

# FACULTAD IMPUGNATORIA Y RETOS DE LOS PERSONEROS PARA EL PROCESO DE ELECCIONES GENERALES 2021

Liliana Beatriz Farfán Varas

## INTRODUCCIÓN

Los procesos electorales en nuestro país se caracterizan por tener como base una normativa dispersa, donde las leyes, las normas, los dispositivos o los reglamentos suelen no ser concordantes entre ellos, y hasta podría decirse que muchas veces confunden no solo al ciudadano de a pie, sino también a los políticos con años de experiencia en contiendas electorales. Y a esto hay que sumarle que nuestras organizaciones políticas presentan una participación accidentada en los procesos electorales; pues observamos que organizaciones políticas que gozan de una existencia institucional de larga trayectoria en las contiendas electorales desempeñan, durante un proceso electoral convocado, una actuación con igual o menos cautela de la que tienen aquellas organizaciones primerizas, que recién inician su vida política institucional, y que tienen la desventaja de no contar con la experiencia de conocer en campo la dinámica, la brevedad y el carácter preclusivo, característicos

en el desarrollo de cada etapa que comprende el periodo electoral.

Entre otros, uno de los elementos clave que tienen todas las organizaciones políticas, tal como lo indica el artículo 1° de la Ley N.° 28094 (2003, p. 1)<sup>1</sup>, al ser «instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático», es que deben contar desde su inscripción con «la designación de los representantes, personeros legales y técnicos, titulares y alternos», según se reafirma con el artículo

**«Nos parece importante resaltar las responsabilidades del personero para evaluar cuáles son los retos, las exigencias y el compromiso que afronta en el contexto actual»**

1 de la Ley N.° 30995 (2019, párr. 2) que modifica el artículo 5 y otros artículos de la Ley de Organizaciones Políticas, para optimizar el ejercicio pleno de todos los derechos que les facultan las normas electorales aplicables dentro del proceso electoral.

De lo expuesto, en el párrafo anterior, parte nuestro interés por evaluar las principales responsabilidades que recaen sobre este elemento clave e

1. Antes denominada Ley de Partidos Políticos, cuyo título cambió por la modificación introducida en el artículo 1° de la Ley N.° 30414, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de enero de 2016.

infaltable de todo proceso electoral: el personero, indistintamente si se encuentran inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) o no. Cabe mencionar que los inscritos ante el ROP tienen una función de carácter permanente durante los periodos electoral y no electoral (personero legal titular y alterno, personero técnico titular y alterno); mientras que los personeros acreditados ante los Jurados Electorales Especiales (JEE) ejercen sus atribuciones de manera temporal, es decir, durante el proceso electoral para el cual son reconocidos, como son el personero legal (titular y alterno), personero técnico (titular y alterno), personero de local de votación y personero de mesa.

Asimismo, nos parece importante resaltar las responsabilidades del personero para evaluar cuáles son los retos, las exigencias y el compromiso que afronta en el contexto actual, dentro de un proceso electoral convocado de ámbito nacional, como lo son las Elecciones Generales 2021, caracterizado por las limitaciones que se viven para salvaguardar la salud de la población.

## ARGUMENTACIÓN

### Definición de personero

A base de lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento sobre la participación de personeros en procesos electorales, aprobado por la Resolución N.º 0243-2020-JNE, se define como personero aquella «persona natural que [sic] en virtud de las facultades otorgadas por una organización política, autoridad sometida a consulta popular o promotor de un derecho de participación o control ciudadano, representa sus intereses ante los organismos electorales» (2020, p. 15).

La intervención de los personeros inscritos ante el ROP es permanente, por lo que se requiere un actuar diligente en cada etapa; sin embargo, en el caso de los personeros que ejercen sus funciones ante los JEE, esta se condiciona en cierta forma a la tramitación de su acreditación otorgada por el personero inscrito en el ROP, la misma que se produce una vez que ya se encuentren instalados dichos órganos electorales.

### Tipos de personeros y facultades impugnatorias

#### a) Personero legal inscrito ante el ROP

Es aquel que ejerce plena representación de la organización política y no necesita acreditación ante el Jurado Nacional de Elecciones, los JEE y demás organismos del sistema electoral.

Se pueden inscribir en el ROP un personero legal titular y un personero legal alterno, quien actuará en ausencia del primero.

Puede presentar solicitudes, interponer recursos o medios impugnatorios, de fundamento legal y técnico ante los organismos del sistema electoral.

#### b) Personero técnico inscrito ante el ROP

Se encarga de solicitar información a la Oficina Nacional de Procesos Electorales antes y durante el proceso electoral, y desarrolla labores de planificación, coordinación y observación de las operaciones de cómputo relacionadas con el proceso electoral. No tiene facultades impugnatorias. Ante el ROP se puede inscribir por lo menos uno;

eso deja la posibilidad de registrar a otros que ocuparían el cargo de personero técnico alterno.

**c) Personero legal reconocido ante el JEE**

Es aquel acreditado por el personero legal inscrito en el ROP, que ejerce plena representación de organización política dentro de la circunscripción administrativa y de justicia electoral del JEE que lo reconoce. Está facultado para presentar solicitudes, interponer recursos o medios impugnatorios, de fundamento legal y técnico dentro del ámbito territorial del JEE. Conjuntamente con el personero técnico, puede solicitar información sobre los resultados de los simulacros, para verificar que los archivos se encuentren iniciados y actualizados; y sobre resultados parciales o finales en la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE) que corresponda.

**d) Personero técnico reconocido ante el JEE**

Es acreditado por el personero legal inscrito en el ROP; puede acreditarse un personero técnico titular y un personero técnico suplente, y de ser el caso se puede acreditar un número igual de personeros técnicos y de centros de cómputo. Observa los procesos de cómputo, antes y durante el proceso electoral, en el centro de cómputo de la ODPE correspondiente. No tiene facultades impugnatorias.

**e) Personero de local de votación**

Puede ser acreditado por el personero legal inscrito en el ROP o por el personero legal reconocido ante el JEE. Solo tiene función de coordinación en el local de votación asignado por la organización política. No tiene facultad para impugnar algún acto.

**f) Personero de mesa de sufragio**

Puede ser acreditado por el personero legal inscrito en el ROP o por el personero legal reconocido ante el JEE. Presencia y fiscaliza la instalación, el sufragio y el escrutinio durante el acto electoral. Puede denunciar cualquier acto que atente contra la transparencia y la legalidad del proceso electoral; puede impugnar la identidad del elector durante la votación y puede impugnar las cédulas de votación durante el escrutinio de la mesa. Además, puede solicitar la nulidad de la votación de la mesa por hechos pasibles de conocimiento de los miembros de mesa.

Al ser los legitimados para representar a la organización política ante los órganos u organismos electorales, como hemos visto, los personeros se pueden distinguir en diferentes tipos. Lo podemos ver, de manera resumida, en la tabla 1, que enfatiza en las facultades impugnatorias que tienen los personeros: distinción que nos sirve para efectos del presente análisis.

**Tabla 1**

Resumen de tipos de personeros y facultades impugnatorias

TIPOS DE PERSONEROS		FACULTADES IMPUGNATORIAS	
INSCRITOS ANTE EL ROP (REPRESENTACIÓN PERMANENTE)	Legal	Titular	Sí tiene.
		Alternativo	Sí tiene.
	Técnico	Titular	No tiene.
		Alternativo	No tiene.
RECONOCIDOS ANTE EL JEE (REPRESENTACIÓN TEMPORAL)	Legal	Titular	Sí tiene.
		Alternativo	Sí tiene.
	Técnico	Titular	No tiene.
		Suplente	No tiene.
	De local de votación		No tiene.
	De mesa de sufragio		Sí, solo durante el acto electoral.

Elaborada a base de la Resolución N.º 0075-2018-JNE (2018).

Entonces, como hemos apreciado, son los personeros legales (titulares o alternos) inscritos ante el ROP y los personeros legales (titulares o alternos) reconocidos ante el JEE quienes pueden presentar recursos impugnatorios y pedidos de intervención directa ante los órganos electorales durante el proceso electoral, en el ámbito de su jurisdicción; asimismo, en el caso de los personeros de mesa, deben dejar constancia de dicha facultad ante la mesa de sufragio en el acta electoral correspondiente; dado que su función solo se desempeña durante el acto electoral. En lo antes expuesto, no se pretende desconocer las atribuciones que tienen los demás personeros, ya que todos forman parte de una organización. Así, el trabajo

que refleja el personero legal con la legitimidad para accionar recursos o presentar solicitudes se desarrolla de manera coordinada, en su oportunidad, con las actividades que realizan los demás personeros: esto conlleva un trabajo en equipo con el que se logra responder al interés de la organización política.

**Responsabilidades del personero con facultad impugnatoria según el cronograma electoral**

Nuestro ensayo se enfoca en reflexionar sobre la intervención y el cumplimiento de las funciones de los personeros en un contexto que podría limitarlos, dadas las medidas de ais-

amiento social que deben seguirse para salvaguardar la salud. En ese sentido, el actual proceso electoral exige una conducta responsable y tomar medidas concertadoras para el buen desarrollo de las funciones de representación propias de los personeros tanto legales como técnicos.

Antes de referirnos directamente a la labor de los personeros con facultad impugnatoria veremos cuál es el con-

texto: si cada organización política con inscripción vigente cuenta con personeros legales, y si estos cuentan con experiencia. Asimismo, observaremos cuántas mujeres se desempeñan como personeras legales.

Como vemos, en la tabla 2, a la fecha, las organizaciones políticas (partidos políticos) con inscripción vigente aptas para presentar postulaciones en el proceso electoral 2021 son:

**Tabla 2**

**Partidos políticos con inscripción vigente**

ACCIÓN POPULAR	FRENTE POPULAR AGRÍCOLA FIA DEL PERÚ - FREPAP	PARTIDO MORADO	PERÚ NACIÓN	SOLIDARIDAD NACIONAL <sup>2</sup>
ALIANZA PARA EL PROGRESO	FUERZA POPULAR	PARTIDO NACIONALISTA PERUANO	PERÚ PATRIA SEGURA	TODOS POR EL PERÚ
AVANZA PAÍS - PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL	JUNTOS POR EL PERÚ	PARTIDO POLÍTICO CONTIGO	PODEMOS PERÚ	UNIÓN POR EL PERÚ
DEMOCRACIA DIRECTA	PARTIDO APRISTA PERUANO	PARTIDO POLÍTICO NACIONAL PERÚ LIBRE	RENACIMIENTO UNIDO NACIONAL	VAMOS PERÚ
EL FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD	PARTIDO DEMOCRÁTICO SOMOS PERÚ	PARTIDO POPULAR CRISTIANO - PPC	RESTAURACIÓN NACIONAL	24 PARTIDOS POLÍTICOS

Elaborada a base del Jurado Nacional de Elecciones (2020b).

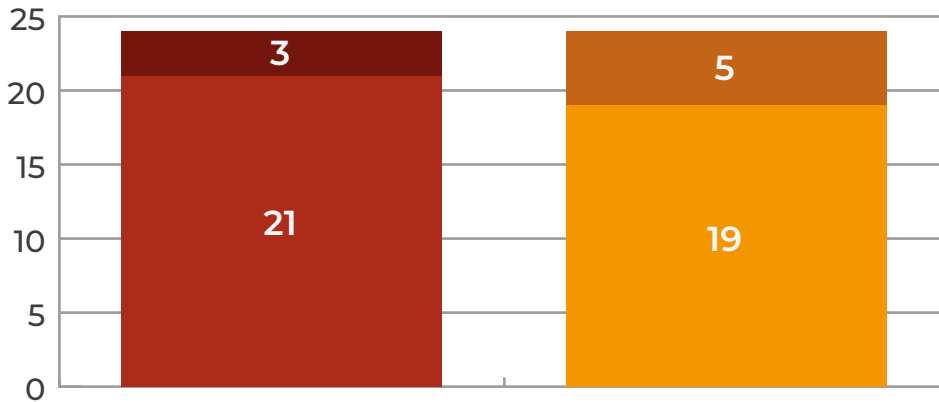
Un primer aspecto es conocer si cada organización política (partido político) con inscripción vigente cuenta a la fecha con los personeros legales titulares y alternos

(ver gráfico 1) y si estos cuentan con la experiencia de haber participado en la dinámica de este tipo de proceso electoral (ver gráfico 3).

2. Solidaridad Nacional cambió de nombre a Renovación Popular.

**Gráfico 1**

Total de personeros legales (titulares y alternos) de los partidos políticos con inscripción vigente



- No cuentan con personeros legales titulares inscritos ante el ROP.
- Cuentan con personeros legales titulares inscritos ante el ROP.
- No cuentan con personero legal alternativo inscrito en el ROP.
- Cuentan con personero legal alternativo inscrito en el ROP

Elaborado a base del Jurado Nacional de Elecciones (2020a).

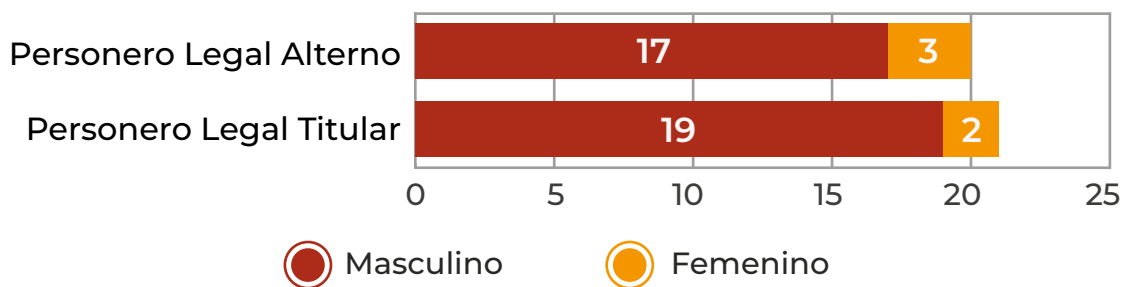
De los 24 partidos políticos con inscripción vigente, se aprecia que 21 cuentan con personeros legales titulares inscritos ante el ROP y solo 3 de ellos no los tienen: Acción Popular, Perú Nación y Solidaridad Nacional (ahora, Renovación Popular); sin embargo, cuentan con un personero legal alternativo. Además, se aprecia que 5 partidos políticos no cuentan con personero legal inscrito en el ROP que apoye en ausencia del titular (Democracia Directa, Partido Morado, Perú Patria Segura, Restauración Nacional y Unión por el Perú) y 19 partidos políticos sí lo tienen. La falta de los personeros legales titulares y alternos genera una desventaja en la repre-

sentación de la misma organización política. Por otro lado, existe un partido político que cuenta con dos personeros legales alternos (El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad).

De manera complementaria al presente análisis, podemos apreciar que existe un total de 41 personeros legales (entre titulares y alternos), los cuales presentan una característica particular en su conjunto (ver gráfico 2), que deja ver ciertas desigualdades en relación con la incorporación de las mujeres en la vida política desde las bases.

**Gráfico 2**

Total de personeros legales por género



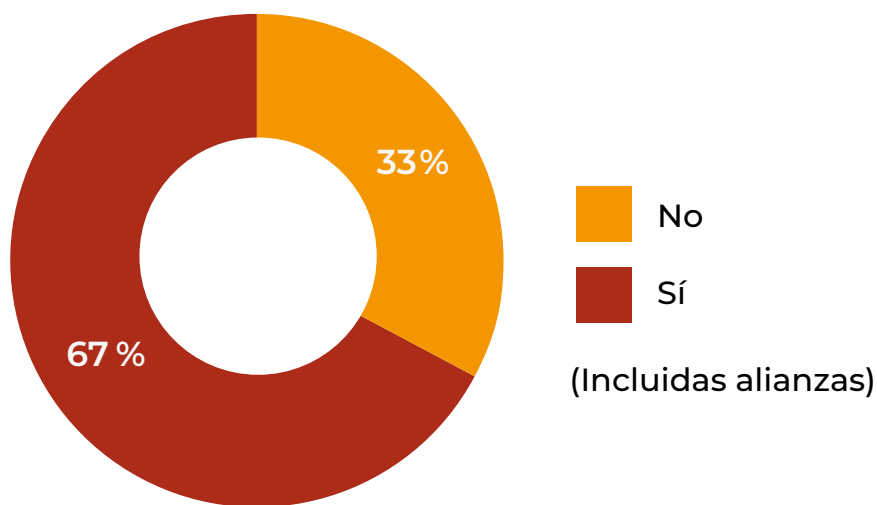
Elaborado a base del Jurado Nacional de Elecciones (2020).

Consideramos que es un tema pendiente el relacionado con el sentido de paridad y alternancia en la conformación de los cuadros directivos incluidos los personeros, la cual debe estar en concordancia con la Ley N.º 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. La mencionada norma permitirá que

haya paridad y alternancia de género también en la conformación de los cuadros directivos, incluidos los personeros, al interior de una organización política, tal como se exige en otros sistemas electorales, como por ejemplo el de Costa Rica, con la finalidad de promover la participación política al interior de estas instituciones que son base del sistema democrático.

**Gráfico 3**

Partidos políticos que participaron en las Elecciones Generales 2016



Basado en Infogob, Observatorio para la Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones (2020).



Puede deducirse, a base del gráfico precedente, que la tercera parte de los partidos políticos (Avanza País-Partido de Integración Social, Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP, Juntos por el Perú, Partido Democrático Somos Perú, Partido Morado, Podemos Perú, Restauración Nacional y Vamos Perú) no cuenta con la **experiencia de haber participado en el desarrollo del proceso de elecciones generales anterior**; por tanto, creemos que los órganos electorales deben considerar una capacitación oportuna para reforzar el conocimiento de sus atribuciones más aún en el contexto actual, en el que se está procurando hacer mayor uso de las plataformas virtuales para disminuir el contacto directo.

Ahora sí, abordaremos lo relacionado a la labor de los personeros con facultad impugnatoria: si bien es cierto, el uso de los medios informáticos y la optimización, en general, del Sistema Integrado Jurisdiccional de Expedientes (SIJE) contribuyen a dar celeridad y transparencia al proceso electoral; es, específicamente, por medio del acceso a la herramienta informática DECLARA (parte del SIJE) que se facilitará la labor de los personeros con facultad impugnatoria; por eso, estos tienen que estar mejor adiestrados en el uso de esta herramienta, para realizar con éxito diversas operaciones, como el llenado de las listas de candidatos conforme a su democracia interna, el registro de información en las hojas de vida y la generación de credenciales para la participación de los personeros. Esto con el objetivo de que no se desvirtúe la finalidad de las condiciones generales para la participación, en razón a experiencias similares en procesos de Elecciones Regionales y Municipales, en los que se viene usando dicho sistema.

### **Relación entre la oportunidad del ejercicio de las facultades del personero legal y el derecho de participación de los candidatos**

Conociendo el panorama de los personeros legales habilitados, es necesario pasar a evaluar las condiciones de su intervención en el momento oportuno de cada etapa del cronograma electoral, el cual se aprobó mediante la Resolución N° 0329-2020-JNE; y al cual se integró, mediante la Resolución N.° 0334-2020-JNE, el hito referido a la fecha límite para el retiro de fórmulas y listas de candidatos, así como para la renuncia de estos, conforme a lo regulado por los artículos 110-A y 123-A de la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, incorporados por la Ley N.° 30673 [...].

Con las normas referidas ya se conocen los plazos a tener en cuenta para su intervención oportuna.

Al constituirse el proceso electoral como aquel conjunto de actos sucesivos y desarrollados de manera preclusiva, la intervención de los personeros legales es de vital importancia en cada etapa que conforma el cronograma electoral, sobre todo en la etapa previa al acto electoral, en la que se promueve, se garantiza y se percibe de manera más clara la protección del derecho de los candidatos a ser elegidos en condiciones de igualdad, por los ciudadanos mediante su voto emitido en el día del acto electoral.

Es así que su labor impugnatoria siempre va acompañada de la firma de un abogado hábil, dado que no es requisito para ser personero ser abogado de profesión; en este extremo,



la presentación de los documentos digitalizados y pagos virtuales contribuyen a facilitar esta actividad, pues permite que se coordine y prevea la asistencia de aquel profesional con la antelación debida, y que se conozca, con anticipación, el funcionamiento del SIJE; y en el caso de los personeros acreditados ante el JEE, les posibilita solicitar su casilla electrónica para que apoyen las labores de representación dentro del ámbito territorial que les corresponda.

Una de las labores usualmente más activas es el cumplimiento de los requisitos para la inscripción de la fórmula presidencial y la lista de candidatos al Congreso de la República, dentro del plazo, lo cual en este contexto debe implicar la menor manipulación de papel por parte de los candidatos, los personeros y el personal del órgano electoral; salvo en los casos en que, por su propia naturaleza, el documento deba constar en original para garantizar la certeza y generar convicción ante el ente electoral, que evalúa: dichos casos quedan a consideración del órgano electoral, sobre todo en el momento de realizar las subsanaciones a las que se tiene derecho dentro del corto plazo previsto. En caso de ejercerse impugnación alguna frente a la declaratoria de improcedencia, los personeros electorales acreditados ante el JEE deben actuar con la diligencia debida.

De forma seguida, en caso sean admitidas la fórmula y la lista de candidatos, luego de su publicación corre nuevamente un plazo, para la presentación de tachas, que se dan a solicitud de cualquier ciudadano con derechos vigentes; sin embargo, estas, después de su resolución

por el órgano electoral, deberán ser materia de atención por parte de los personeros y de ser declaradas fundadas ellos deben presentar el recurso de apelación a la brevedad. Para estas actuaciones se podría entender que el SIJE supera una cantidad suficiente de *megabytes* para adjuntar documentación cuando sea necesario; asimismo, en el caso de que se requiera remitir las notificaciones de los cargos, se entiende que el SIJE permite adjuntar lo necesario; y, por otro lado, se dispone del uso del lenguaje netamente visual por medio de la publicidad que ya brinda la plataforma electoral del Jurado Nacional de Elecciones.

Dentro de las labores que desarrollan, de manera conjunta, candidatos y personeros, figura el llenado de las Declaraciones Juradas de la Hoja de Vida. Cabe resaltar que alguna falsedad u omisión en ellas conllevaría una posible exclusión. Además, hay que tomar en cuenta que hay plazos cortos, tanto para la presentación de descargos y la apelación de un pronunciamiento como para la verificación de los datos consignados. Lo relacionado a los plazos mejoraría de darse de forma efectiva la interoperabilidad y la colaboración entre las entidades públicas: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), Poder Judicial, etc.; así se verificarían en menos tiempo aquellas observaciones relacionadas con la calidad de los requisitos que deben cumplir los candidatos, producto de la fiscalización. Esto es posible a través del acceso a la información que proporciona la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral.

Durante el acto electoral de las Elecciones Generales 2021, los personeros de mesa deberán ejercer sus funciones en un margen amplio del día de la votación, dado que hasta el momento se pretende extender el horario; para ello, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) adoptará las medidas adecuadas con el fin de garantizar el distanciamiento necesario para no exponer la salud de los ciudadanos que intervengan.

Todos los actos descritos implican gran responsabilidad durante el desarrollo del proceso electoral, y están vinculados a una visión protectora del derecho al sufragio pasivo, el cual ampara la participación de cada candidato, quien posiblemente se vería afectado en la contienda electoral por un actuar falto de diligencia por parte de los personeros legales.

## CONCLUSIONES

1. Las labores de los personeros legales en el actual contexto electoral vienen acompañadas de un compromiso más allá del partidario para garantizar una adecuada participación de los candidatos que forman parte de las fórmulas presidenciales y las listas de candidatos al Congreso de la República.
2. La digitalización de documentos, al ser necesaria, debe ser motivo de un uso responsable; para ello, se requiere una debida orientación y promoción como parte de la labor educativa electoral, mientras que la simplificación administrativa debe complementarse, en los procedimientos electorales, con las debidas garantías de una verificación posterior y celeridad por parte de los órganos u organismos electorales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de la República del Perú. (01 de noviembre de 2003). *Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas*. Compendio de Legislación Electoral. [https://portal.jne.gob.pe/portal\\_documentos/files/839c5e1f-4200-4793-8781-e650095180a4.pdf](https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/839c5e1f-4200-4793-8781-e650095180a4.pdf)
- Congreso de la República del Perú. (27 de agosto de 2019). *Ley N.º 30995, Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*. Diario oficial El Peruano. [https://busquedas.elperuano.pe/download/full/Biz\\_iYs74n7Bg\\_QH5mXZpg](https://busquedas.elperuano.pe/download/full/Biz_iYs74n7Bg_QH5mXZpg)
- Congreso de la República del Perú. (23 de julio de 2020). *Ley N.º 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos*. Diario oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/5kdVDOWDKN99PJjXERQLQk>
- Infogob, Observatorio para la Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. (2020). Participación electoral histórica de los candidatos a la presidencia de la República. (Reporte N.º 2, Serie EG 2016). <https://infogob.jne.gob.pe/Analisis/Reportes>
- Jurado Nacional de Elecciones. (24 de agosto de 2020). Resolución N.º 0243-2020-JNE. Diario oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/DIRbIWDk4rZBayXo62YxDv>

- Jurado Nacional de Elecciones. (2020a). *Lista de Directivos*. Registro de Organizaciones Políticas. [https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop\\_publico/Consulta/Directivo](https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Consulta/Directivo)
- Jurado Nacional de Elecciones. (2020b). *Padrón de Afiliados*. Registro de Organizaciones Políticas. [https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop\\_publico/Consulta/PadronAfiliado](https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Consulta/PadronAfiliado)
- Jurado Nacional de Elecciones. (29 de setiembre de 2020). Resolución N.º 0329-2020-JNE. Diario oficial El Peruano. [https://busquedas.elperuano.pe/download/full/5aukg0F1ag8AIIIG34R09\\_w](https://busquedas.elperuano.pe/download/full/5aukg0F1ag8AIIIG34R09_w)
- Jurado Nacional de Elecciones. (30 de setiembre de 2020). Resolución N.º 0334-2020-JNE. Diario oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/integran-la-resolucion-n-0329-2020-jne-incorporandose-al-c-resolucion-n-334-2020-jne-1889041-1>