

REVISTA PERUANA DE
DERECHO CONSTITUCIONAL

DESCENTRALIZACIÓN:
RETOS Y
PERSPECTIVAS



CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES

CONTENIDO

CARLOS RAMOS NÚÑEZ <i>Presentación</i>	15
Descentralización: retos y perspectivas	19
SAMUEL B. ABAD YUPANQUI <i>¿Puede un Presidente Regional ser Presidente del Consejo de Ministros?</i>	21
CÉSAR LANDA ARROYO <i>Descentralización y jurisprudencia constitucional</i>	41
ELENA C. ALVITES ALVITES <i>El estado actual del proceso de descentralización. La reforma constitucional incompleta: la reforma descentralista</i>	55
JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO / DANTE PAIVA GOYBURU <i>La representación política. A propósito de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano</i>	79
ERIKA GARCÍA COBIÁN CASTRO <i>Control externo del gasto público y descentralización en el Estado constitucional</i>	95
ÁNGEL DELGADO SILVA <i>Elementos de referencia para un nuevo enfoque sobre la descentralización peruana</i>	117
BERLY JAVIER FERNANDO LÓPEZ FLORES <i>Descentralización, conflictos territoriales y proceso competencial</i>	133
Entrevista	155
JORGE LEÓN VÁSQUEZ <i>Entrevista al profesor Peter Häberle</i>	157

Tribunal Constitucional	185
ÓSCAR URVIOLA HANI <i>El deber de ingratitud</i>	187
ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA <i>Acceso a los jueces y juezas constitucionales y ejercicio de sus competencias en el desarrollo de los procesos constitucionales de la libertad. Por un mejor posicionamiento de las labores propias del Tribunal Constitucional peruano. Reflexiones al amparo de lo resuelto en la sentencia emitida en el caso «Francisca Vásquez Romero»</i>	195
JAVIER TAJADURA TEJADA <i>El guardián de la Constitución en la obra de E. Sieyès. Un precedente de la Justicia Constitucional en Europa</i>	217
Miscelánea	253
FRANCISCO A. TÁVARA CÓRDOVA <i>El garante de la voluntad popular expresada en el voto</i>	255
DOMINGO GARCÍA BELAUNDE <i>Entre la Constitución y la ley. Una delgada línea divisoria que rara vez se aprecia</i>	271
ANTOINE GARAPON <i>Justicia transicional y justicia reconstitutiva</i>	277
RAÚL CHANAMÉ ORBE / SIMÓN ALEJANDRO VERÁSTEGUI GASTELÚ <i>El neoconstitucionalismo en un Estado semiconstitucional</i>	297
Jurisprudencia comentada	313
SUSANA TÁVARA ESPINOZA <i>Los arbitrios como atributo constitucional municipal y como manifestación de la descentralización fiscal. Comentario a la STC 0030-2007-PI/TC, de fecha 12 de marzo de 2009</i>	315
NADIA PAOLA IRIARTE PAMO <i>Sobre la distribución de los recursos en el ámbito de desarrollo de proyectos de interés nacional. Comentario a la STC N° 0002-2005-PI/TC, de fecha 18 de febrero de 2005</i>	323

KARINA BERENNISE DE LA O TAMEZ <i>Invalidez del artículo 291° de la legislación penal para el Estado de Aguascalientes. Comentario a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación N° 29/2012</i>	331
SERGIO LEONARDO PEDRAZA SEVERO <i>Principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Comentario a la sentencia C-123, de fecha 5 de marzo de 2014</i>	337
Reseña	343
MANUEL MIRANDA CANALES <i>«Daño a la persona. Origen, desarrollo y vicisitudes en el derecho civil peruano»</i>	345

EL GARANTE DE LA VOLUNTAD POPULAR EXPRESADA EN EL VOTO

FRANCISCO A. TÁVARA CÓRDOVA*

SUMARIO

1. Los momentos aciagos de la democracia; 2. El Estatuto Electoral de 1931 y el nacimiento del Jurado Nacional de Elecciones; 3. La instalación y funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones; 4. El largo camino al voto universal y secreto, 4.1. El derecho ciudadano de la mujer a elegir y ser elegida, 4.2. Los derechos ciudadanos de las personas con capacidades especiales, los analfabetos y los miembros de las Fuerzas Armadas y policiales; 5. Balance de los últimos 82 años de elecciones en el Perú; 6. Cuando la democracia pelagra; 7. El Perú, firme y feliz por la unión; 8. Anexo.

*Y antes niegue sus luces el sol,
que faltemos al voto solemne
la Patria al Eterno elevó.*

*Fragmento del coro del
Himno Nacional del Perú*

255

1. Los momentos aciagos de la democracia

En 1930, el país estaba sumido en un oscuro periodo de desorden y crisis política. En tan solo siete meses, seis presidentes se sucedieron en el poder¹. Para el anecdotario político nacional, merecen ser mencionadas las figuras de Gustavo A. Jiménez quien, pese a su autoproclamación en Caja-

* Juez Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. Actualmente preside el Jurado Nacional de Elecciones (2012-2016). Ex Presidente del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Justicia de la República, presidiendo también el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (2007-2008). Ex Presidente de la Academia de la Magistratura (2011-2012). Ex Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura (2002-2006).

¹ Destituído Augusto B. Leguía, asumieron la Presidencia de la República, secuencialmente: Manuel María Ponce Brousset (agosto de 1930: dos días), Luis Miguel Sánchez Cerro (de agosto de 1930 a marzo de 1931), Mariano Holguín Maldonado (por horas, el 1 de marzo de 1931), Ricardo Leoncio Elías (del 1 al 5 de marzo de 1931), Gustavo Jiménez (del 5 al 11 de marzo de 1931)

marca, duró apenas tres días en la intentona, y de Mariano Holguín Maldonado, quien ocupó el Sillón de Pizarro por brevísimas horas, en tanto una Junta elegía un nuevo presidente.

Fue un lapso aciago de nuestra historia patria, en el que el desgobierno y la oscuridad se cernían sobre nuestra joven República, y un panorama nefasto contradecía la letra de nuestro Himno Nacional, pues hasta las luces del sol parecían negadas al futuro político y la gobernabilidad de la patria, ante la falta infringida al voto solemne a la democracia y la libertad ciudadana.

Producido el derrocamiento de Augusto B. Leguía y puesta de manifiesto la crisis de gobernabilidad del país, surge la figura de don David Samanez Ocampo² quien, al frente de la denominada Junta Nacional de Gobierno, asumió las riendas del Ejecutivo. En apenas ocho meses, Samanez Ocampo pacificó el país, dio un nuevo Estatuto Electoral, convocó a elecciones generales y declaró públicamente al asumir el cargo: «El anhelo de reformas que agita a la opinión, hallará su camino por la leal consulta a las fuentes de la soberanía: elecciones libérrimas, con seguridades perfectas, garantizarán la formación de los poderes constitucionales, como genuinos exponentes de los diversos sectores políticos del país» (*El Comercio* del 12 de marzo de 1931). En las elecciones de ese mismo año, salió elegido Presidente de la República el teniente coronel Luis Miguel Sánchez Cerro.

256

2. El Estatuto Electoral de 1931 y el nacimiento del Jurado Nacional de Elecciones

Dando cumplimiento a ese compromiso con la ciudadanía contraído por la Junta Nacional de Gobierno, se emite el Estatuto Electoral, promulgado el 26 mayo de 1931 mediante Decreto Ley N° 7177, por el cual se busca mejo-

y Luis Miguel Sánchez Cerro (hasta la designación de David Samanez Ocampo, en marzo de ese mismo año, para que encabece la Junta Nacional de Gobierno encargada de devolver al país por la senda de la democracia).

² Ex senador pierolista, considerado por Jorge Basadre como el «último montonero» y, por esa época, retirado de la actividad política y dedicado a la administración de su hacienda en su Apurímac natal.

rar las condiciones para una adecuada realización de los sufragios populares y responder al progreso de la técnica del derecho electoral moderno³. Como resultado se crea al Jurado Nacional de Elecciones⁴.

Conviene recordar que, durante los meses previos, un equipo de talentosos y jóvenes académicos había sido designado para trabajar en la redacción de este Estatuto Electoral, reuniéndose en la Biblioteca de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Por ello, podemos afirmar que la administración electoral de nuestra patria, y en especial, el Jurado Nacional de Elecciones, tiene su origen en el corazón mismo de los claustros de la universidad más antigua de América. De esta manera, el diálogo, el intercambio de ideas y la razón constituyen el germen que dio fruto en la institución encargada de procurar ese alto ideal de «elecciones libérrimas con seguridades perfectas».

Conformaron este equipo de académicos y políticos, don César Antonio Ugarte, don Alberto Arca Parró (prestigioso demógrafo y estadístico social), don Carlos Telaya, don Federico More, don Carlos Manuel Cox, don José Antonio Encinas (en ese momento, rector en ejercicio de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y uno de los primeros intelectuales de América del Sur en ostentar los grados de máster en Antropología por la universidad inglesa de Cambridge y doctor en Educación por la universidad francesa de La Sorbona), don Luis E. Valcárcel (que llegaría a ser ministro de Educación, director emérito de los Museos Nacionales, padre del indigenismo y profesor de la universidad de Columbia, en Nueva York), don Jorge Basadre Grohmann (nuestro gran historiador de la República y dos veces ministro de Educación) y el gran crítico, literato, intelectual y político, don Luis Alberto Sánchez.

257

La promulgación del Estatuto Electoral constituye un hito importante en la historia electoral del Perú, pues introdujo varias innovaciones en la forma de ejercer el sufragio popular en nuestra patria. Así, estableció:

³Estatuto Electoral de 1931, parte considerativa, primer párrafo.

⁴De acuerdo con lo establecido por el Decreto Ley N° 7177, el Jurado Nacional de Elecciones estaba presidido por el fiscal más antiguo de la Corte Suprema e integrado por delegados de las universidades nacionales y de los jurados departamentales escogidos por sorteo.

- El padrón electoral centralizado, con el propósito de evitar que se manipulen las listas de votantes en las mesas de sufragio.
- Que el escrutinio de los votos de los ciudadanos no se realizara en las mesas de sufragio, sino en las oficinas de los Jurados Departamentales.
- Que el voto electoral sea secreto. Hasta entonces, en la práctica este era público, firmando incluso cada votante en su cédula de votación, lo que se prestaba a coacciones de diversa índole.
- Se dispuso una sanción para los omisos al voto. Es decir que, por primera vez, el voto era efectivamente obligatorio.
- Y, por supuesto, dispone la independencia del Jurado Nacional de Elecciones, erigido como garante de la voluntad popular expresada en el voto.

Es conveniente recordar que, si bien en 1896, durante el segundo gobierno de Nicolás de Piérola, se promulga una Ley de Elecciones que crea la Junta Electoral Nacional, estableciéndose por primera vez la existencia de un organismo electoral permanente (antes se constituían solo para los procesos electorales, disolviéndose una vez proclamados los ganadores), es con el Estatuto Electoral de 1931 que se crea un organismo con carácter independiente, lo cual no queda solo circunscrito a lo meramente declarativo de la norma, sino que se plasma en las acciones por él desarrolladas. Es más, compartiendo ese mismo espíritu, la Constitución de 1933 otorga al Jurado Nacional de Elecciones el carácter de cuarto poder del Estado.

258

3. La instalación y funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones

Las labores del Jurado Nacional de Elecciones se iniciaron en septiembre de 1931 en el local del Senado de la República, ubicado en lo que es hoy el Museo de la Inquisición y del Congreso, frente a la Plaza Bolívar⁵. El primer Pleno del Jurado Nacional de Elecciones se realiza el 22 de septiembre de 1931, y es presidido por el doctor Ernesto Araujo Álvarez, quien era Fiscal Decano de la Corte Suprema de la República. Tal y como lo establecía el D. L. N° 7289, del 28 de agosto de 1931, el presidente del Jurado se reúne en juntas preparatorias con los demás miembros del Pleno desde el 7 de septiembre de ese año, en

⁵ Con el paso del tiempo, el Jurado funcionó sucesivamente en un local ubicado en la octava cuadra de la avenida Arequipa (hoy demolido); en el segundo piso del Palacio de la Exposición (Museo de Arte); en el local del jirón Nazca, en Jesús María; y en la décima cuadra de la avenida Nicolás de Piérola.

sesiones sucesivas el 11, 14 y 15 de septiembre, que sirvieron de preámbulo para su instalación el 22 de ese mes.

En esa sesión, se debatió y tomaron acuerdos sobre el Registro de Partidos y Agrupaciones Políticas, así como sobre los candidatos y el modelo de cédulas propuestas para el proceso electoral que se realizaría apenas un mes después. Comenzaba así la tarea permanente del Jurado Nacional de Elecciones como garante de la voluntad popular, en su condición de órgano autónomo. Desde entonces, son veintiuno los magistrados que han presidido el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, incluyendo a su actual presidente.

El proceso electoral de 1931 fue el primer ensayo de sufragio secreto y obligatorio en el Perú, como se habían producido ya en Argentina, México, Hungría, Checoslovaquia, Dinamarca, Holanda, algunos cantones suizos y ciertos Estados de Norteamérica⁶. En los años siguientes, el Perú tuvo una nueva Carta Magna (la Constitución de 1933), y una nueva Ley Electoral (promulgada en 1936).

Por la Constitución de 1933, y tal como ya lo hemos señalado, el Jurado Nacional de Elecciones se eleva a la categoría de cuarto poder del Estado⁷, ratificando su autonomía e independencia con respecto a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; se reafirma el carácter secreto del voto, la vigencia del Registro Electoral, las elecciones departamentales y la representación de las minorías. Por su parte, por la nueva Ley Electoral de 1936 se crean Jurados Electorales en todas las capitales departamentales (para impartir Justicia Electoral en primera instancia), los cuales se suspendieron en las elecciones de 1962.

259

En este punto cabe resaltar, además, la actual composición del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones: asumiendo mi persona la presidencia para el periodo 2012-2016; siendo segundo miembro el doctor Pedro Gonzalo Charvary Vallejo, representante del Ministerio Público; el doctor Baldomero Elías Ayvar Carrasco, representante de los Colegios de Abogados; el doctor Carlos Cornejo Guerrero, representante de las universidades públicas del país; y como quinto miembro el doctor Jorge Armando Rodríguez Vélez, representante de las universidades privadas del país.

⁶ Archivo del JNE, «Libro de Sesiones Públicas», año 1931, folio 94.

⁷ Constitución de 1933, artículo 88°: «El Poder Electoral es autónomo [...]».

4. El largo camino al voto universal y secreto

Fue el filósofo inglés John Locke quien vinculó la noción de sufragio a los conceptos de patrimonio y renta, estableciendo así un punto de partida que ha ido evolucionando con el tiempo a nivel mundial, hasta llegar a la noción actual de sufragio universal. En los inicios de nuestra historia electoral, antes incluso de las elecciones gaditanas⁸, el voto había tenido un carácter *centenario*, vinculando el derecho a elegir y ser elegido a aspectos de carácter patrimonial, reconociéndose el derecho ciudadano solo a quienes acreditaban rentas y el pago de tributos. En ese proceso histórico rumbo al voto universal y secreto, la humanidad ha visto avances y retrocesos. No obstante estos vaivenes históricos, el voto pasó, de tener un carácter *centenario*⁹, a tener un carácter *capacitario*, pues fue evolucionando hasta reconocerse el derecho de sufragio a los más capaces, es decir, a aquellos que, entre otros requisitos, supieran leer y escribir, independientemente de su patrimonio o de su condición de contribuyentes.

Vistas las cosas con sentido histórico, de acuerdo con el Estatuto Electoral de 1931, no obstante el carácter innovador y vanguardista que tuvo para su época, no votaban los sacerdotes, los militares, los varones menores de 21 años, las mujeres y los analfabetos. Esos derechos fueron justas conquistas y reconocimientos logrados por la población, con el paso del tiempo, en décadas venideras.

260

4.1. El derecho ciudadano de la mujer a elegir y ser elegida

Por la Constitución de 1933, se reconoce el derecho de sufragio activo de las mujeres, pero solo para las elecciones municipales. Dando cumplimiento

⁸ El sistema electoral que se introdujo en América con la Constitución de Cádiz de 1812, fue la base de la legislación electoral que rigió las elecciones municipales desarrolladas ese y el año siguiente en territorio español (incluidos los reinos de ultramar), conocidas históricamente como «elecciones gaditanas», en aplicación del gentilicio de Cádiz, haciendo referencia a la Constitución aprobada en esa ciudad española durante los estertores del virreinato.

⁹ E. QUIROZ ACOSTA, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2005, pp. 268-269. El autor define al «sufragio capacitario» en los siguientes términos: «Es aquel que alude a la exigencia de una determinada capacidad intelectual para participar en la elección de sus representantes públicos; dicha capacidad [...] se establece por el grado de inclusión».

a lo establecido en la Constitución, en 1946 se convoca a elecciones municipales a nivel nacional, y se incluye a la población femenina en el padrón electoral, otorgándoseles la libreta electoral que las habilitaba para el acto de sufragio. No obstante ello, al frustrarse dicho proceso eleccionario, las mujeres no llegaron a ejercer su derecho ciudadano.

El 1 de septiembre de 1955, la Cámara de Senadores del Congreso aprobó la reforma constitucional que concedió derechos políticos a la mujer. Con esta reforma se estableció que eran «ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados» (art. 84°). Asimismo, se amplió el derecho a sufragar a los ciudadanos que supieran leer y escribir; es decir, a las mujeres alfabetas (art. 86°). Y se confirmó la autonomía del poder electoral (art. 88°). El 7 de septiembre de 1955, se promulgó la Ley N° 12391, Ley del Voto Femenino, o del reconocimiento de la mujer como ciudadana, por la cual las mujeres alfabetas mayores de edad (y mayores de 18 años casadas) podían elegir y ser elegidas. Desde entonces, la participación femenina modificó en un instante todo el mapa electoral peruano.

En las elecciones generales de 1956, la participación de la mujer fue la gran novedad que atrajo la atención de la población. Por primera vez las mujeres elegían y podían ser elegidas, ejerciendo su derecho ciudadano. Treinta fueron las mujeres de diversos departamentos del Perú que postularon para ocupar una curul en el Congreso de la República; veintiocho postularon para diputadas y dos para senadoras, llegando ocho a la Cámara Baja y una a la Cámara Alta¹⁰. La primera senadora peruana fue la ciudadana cajamarquina Irene Silva Linares de Santolalla¹¹.

En el prólogo del libro *Ochenta años de elecciones presidenciales en el Perú* (Lima, JNE, 2013), Francisco Miró Quesada Rada contrapone el «voto capacitario», referido al derecho de sufragio reservado a los alfabetos, con el «voto censitario», con el que alude al derecho de sufragio vinculado a las facultades ciudadanas reconocidas a las personas que acreditan bienes o rentas patrimoniales.

¹⁰ Archivo del JNE, «Registro de candidatas de 1956».

¹¹ Las ocho ciudadanas elegidas diputadas fueron: Matilde Pérez Palacio (Lima), Manuela C. Billinghamurst (Lima), Lola Blanco de la Rosa Sánchez (Ancash), Alicia Blanco Montesinos (Junín), María Mercedes Colina Lozano de Gotuzzo (La Libertad), Juana Ubillús Palacios (Loreto) y María Eleonora Silva Silva.

En la Constitución de 1993 se reconoce la presencia de una cuota de género en las listas, tanto para los gobiernos regionales como para los gobiernos locales. Así, el artículo 191° de nuestra Carta Política declara que «La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales».

En 1997 se norma la presencia de las cuotas de género en las listas para elecciones congresales. En efecto, la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, estableció que «las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25 % de mujeres o de varones». Este porcentaje fue incrementado posteriormente hasta alcanzar el 30 %, extendiéndose también a las listas de candidatos a los concejos municipales y consejos regionales.

Es bueno subrayar que, no obstante constituir la mitad de la población ciudadana, la presencia de la mujer en cargos de representación política del Estado todavía está lejos de reflejar el ejercicio de una democracia paritaria, de una participación política con igualdad.

262

4.2. Los derechos ciudadanos de las personas con capacidades especiales, los analfabetos y los miembros de las Fuerzas Armadas y policiales

El 21 de diciembre de 1955, el JNE acordó la inscripción de los ciegos en el padrón electoral, sin lograr que participen en el proceso electoral sino hasta el proceso Constituyente de 1979. Precisamente en la Constitución de 1979, el Estado reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo de los analfabetos, así como el voto de los peruanos residentes en el extranjero, con lo cual se modifica de manera sustantiva el panorama político y electoral del país, sentándose las bases sólidas del ejercicio del voto universal en el Perú.

En efecto, en las elecciones generales de 1980 se inicia en el Perú la universalización del voto, cuando los analfabetos y los residentes en el extranjero comienzan a participar activamente en la vida ciudadana. Posteriormente lo harían los miembros de las Fuerzas Armadas y policiales (con la limitación de ejercer solo su derecho de sufragio activo). El 2006, policías y militares sufragaron en las elecciones políticas generales y en las elecciones municipales y regionales por primera vez en el país.

Ya en la primera década de este siglo, al modificarse las leyes orgánicas de municipalidades y de gobiernos regionales, se incorpora la cuota joven, por

la cual se establece que las listas de candidatos a Concejo Municipal y Consejo Regional deben incluir un número no menor del 20 % de mujeres o de varones menores de 29 años. Para el caso de los concejos municipales, fue a partir de las elecciones de 2006, haciéndose extensivo para los consejos regionales a partir de las elecciones de 2010.

Es también en la Constitución de 1993 que se reconoce la existencia de la cuota nativa para hacer accesible la representación de comunidades nativas y pueblos originarios en los concejos municipales y consejos regionales. Al ser reformada el 2005 mediante Ley N° 28607, la Constitución amplía los alcances de la cuota nativa también para las comunidades campesinas.

Previamente, tanto en la Ley de Elecciones Regionales de 2002, como en la Ley de Elecciones Municipales modificada por la Ley N° 27734 (también de 2002), se establece un porcentaje del 15 % para los candidatos titulares representantes de las comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, correspondiendo al JNE determinar las jurisdicciones respectivas para la aplicación de la cuota nativa. Debe precisarse que las leyes electorales no han actualizado a la fecha su texto de acuerdo con la reforma constitucional de 2005.

263

Dando cumplimiento a lo señalado en el art. 191° de la Constitución de 1993, el 2010, mediante acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (resoluciones N° 247, N° 248 y N° 370 de 2010 del JNE), se incrementó un escaño en aquellos consejos regionales en donde existen comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios, ello con el fin de hacer accesible la representación del colectivo indígena.

Adicionalmente, el 2011 se promulga la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, de conformidad con lo establecido en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado por el Perú en 1989, coincidente con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobadas el 2007.

5. Balance de los últimos 82 años de elecciones en el Perú

Desde 1931 hasta 1993 actuando en solitario y luego, de manera coordinada con los demás organismos del Sistema Electoral (ONPE y RENIEC), hasta el 2014, el Jurado Nacional de Elecciones ha organizado, dirigido y fisca-

lizado 45 procesos electorales de carácter nacional, sin contar las elecciones complementarias a que hubieron lugar, así como las consultas populares, entre las que figuran los referendos y la consulta popular de revocatoria de autoridades, y las nuevas elecciones municipales¹².

En ese periodo, se eligieron diez presidentes de la República, se realizaron procesos para elegir representantes al Congreso, un plebiscito para la reforma constitucional de 1939, se eligieron a tres congresos constituyentes (1933, 1979 y 1993), a gobiernos regionales, a representantes del Parlamento Andino y a autoridades locales provinciales y distritales en todo el territorio de la República y, el 2013, por primera vez en la historia nacional, se realizó un proceso de consulta popular para la revocatoria de la alcaldesa y el Concejo Municipal de Lima Metropolitana, que llevó a las urnas a un tercio del electorado nacional.

Con la Constitución de 1993, se dividieron las funciones del Jurado Nacional de Elecciones, creándose dos nuevos organismos: el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) que, junto con el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), conforman el *sistema electoral* de la República (la doctrina electoral denomina a organismos de este tipo como *administración electoral*, término que no coincide con el plasmado en nuestra Carta Magna y que tiende a generar confusiones). Sus funciones y responsabilidades están establecidos en la Constitución y las leyes especiales de la materia, y juntas vienen trabajando coordinadamente, en un clima de respeto y confianza recíprocos.

264

Según establece la Constitución Política del Perú, la máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno que está compuesto por cinco miembros¹³ que son elegidos por un periodo de cuatro años¹⁴. Por mandato constitucional, preside el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones el representante de la Corte Suprema¹⁵.

¹²Según los datos del JNE, al 11 de noviembre de 2013, se han desarrollado 10 procesos generales de revocatoria de autoridades municipales (de 1997 a 2013), habiendo sido sometidos a procesos de consulta popular de revocatoria de autoridades 1124 alcaldes y 4179 regidores. De ese número, fueron revocados 303 alcaldes y 1437 regidores.

¹³Constitución Política del Perú de 1993, art. 179°.

¹⁴*Op. cit.*, art. 180°.

¹⁵*Op. cit.*, art. 179°, inc. 1.

6. Cuando la democracia peligra

Durante los ochenta y tres años de existencia del JNE, diversos han sido los momentos en los que la democracia ha sido relegada a un segundo plano, poniendo incluso en suspenso el ejercicio de los derechos cívicos, y atentándose no solo contra la institucionalidad democrática, sino incluso contra la vida de ciudadanos de a pie y autoridades.

Recordemos, por ejemplo, que el 16 de junio de 1962 se realizaron las elecciones generales en las que se disputaron el triunfo, voto a voto, Víctor Raúl Haya de la Torre, Fernando Belaúnde Terry y Manuel A. Odría. Finalmente, el triunfo favorecería al líder del Partido Aprista Peruano, con el 32.98 % de los votos, seguido del líder de Acción Popular, con el 32.13 % de las preferencias electorales. Detrás quedaría el líder de la Unión Nacional Odríista, con el 28.44 %¹⁶. La mayoría requerida en ese entonces exigía que el ganador obtuviera no menos de la tercera parte de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos la obtenía, el Congreso de la República elegía al Presidente entre los tres candidatos que alcanzaron el mayor número de votos válidos¹⁷.

265

El 17 de julio de 1962, al mediodía, los medios de comunicación radio-televisivos propalaron un comunicado del Comando de la Fuerza Armada dirigido al Jurado Nacional de Elecciones, presidido por el doctor José Enrique Bustamante y Corzo, por el que se conminaba a la entidad electoral para que declarara nulas las elecciones. Bustamante y Corzo, a la sazón, un juez entrado en años y en las postrimerías de su vida pública, «*se mantuvo en sus trece. La ley es la ley, y la ley debe cumplirse, fue la fórmula de acero de quien carecía de armamento para sustentarla*»¹⁸. Pocos meses después, ya destituido del cargo por el gobierno de facto entrante, dejó de existir el Dr. Bustamante y Corzo, sin haber quebrantado su compromiso con la historia, la democracia y la ciudadanía¹⁹.

¹⁶ JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, *80 años de elecciones presidenciales en el Perú. 1931-2011*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones, p. 160.

¹⁷ *Ibid.*, p. 157.

¹⁸ E. CHIRINOS SOTO, *Actores en el drama del Perú y del mundo*, Lima, Talleres Gráficos P. L. Villanueva, 1967, pp. 103 y ss.

¹⁹ *Loc. cit.* Enrique Chirinos Soto concluye: «El 18 de julio de 1962 fue vencido José Enrique Bustamante y Corzo. Patrullas rondaban a su casa. ¿Fue, en realidad, vencido?»

Asimismo, casi dos décadas después, cuando en 1980 el Perú retornaba a la democracia a través de la convocatoria a elecciones generales, el 17 de mayo (la víspera del día de sufragio), Sendero Luminoso inició su escalada terrorista quemando las ánforas y las cédulas de votación que el Jurado Nacional de Elecciones había dispuesto en el pueblo ayacuchano de Chuschi. Ese fue el primer acto terrorista perpetrado por Sendero Luminoso y su primer objetivo fue el Jurado Nacional de Elecciones, en su condición de garante de la voluntad popular reflejada en el voto.

Cinco años después, recuperada la democracia y en pleno proceso electoral para los siguientes comicios presidenciales, siendo Presidente del Jurado Nacional de Elecciones el doctor Domingo García Rada, Sendero Luminoso vio en el prestigio que proyectaba el doctor García Rada en la opinión pública, un símbolo de la buena relación entre el pueblo y la democracia²⁰, razón por la cual, el 24 de abril de 1985, atentó contra su vida en el primer acto terrorista urbano de trascendencia perpetrado por ese grupo terrorista y subversivo. El Dr. García Rada sobrevivió al cobarde atentado e incluso se reincorporó a su cargo de Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, pero renunció a los pocos meses, viviendo hasta 1994²¹. Por todo ello el JNE lo reconoce como un héroe de la civildad y la democracia. Su vida y obra son un ejemplo de rectitud, decencia y entrega al servicio del derecho y la justicia.

266

El día que rescatemos el Estado de derecho habremos los peruanos de poner sobre el severo túmulo donde reposen sus despojos algún lacónico epitafio como aquellos que los griegos dedicaban a sus héroes: “Aquí yace el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Cumplió la ley sin arredrarse. No tuvo otra recompensa que el insulto”.

²⁰M. LAUER, «En el centenario de Domingo García Rada», en el diario *La República*, edición del 21 de diciembre de 2012.

²¹En el mismo artículo, Mirko Lauer hace referencia a la anécdota que resalta la vocación democrática del doctor Domingo García Rada, cuando la dictadura del General Odría prohibió que José Luis Bustamante y Rivero volviera al país. El doctor Luis Bedoya Reyes, quien fue secretario y persona muy próxima de don José Luis Bustamante y Rivero, «presentó en 1955 un hábeas corpus sobre el tema, y García Rada emitió un voto singular contra ese veto, y con ello reveló su arbitrariedad», puntualiza Lauer.

Dos días antes de emitir fallo el Poder Judicial, del que el Dr. Domingo García Rada era Juez Supremo, el General Manuel Odría había llamado a Palacio de Gobierno al Dr. Domingo García Rada para conseguir su incondicionalidad. «No señor –le contestó García Rada–, el país me pide honradez y dedicación; la política se la dejo a usted».

Como se aprecia, incluso en los momentos terribles de la lucha contra la insania terrorista, surgieron valiosos ejemplos de fe ineludible en los principios democráticos, y un respeto supremo a los valores deontológicos que la confianza depositada por la ciudadanía implica. Ya en la última década del siglo pasado, el atentado contra la democracia se produjo de manera encubierta, agazapada en el quehacer cotidiano de las instituciones que debieron defenderla y no lo hicieron, enfrentadas ante la paradoja del eufemismo de una «democracia de baja intensidad». En esas circunstancias también hubo actitudes valientes, como la del doctor Juan Chávez Molina, quien dejó constancia con su voto singular, desde el Pleno del Jurado, dando cuenta de la magnitud y gravedad de los sucesos que enervaban nuestra democracia. Apenas poco después, los hechos le darían la razón, cuando, el 28 de julio de 2000, durante la denominada «Marcha de los Cuatro Suyos», infiltrados sembrados por la dictadura, que buscaban desprestigiar esta manifestación en defensa de la democracia, incendiaron el local del Banco de la Nación (en cuyo predio se ubica hoy el «Parque de la Democracia»), incendiando y saqueando, también, parte de los ambientes del Jurado Nacional de Elecciones, con lo que desaparecieron para siempre valiosos e irrecuperables archivos y documentos que constituían un trozo de la historia de la democracia de nuestro país.

El ejemplo del doctor Juan Chávez Molina, junto al de los doctores José Enrique Bustamante y Corzo, y Domingo García Rada, por citar solo algunos, constituye una guía a seguir para la ciudadanía, y su ejemplo nos ilumina como un faro perenne en la historia.

7. El Perú, firme y feliz por la unión²²

Durante toda la historia republicana (de 1821 a la fecha), se han sucedido 110 periodos de gobierno. De ellos, 57 son considerados constitucionales (ya sea porque tuvieron como origen un proceso electoral, o porque cumplieron el procedimiento establecido en la Constitución o la ley vigente de esa época), en tanto que 53 son considerados como autoritarios (ya sea porque tuvie-

²² El lema «Firme y feliz por la unión» fue aprobado mediante Orden del Congreso del 25 de febrero de 1825 y se acuñó durante el siglo XIX, primero en monedas de oro y luego en monedas de plata.

ron su origen en un golpe de Estado o autoproclamación, o por las condiciones de ejercicio del poder político durante dicho periodo).

En total, de los 193 años de historia republicana (de 1821 a 2014), 119 años corresponden a gobiernos constitucionales, y 74 corresponden a gobiernos autoritarios. Si hacemos este balance siglo por siglo, vemos que el siglo XIX se caracterizó por la inestabilidad generada por los golpes de Estado y las auto-proclamaciones.

En tanto que el siglo XX y comienzos del siglo XXI (del 1 de enero de 1900 al 31 de julio de 2014, se contabilizan 113 años y 7 meses) se caracterizan por el desarrollo de los elementos constitutivos de la democracia constitucional. De comienzos del siglo XX a julio de 2014, 58 años y 6 meses han correspondido a periodos de democracia, en tanto que 55 años y 1 mes han correspondido a periodos autoritarios²³.

En los 83 años de su existencia institucional, el Jurado Nacional de Elecciones ha sabido cumplir sus funciones, no solo impartiendo justicia en materia electoral con independencia, sino también realizando su labor registral en asuntos electorales, organizando (cuando le cupo en función) los procesos electorales correspondientes, y fiscalizando dichos actos, sino también desempeñando una función de investigación, monitoreo y control de la labor electoral, así como tareas educativas, fortaleciendo los conceptos que conforman la cultura democrática de nuestro pueblo, llegando incluso a los lugares más recónditos de la patria. Tal es el caso del Programa Voto Informado, que desarrolla el JNE como parte de su labor educativa en cada proceso electoral.

268

Es de resaltar la labor de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, de valiosa labor en la construcción de nuestra cultura electoral a través de conferencias y diversos eventos académicos, incluidos sus diplomados y sus maestrías en gobernabilidad y procesos electorales, así como la labor de preservación y difusión de nuestra memoria democrática colectiva, a través del Museo Electoral, creado el año 2005. El Museo Electoral del Perú es el primero en su tipo a

²³ F. TUESTA SOLDEVILLA, «Gobernantes del Perú» (consultada en «<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/files/Informaci%C3%B3n%20General.pdf>») y «Mensajes presidenciales», en el Museo del Congreso y de la Inquisición (consultado en «<http://www.congreso.gob.pe/museo/museo04.htm>»).

nivel mundial y nuestro ejemplo viene siendo emulado por diversas instituciones similares, en el resto de la comunidad democrática del orbe.

Del mismo modo, aprovechando la información acumulada en estos 83 años de historia institucional, el Jurado ha sabido mantener durante las últimas presidencias la coherencia de una política institucional de desarrollo y modernidad, sistematizando esta data para crear el Mapa Político Electoral del Perú, y el Proyecto INFOGOB, que nos permiten, hoy en día, contar con herramientas electorales de gran valor para monitorear, generar indicadores, medir y propiciar mejoras en la cultura electoral de cada una de las jurisdicciones distritales, provinciales, regionales y a nivel nacional, a fin de consolidar la democracia viva que radica, en última instancia, en cada uno de los pobladores de nuestra patria.

Tanto el Mapa Político Electoral del Perú como la data sistematizada mediante INFOGOB, nos colocan a la vanguardia de América Latina. Si a ello le sumamos la suscripción de convenios de capacitación y cooperación interinstitucional con organismos nacionales e internacionales, que se han producido y se vienen manteniendo con renovado impulso en los últimos tiempos, las diversas propuestas de iniciativa legislativa en materia electoral presentadas al Congreso de la República, así como el prestigioso encargo que le cupo desempeñar al Jurando Nacional de Elecciones del Perú, al ocupar la Presidencia *pro tempore* de los Organismos Electorales de UNASUR, para el periodo 2012-2013, podemos afirmar con confianza que el Jurado Nacional de Elecciones ha sabido mantener incólume su autonomía e independencia, que se plasmó desde un inicio en su ideario institucional, cuando, en 1931, fue creado para asegurar «elecciones libérrimas con garantías perfectas» para todos los peruanos. Ese liderazgo fundacional se ha venido honrando a lo largo del tiempo y, con ello, la memoria de quienes sumaron esfuerzos para su creación, tributando con su liderazgo un homenaje a todos los que coadyuvaron para su engrandecimiento y consolidación, como el garante supremo de la voluntad del pueblo expresada en el sufragio.

8. Anexo

RELACIÓN DE PRESIDENTES DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

- | | |
|--------------------------------|-------------|
| 1. Ernesto Araujo Álvarez | (1931-1939) |
| 2. Idelfonso E. Ballón Beltrán | (1939-1944) |

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------|
| 3. José Enrique Bustamante y Corzo | (1944-1945 / 1961-1962) |
| 4. Fernando Palacios y Palacios | (1945-1947) |
| 5. Pelayo Puga y Puga | (1947-1949) |
| 6. Raúl A. Pinto Manchego | (1949-1955) |
| 7. César Augusto Lengua Uchulla | (1955-1961) |
| 8. Eleodoro Romero Romaña | (1962-1975) |
| 9. Ulises Montoya Manfredi | (1975-1980) |
| 10. Domingo García Rada | (1980-1985) |
| 11. Alejandro Bustamante Ugarte | (1985-1989) |
| 12. Carlos Castañeda Lafontaine | (1989-1992) |
| 13. César Polack Romero | (1992-1994) |
| 14. Ricardo Nugent López Chávez | (1994-1996) |
| 15. Álvaro Chocano Marina | (1996-1998) |
| 16. Luis Serpa Segura | (1998-1999) |
| 17. Alipio Montes de Oca Begazo | (1999-2000) |
| 18. Manuel Sánchez Palacios Paiva | (2000-2004) |
| 19. Enrique Javier Mendoza Ramírez | (2004-2008) |
| 20. Hugo Sivina Hurtado | (2008-2012) |
| 21. Francisco Artemio Távara Córdova | (2012-2016) |