3) grandes etapas, que deben culminar con la aprobación de una ley o código electoral en el periodo 2019-2020.

Así, en la primera etapa —que culminó formalmente a nivel de la Comisión de Constitución y Reglamento el 17 de noviembre del 2017— se abordaron aquellas iniciativas de naturaleza legal que tenían por finalidad afrontar de la mejor manera el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, que ya tenemos a la vuelta de la esquina. Por ello, ante la urgencia de adoptar medidas o reformas legislativas con miras a este proceso, ya desde la presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento a cargo del congresista Miguel Torres Morales se identificaron los siguientes temas que formaron parte de la agenda priorizada: a) inmodificabilidad de normas electorales; b) cronograma electoral; c) financiamiento de organizaciones políticas; c) democracia interna; d) impedimentos para ser candidato a cargos públicos de elección popular; e) requisitos de candidatura; f) requisitos de listas de candidatos, específicamente lo relacionado con la cuota de género (alternancia y paridad); g) propaganda electoral; i) representación nativa; y, j) fortalecimiento de organizaciones políticas.

Atendiendo a este compromiso, y a partir del consenso que se iba logrando en la comisión sobre los distintos puntos en debate, la

Comisión de Constitución y Reglamento ha emitido hasta la fecha los dictámenes sobre las siguientes materias: a) inmodificabilidad de normas electorales; b) cronograma electoral; c) financiamiento de organizaciones políticas; d) fortalecimiento de organizaciones políticas permanentes; e) democracia interna; f) flexibilización de requisitos para ser candidato, sin dejar de exigir la existencia de un grado mínimo de vinculación entre el candidato y la circunscripción para la cual pretende postular; g) incremento del porcentaje mínimo de votos válidos para ser elegido gobernador y vicegobernador en una primera elección o vuelta (incremento de la valla regional). De este listado de temas, se llegó a cubrir la gran mayoría. Los pocos restantes, no se dictaminaron debido a la falta de consenso.

En adición a lo expuesto, es preciso mencionar que se exoneró de dictamen el Proyecto de Ley 616/2016-CR, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del señor congresista Héctor Becerril Rodríguez, referido a impedimentos por los delitos de terrorismo y apología al terrorismo. En virtud de ello, el pleno debatió y aprobó un texto sustitutorio sobre impedimentos para ser candidato, ampliándolo a los delitos de violación de la libertad sexual, tráfico ilícito de drogas, colusión, peculado y corrupción de funcionarios.

En síntesis, podríamos sostener que, a la fecha de elaboración de este artículo, tenemos:

1. Cuatro leyes publicadas, referidas al cronograma electoral, la inmodificabilidad de las normas electorales, el fortalecimiento de organizaciones políticas permanentes y el financiamiento de organizaciones políticas.
2. Una autógrafa de ley aprobada por el pleno del Congreso de la República, remitida al Poder Ejecutivo y en periodo para que este último decida si la publica u observa. Está referida a la flexibilización de requisitos para ser candidato, sin dejar de exigir la existencia de un grado mínimo de vinculación entre el candidato y la circunscripción para la cual pretende postular.
3. Una autógrafa observada por el Poder Ejecutivo y en periodo de evaluación en el Congreso de la República para decidir si insiste, allana o presenta un nuevo texto. Está

referida a impedimentos para ser candidato a cargos públicos de elección popular.

4. Un dictamen en agenda del pleno del Congreso de la República, debatido y en cuarto intermedio, es decir, que aún no ha sido aprobado. Está referido al incremento del porcentaje mínimo de votos válidos para ser elegido gobernador y vicegobernador en una primera elección o vuelta (incremento de la valla regional).
5. Un dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento pendiente de ser incluido en la agenda del pleno del Congreso de la República, referido a la democracia interna.

Dicho esto, procederemos a dar cuenta de las principales innovaciones en el ordenamiento jurídico vigente que propone la Comisión de Constitución y Reglamento o que fueron aprobadas por el pleno del Congreso de la República.

#### **CUATRO LEYES PUBLICADAS HASTA LA FECHA: CRONOGRAMA ELECTORAL, INMODIFICABILIDAD DE NORMAS ELECTORALES, FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS PERMANENTES Y FINANCIAMIENTO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

##### **Cronograma electoral**

Con dicha ley, lo que se pretende es uniformizar los plazos y etapas del proceso electoral en aras de optimizar el principio de preclusión y el principio de seguridad jurídica. Lo que se busca es que todos tengamos claro quiénes son las organizaciones políticas que pueden participar y cuáles son los candidatos que, en definitiva, participarán en el proceso electoral.

Así, se prevé que solo podrán participar las organizaciones políticas que se encuentren inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) a la fecha de vencimiento del plazo para llevar a cabo la convocatoria del proceso electoral; que las alianzas electorales deban inscribirse, como máximo, 210 días calendario antes del día de la elección; que el proceso de democracia interna se desarrolle entre los 210 y 135 días calendario antes de

la elección; que la presentación de solicitudes de inscripciones de listas de candidatos se efectúe, como máximo 110 días calendario antes de la elección; que se puedan retirar listas de candidatos hasta 60 días calendario antes de la elección; que la exclusión de candidatos se produzca hasta 30 días calendario; y que el sorteo de los miembros de mesa se realice 70 días calendario antes de la elección.

Asimismo, se dispone que el padrón electoral cierre 365 días calendario antes del día de la elección y, para el caso del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, 350 días calendario antes de la elección. Se establece, también, que dicho padrón electoral comprenda a todas aquellas personas que cumplen 18 años hasta el día de la elección; de igual manera, que el Reniec remita al JNE el padrón electoral 240 días calendario antes de la elección, con lo que tendrá 125 días calendario, como regla general, para efectuar la verificación domiciliaria. Además, se establece que el padrón electoral es aprobado, máximo, 210 días calendario antes de la elección, con lo cual el JNE cuenta con 30 días calendario para fiscalizar el padrón que remite la ONPE.

Por otro lado, a fin de que dicho dictamen tenga algún nivel de incidencia en el fortalecimiento de la democracia, se precisa que las tachas también pueden encontrarse sustentadas en la infracción de normas sobre democracia interna.

### **Inmodificabilidad de normas electorales**

Lo que aprobó el pleno del Congreso de la República fue un texto sustitutorio que establece que una ley que verse sobre materia electoral y que rija en un proceso electoral deba ser publicada, como máximo, hasta 1 año antes al día de la elección; y, en el caso de los reglamentos electorales, estos deban ser publicados hasta la fecha de la convocatoria al proceso electoral que corresponda. Para el caso de las Elecciones Regionales y Municipales 2018 se prevé una regla especial: que para el caso de las leyes electorales, estas puedan ser publicadas hasta la fecha de la convocatoria al proceso y, para el caso de los reglamentos, estas sean publicadas, como máximo, 30 días calendario después de la convocatoria. ¿Qué se busca con ello? Garantizar los principios de seguridad jurídica y predictibilidad, y que las reglas estén claras desde el inicio de un proceso electoral, es decir, desde su convocatoria.

El Poder Ejecutivo observó la autógrafa de la ley aprobada por el pleno del Congreso y pidió la precisión del tipo de reglamento relacionado con un proceso electoral al que nos referimos. Al respecto, es falso que el Poder Ejecutivo haya dicho que el Congreso de la República no puede establecer la inmodificabilidad de normas reglamentarias, como pretende presentarlo el Jurado Nacional de Elecciones en una reciente nota de prensa; por el contrario, el Poder Ejecutivo pide que se precise que la inmodificabilidad se circunscribe a los reglamentos directamente relacionados con un proceso electoral.

Atendiendo a ello —y considerando que la autógrafa observada es clara al señalar que la inmodificabilidad se circunscribe a los «reglamentos relacionados con los procesos electorales», no así a los «reglamentos que emiten los organismos electorales»—, los organismos electorales se encuentran en capacidad de interpretar los alcances de dicha inmodificabilidad, es decir, de identificar el nivel o grado de relación entre una norma reglamentaria y un proceso electoral en el marco de su autonomía normativa. En este sentido, el pleno del Congreso de la República aprobó insistir en la autógrafa observada, que finalmente se convirtió en ley.

### **Fortalecimiento de organizaciones políticas permanentes**

Con la ley aprobada, se busca suprimir las organizaciones políticas locales debido a que estas, de acuerdo a la legislación vigente, no están obligadas a cumplir las normas sobre democracia interna, se cancelan de oficio luego de concluido el proceso electoral, atomizan la voluntad popular y generan una dispersión en los procesos deliberativos que afectan la democracia representativa. Otro problema que se observó, y que motivó la expedición del presente dictamen, es que, de acuerdo a la legislación vigente, las sanciones por infracción de las normas sobre financiamiento no serían eficaces dado que la resolución de sanción se emitiría cuando la organización local ya no existiría, puesto que estas se cancelan concluido el proceso electoral.

Complementariamente, y siguiendo la línea jurisprudencial establecida por el Jurado Nacional de Elecciones, se consignó una disposición transitoria que dispuso que

quienes hayan adquirido su kit electoral y logren inscribirse hasta el 10 de enero del 2018, fecha en la que vence el plazo para que se lleve a cabo la convocatoria a las Elecciones Regionales y Municipales 2018, podrán presentar solicitudes de inscripción de listas de candidatos para estos comicios. Así, se respeta el derecho y los legítimos intereses de quienes adquirieron sus kits y ya iniciaron los procesos de recolección de firmas o que ya presentaron su solicitud de inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas.

Asimismo, a fin de guardar concordancia con la disposición complementaria aislada de la Ley N.º 30414, se ha consignado que para el caso de la provincia de Lima —o de Lima metropolitana, si se prefiere el término— se podrán inscribir movimientos regionales, debido a que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales le confiere a la Municipalidad Metropolitana de Lima el estatus de Gobierno Regional. Con ello, se echa por tierra el argumento de que a la municipalidad metropolitana solo podrán postular partidos nacionales. Por su parte, se uniformizó la redacción de la Ley de Organizaciones Políticas con la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley de Elecciones Regionales para que quede claro que solo pueden inscribirse organizaciones políticas hasta la fecha de vencimiento del plazo para que se lleve a cabo la convocatoria al proceso electoral, es decir, 270 días antes de la elección.

#### **Financiamiento de organizaciones políticas**

A través de dicha ley publicada en el diario oficial *El Peruano*, se pretende optimizar el principio de transparencia en las finanzas partidarias, prevenir actos de corrupción y evitar el clientelismo en la política.

Dicha ley, entre otras, presenta las innovaciones siguientes:

- Se eleva de 60 UIT (243 000 soles) a 120 UIT (486 000 soles) el tope para el financiamiento privado.
- Se prohíbe el aporte de personas jurídicas con fines de lucro nacionales o extranjeras; si la empresa aporta pese a dicha prohibición, no podrá contratar con el Estado en la circunscripción en la que la organización política, que se vio beneficiada con el aporte, hubiera ganado la elección.

- Se prohíbe el aporte de personas jurídicas sin fines de lucro nacionales.
- Se prohíbe que aporten las personas con sentencia consentida o ejecutoriada, incluso 10 años después de haber cumplido su condena, así como las que cuenten con mandato de detención preventiva, por la presunta comisión de delitos graves como terrorismo, lavado de activos, tráfico ilícito de drogas o delitos contra la administración pública.
- Se establece la figura del comprobante o recibo de aportación para cualquier aporte, independiente del monto o si es en dinero o en especie.
- Se permite que con el financiamiento público directo se puedan adquirir inmuebles, con la precisión de que estos sean destinados solo al funcionamiento de comités.
- Se modifica el artículo 42.º de la Ley de Organizaciones Políticas para que la exclusión no proceda ante la primera entrega de dádivas, sino ante la reincidencia. Sin embargo, dicha regla contiene un supuesto de excepción en el cual sí es posible imponer la sanción de exclusión de manera directa del candidato: si es que la dádiva o el bien entregado es superior a 2 UIT (8100 soles).
- Se reduce de 0.5 UIT (20.25 soles) a 0.3 UIT (12.15 soles) el tope del valor de los bienes que pueden ser entregados en calidad de propaganda electoral o de alimentos y bebidas para consumo directo o inmediato en un evento proselitista gratuito.
- Se prohíbe la entrega de materiales de construcción y medicamentos en campaña electoral.
- Se establece un tope de tiempo para contratar propaganda electoral en radio y televisión. De esa manera, no se podrá contratar publicidad en radio y televisión por más tiempo con el que cuenta la organización política con mayor tiempo de franja electoral.
- Atendiendo a criterios de legalidad, se tipifican claramente cuáles son las infracciones leves, graves y muy graves, y qué sanciones corresponde a cada tipo de infracción.
- Se prevé la entrega de informes de campaña luego de concluido el proceso electoral que corresponda.

- Se establece que si una organización política no cumple con pagar sus multas, no podrá modificar asiento registral alguno. Ello implica que no podrá modificar sus estatutos, símbolo, nombre, ni renovar a sus dirigentes. Y si es que no puede renovar a sus dirigentes, sus procesos de democracia interna no serían válidos. Y si los procesos de democracia interna no son válidos, entonces no procederán sus solicitudes de inscripción de listas de candidatos.

**AUTÓGRAFA DE LEY APROBADA POR EL PLENO DEL CONGRESO Y REMITIDA AL PODER EJECUTIVO EN PLAZO PARA QUE DETERMINE SI SE FORMULA OBSERVACIÓN: FLEXIBILIZACIÓN DE REQUISITOS PARA SER CANDIDATO EN ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES**

Por medio de este dictamen se pretende optimizar y facilitar el ejercicio del derecho a ser elegido a nivel regional, así como uniformizar los requisitos relacionados con la vinculación entre el candidato y la circunscripción para la cual postula en el ámbito regional y municipal. Mediante dicho dictamen se permite que los nacidos puedan postular en su circunscripción de origen así no domicilien en ella; se modifica el requisito de residencia efectiva por el de domicilio, permitiendo el domicilio múltiple en elecciones regionales; se reduce y uniformiza el periodo exigido de continuidad en el domicilio a 2 años; y se elimina el requisito de inscripción en el Reniec con un domicilio en la circunscripción electoral a la que se pretenda postular en una elección regional.

Pese a la existencia actual del requisito de residencia efectiva a nivel regional, el pleno del Jurado Nacional de Elecciones, a nivel jurisprudencial, ha permitido que postulen a cargos regionales personas que han laborado o estudiado en el exterior buen tiempo inmediatamente anterior a la elección. Dicha jurisprudencia también ha considerado que un funcionario público que laboraba a tiempo completo en otra circunscripción electoral (a la cual tendría que movilizarse diariamente en avión) sí cumple el requisito de residencia efectiva.

Por tanto, lo que está haciendo el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento es volver positivo lo que materialmente ya ocurre a nivel jurisprudencial.

**AUTÓGRAFA DE LEY APROBADA POR EL PLENO DEL CONGRESO, OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO Y EN PERIODO DE EVALUACIÓN PARA DECIDIR SI SE INSISTE, ALLANA O PRESENTA UN NUEVO TEXTO: IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR**

La ley aprobada por el pleno del Congreso de la República tiene por objeto impedir de manera permanente ser candidatos a cargos públicos de elección popular a los sentenciados por delitos dolosos de terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas, violación de la libertad sexual, colusión, peculado y corrupción de funcionarios. Es decir, así haya operado la rehabilitación por el cumplimiento de la condena, se mantendrá el impedimento de ser candidato a un cargo público representativo.

Siguiendo la línea jurisprudencial del Jurado Nacional de Elecciones y la forma cómo ha interpretado el artículo 33.º, numeral 2, de la Constitución Política, se precisó que mientras una sentencia consentida o ejecutoriada se encuentre vigente, sea por el delito doloso que sea, la persona condenada no puede postular a cargo público de elección popular. Ahora bien, atendiendo a una inquietud expresada por el congresista del grupo parlamentario Peruanos por el Cambio, señor Alberto de Belaunde, durante el debate que se desarrolló en el pleno del Congreso de la República se planteó que el impedimento antes descrito no resultara aplicable a las personas que hubiesen recibido un indulto razonado o especial, propuesta que llegó a ser aprobada por el pleno. Efectivamente, durante su intervención, De Belaunde indicó lo siguiente:

*[...] yo lo que tengo es una consulta o una duda, que es, a finales de los 90 se creó la comisión Lanssiers, que fue una comisión que permitió que personas que habían sido injustamente sentenciadas por terrorismo puedan salir liberadas.*

*La figura que se encontró, como no se podía hacer la anulación de sentencia, fue la del indulto, pero el indulto borra la pena, pero no el delito. ¿En qué quedarían estas personas? Hemos tenido hasta un presidente regional que ha sido exitoso, ha sido congresista. Él no podría volver a postular [...]. ¿Qué fórmula podríamos encontrar? Porque finalmente estamos hablando de personas que eran inocentes, pero que la figura que se encontró fue la del indulto. [...]*

*Hay manera de incorporarse a la norma, porque pensemos: son personas que fueron injustamente sentenciadas, que tuvieron que sufrir cárcel y toda la persecución y agravio social que implica ser considerado terrorista. El Estado no solo no les quitó el estatus, solo les devolvió la libertad y ahora se les quitaría el derecho de participación política. Yo pediría que pueda ser considerado.*

Al respecto, el Poder Ejecutivo observó la autógrafa de la ley sobre impedimentos, precisamente por haber atendido la preocupación manifestada por uno de los congresistas que accedió al poder por la misma organización política por la que fue electo el presidente de la República.

Efectivamente, lo único que observó el Poder Ejecutivo es que se haya dispuesto que el impedimento no es de aplicación para quienes recibieron un indulto razonado o especial. ¿Y qué es el indulto razonado o especial? De acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 9 de la sentencia recaída en el Expediente 1277-1999-AC/TC, publicado en el portal institucional de la entidad el 30 de octubre del 2000 «*es el que opera, no por decisión de los jueces tras la presencia de un proceso penal de revisión, sino por las autoridades políticas, cuando la persona o personas condenadas, lo han sido no obstante ser inocentes o presumírseles tal condición*», categoría que fue extraída por el Intérprete Final de la Constitución del numeral 6 del artículo 14.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles, que alude al indulto que se otorga por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial. Es decir, dicha sentencia se emitió en el marco de la comisión a la que hizo referencia el señor congresista De Belaunde, presidida por el padre Lanssiers.

La observación formulada por el Poder Ejecutivo se sustenta en que actualmente no se encuentra regulada en nuestro ordenamiento jurídico la figura del «indulto razonado o especial» —en concreto, en el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales—, ya que dicha norma solo contempla dos tipos de indultos: el ordinario o común y el humanitario. Asimismo, refiere que la facultad para conceder indultos constituye una atribución exclusiva del presidente de la República, algo que no ha estado en discusión.

Respecto a la mencionada observación formulada por el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, al momento de evaluar si es que decide allanarse, insistir o presentar un nuevo texto, deberá considerar lo siguiente:

1. La sentencia recaída en el Expediente 1277-1999-AC/TC no constituye ni precedente vinculante ni doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional.
2. De la revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no se ha encontrado una pluralidad de sentencias que hagan referencia al «indulto razonado o especial» para considerar que nos encontramos ante una línea jurisprudencial del intérprete final de la Constitución Política.
3. La sentencia recaída en el Expediente 1277-1999-AC/TC es anterior a la Resolución 162-2010-JUS, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales.
4. La sentencia recaída en el Expediente 1277-1999-AC/TC se emitió en el marco de la Ley N.º 26655, que creó la comisión encargada de proponer al presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria, norma con rango legal de carácter temporal, con finalidad específica y referida solo a los delitos de terrorismo o traición a la patria y no a todos a los que se alude en la autógrafa observada, y en la cual se hace referencia no a un «indulto razonado o especial», sino al otorgamiento «excepcional» de un indulto.
5. No se advierte que, a excepción de la sentencia antes mencionada, exista en nuestro ordenamiento una norma legal o reglamentaria vigente que regule y defina, a nivel de derecho positivo, como uno de los tipos de indulto el «razonado o especial».

6. Nos encontramos *ad portas* de un proceso electoral, las Elecciones Regionales y Municipales 2018, en el cual es necesario optimizar el principio de transparencia e idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos. Por ello, es imprescindible formar consensos para sacar adelante las normas aprobadas con miras a la primera etapa de la reforma electoral.

**DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, SUSTENTADO EN EL PLENO Y PENDIENTE DE APROBACIÓN (EN CUARTO INTERMEDIO): VALLA REGIONAL**

El dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su oportunidad dispone el incremento del porcentaje mínimo de votos válidos a 40 % para ganar la elección de gobernador y vicegobernador regional.

Si bien actualmente ya se exige 30 % de los votos válidos para ganar en primera vuelta, entonces la pregunta es ¿qué se busca con el dictamen de la Comisión de Constitución? La respuesta es garantizar y optimizar la legitimidad democrática directa de origen de los gobernadores regionales, así como generar los incentivos suficientes para la negociación política y la celebración de alianzas no solo electorales, sino sobre todo de gobierno en aras de facilitar la gobernabilidad y estabilidad política en la circunscripción regional.

Sobre este último dictamen, es preciso mencionar que se está evaluando la posibilidad de reducir el porcentaje a 35 % en atención a los cuestionamientos que se formularon durante el debate del referido dictamen en el pleno del Congreso de la República. El propósito es evitar un incremento considerable de circunscripciones electorales regionales en las cuales se tenga que llevar a cabo una segunda vuelta, con el consecuente incremento de los costos del proceso electoral que ello implicaría.

**DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN PENDIENTE DE SER AGENDADO EN EL PLENO: DEMOCRACIA INTERNA**

En el referido dictamen se definen claramente las competencias de los órganos electorales

internos—entiéndase el órgano electoral central y los órganos electorales descentralizados— y se garantiza la continuidad del ejercicio de las funciones del órgano electoral central a través de la exigencia de que los miembros titulares de los órganos electorales cuenten a su vez con miembros suplentes. Asimismo, se establece que el Reniec y no solo la ONPE podrán brindar asistencia técnica a las organizaciones políticas en los procesos de democracia interna.

**LO QUE SE VIENE: EL DEBATE DE LA SEGUNDA (PERIODO 2017-2018) Y TERCERA ETAPA (PERIODO 2018-2019) DE LA REFORMA ELECTORAL**

Como se indicó en la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del pasado 14 de noviembre del 2017, la primera etapa de la reforma electoral ha concluido; sin embargo, ello en modo alguno implica que no se vayan a evaluar y debatir iniciativas legislativas de singular relevancia para mejorar la representatividad y legitimidad de nuestras autoridades, así como la calidad de nuestra democracia. Es imperativo que se recobre la confianza de la ciudadanía en la democracia como la mejor alternativa posible, y para ello es preciso que se continúe con el proceso de reforma electoral.

En ese orden de ideas, y como se indicó anteriormente, la reforma electoral fue dividida en grandes etapas. Así, en la segunda etapa, que debería comprender hasta la primera mitad del periodo legislativo 2018-2019 —esto es, hasta fines de octubre del 2018—, se tiene previsto que se aborden todas las iniciativas de reforma constitucional, dado que se debe definir el marco normativo constitucional y establecer claramente las plataformas y reglas mínimas sobre la base de las cuales se deberá elaborar, discutir y aprobar un Código o Ley Electoral.

En ese contexto, se tiene que en la segunda etapa de la reforma electoral se espera abordar (y, de ser el caso, aprobar) las iniciativas de reforma constitucional relacionadas con las materias siguientes:

1. Bicameralidad
2. Renunciabilidad del cargo de congresistas
3. Revocatoria de congresistas
4. Renovación por tercios o mitades del Congreso de la República

5. Designación de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino por parte del Congreso de la República y ya no por voto popular
  6. Exigencia de arraigo o un periodo mínimo de residencia efectiva para ser candidato al cargo de presidente de la República
  7. Elección del defensor del pueblo por voto popular
  8. Ampliación de causales o supuestos en virtud de los cuales se puede suspender no solo el derecho a la participación política, sino de la ciudadanía
  9. Restablecimiento de la reelección de alcaldes y gobernadores regionales
  10. Revocatoria de alcaldes y gobernadores regionales reelectos
  11. Ampliación del mandato de alcaldes y gobernadores regionales
  12. Limitación de los derechos al secreto bancario y reserva tributaria para las personas que decidan ser candidatas a cargos públicos representativos
  13. Ampliación del mandato del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
1. Eliminación del voto preferencial
  2. Elección de congresistas por distritos uninominales o distrito electoral múltiple
  3. Elección de congresistas en fecha posterior a la elección de presidente y vicepresidentes de la República
  4. Incremento del porcentaje de votos válidos para elegir a gobernador o vicegobernador regional
  5. Incremento o reducción del porcentaje de adherentes para inscribir organizaciones políticas
  6. Exigencia de participación en todos los procesos electorales para conservar la inscripción de las organizaciones políticas
  7. Incremento o reducción de la barrera electoral
  8. Reemplazo de requisito de adherentes por un número determinado de afiliados para inscribir organizaciones políticas
  9. Exigencia del funcionamiento continuo de comités políticos para conservar la inscripción de organizaciones políticas
  10. Incremento del número de circunscripciones en las cuales deben constituirse y funcionar comités de las organizaciones políticas
  11. Reemplazo de la franja electoral por espacios o tiempos específicos en radio y televisión para la difusión de propaganda electoral
  12. Creación del distrito electoral de peruanos residentes en el exterior
  13. Exigencia de un porcentaje mínimo de candidatos afiliados a las organizaciones políticas por las cuales postulan

Además, con la finalidad de que los candidatos al proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018 tengan en claro las causales por las cuales podrán ser apartados temporal o definitivamente del cargo (de resultar electos), también en esta segunda etapa se tiene previsto abordar las iniciativas legislativas relacionadas con la ampliación de causales de vacancia y suspensión de autoridades.

Así, con el marco constitucional definido, en la tercera etapa se tiene previsto abordar las iniciativas legislativas que tienen por finalidad la aprobación de una Ley o Código Electoral, como es el caso de las presentadas por el Jurado Nacional de Elecciones y la señora congresista Patricia Donayre Pasquel. Con ocasión de dichas iniciativas, en la tercera etapa de la reforma electoral se podrán abordar temas singularmente relevantes, sobre todo para el fortalecimiento de las organizaciones políticas, tales como las siguientes:

## CONCLUSIONES

El Congreso de la República honra su compromiso con la sociedad y el país sobre la reforma electoral. Así lo demuestran los dictámenes aprobados por la Comisión de Constitución y Reglamento, los textos sustitutorios y autógrafas aprobadas por el pleno, y las leyes que ya se han publicado hasta la fecha. La comisión ya ha cumplido

con la primera etapa, pero aún quedan dos etapas más: el debate de las reformas constitucionales y el debate sobre la iniciativa de Código o Ley Electoral.

En lo que se refiere a mi periodo como presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento, estaré a cargo de la primera etapa, que ha cerrado con un balance bastante positivo a mi juicio. Solo quedaron pendientes, entre los grandes temas, los relativos a la cuota de género y la representación nativa. En la primera parte de la segunda etapa, que es la que representa mayor complejidad en lo que se refiere a construcción de consensos, se deberán debatir iniciativas de reformas constitucionales, las cuales, para que salgan adelante, requerirán del respaldo de los dos tercios del número legal de todos los congresistas (artículo 206.º de la Constitución Política).

El reto es grande, pero nuestro compromiso lo es aún más.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Fuentes electrónicas

Constitución Política del Perú. (1993). Recuperado del sitio de internet del Congreso de la República del Perú: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/>

Expediente 1277-1999-AC/TC, (15 de diciembre de 1999). Extraído del sitio de internet del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2000/01277-1999-AC.pdf>

Ley N.º 30673, ley que modifica la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley N.º 16859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley N.º 27683, ley de Elecciones Regionales; y la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales; con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral (20 de octubre del 2017). Recuperado del sitio de internet del diario oficial El Peruano: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-la-ley-28094-ley-de-organizaciones-politic-ley-n-30673-1578366-1/>

Ley N.º 30682, ley que modifica los artículos 4.º y 79.º de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales (18 de noviembre del 2017). Recuperado del sitio de internet del diario oficial El Peruano: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-los-articulos-4-y-79-de-la-ley-26859-ley-o-ley-n-30682-1587986-1/>

Ley N.º 30414, ley que modifica la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos (17 de enero del 2016). Recuperado del sitio de internet del diario oficial El Peruano: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-la-ley-28094-ley-de-partidos-politic-ley-n-30414-1334887-1/>

Ley N.º 30688, Ley que modifica la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente (29 de noviembre del 2017). Recuperado del sitio de internet del diario oficial El Peruano: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-la-ley-28094-ley-de-organizaciones-politic-ley-n-30688-1591812-2/>

Ley N.º 30689, ley que modifica el título vi de la ley N.º 28094, Ley de Contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política (30 de noviembre del 2017). Recuperado del sitio de internet del diario oficial El Peruano: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-el-titulo-vi-de-la-ley-28094-ley-de-organi-ley-n-30689-1592399-1/>

Proyecto de Ley 616/2016-CR, Ley que prohíbe de manera permanente a las personas que hayan sido condenadas con sentencia firme por delitos de terrorismo y apología al terrorismo a postular a cargos de elección popular. (11 de noviembre del 2016). Recuperado del sitio de internet del congreso de la república: [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0061620161111.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0061620161111.pdf)