



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

INFORME N° 119/99

CASO 11.428

SUSANA HIGUCHI MIYAGAWA

PERÚ

6 de octubre de 1999

I. RESUMEN

1. El 2 de febrero de 1995, la señora Susana Higuchi Miyagawa de Fujimori denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Comisión" o "la CIDH") que la República del Perú (en adelante, "el Estado peruano", "el Estado" o "Perú") a través del Jurado Nacional de Elecciones había violado, en perjuicio de ella, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, "la Convención" o "la Convención Americana") al impedirle, en forma arbitraria e ilegal, que se postulase como candidata de la Agrupación Independiente "Armonía Frempol" al Congreso Constituyente Democrático de su país. La reclamante alega que los hechos denunciados cercenaron, asimismo, el derecho de cientos de miles de ciudadanos peruanos que habrían votado por ella.

II. TRÁMITE DEL CASO ANTE LA COMISIÓN

2. El día 29 de enero de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una comunicación de la señora Susana Higuchi M. de Fujimori, mediante la cual solicitaba una audiencia a fin de exponer ante la Comisión lo que ella considera una violación de sus derechos constitucionales y políticos por parte del Gobierno peruano.

3. Al día siguiente, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión --tras consultar con el Presidente y el Vicepresidente de la CIDH y en vista de la urgencia expresada por la señora de Fujimori-- la notificó de que se le otorgaría una audiencia el 2 de febrero de 1995, a las 17:30 horas. Ese mismo día, en la mañana del 30 de enero de 1995, la Secretaría se comunicó telefónicamente con el funcionario encargado de los asuntos de derechos humanos de la Representación Permanente de Perú ante la OEA, para notificarlo de la fecha y hora de la audiencia. A las 13.45 horas, de esa tarde, la Secretaría de la Comisión envió un facsímil confirmando fecha y hora por escrito.

4. El 31 de enero de 1995, tras una explicación de la petición a cargo de su Presidente, la Comisión acordó confirmar la celebración de una audiencia.

5. Por nota No. 7-5-M/029 fechada el 1 de febrero de 1995, la Representación Permanente del Perú manifestó, *inter alia*, "la extrañeza y preocupación que ha causado en el Gobierno peruano el corto plazo existente entre la citación y la realización de la audiencia sobre el caso 11.389, hecho que impide una participación adecuada por parte del Estado".

6. En el día y hora señalados, se llevó a cabo la audiencia, a la que no asistió representante alguno del Gobierno peruano, en la cual la señora de Fujimori formuló la denuncia y petición que se detalla a continuación.

7. Con fecha 9 de febrero de 1995, la Comisión remitió al Gobierno peruano copia del escrito que presentó la señora Susana Higuchi de Fujimori.1

8. La denuncia que la señora Higuchi de Fujimori presentó a la Comisión el 2 de febrero de 1995 solicitó, *inter alia*, que:

Tratándose de un caso urgente... por cuanto el daño se puede convertir en irreparable y habiéndose demostrado que los hechos denunciados son verdaderos... La Comisión Interamericana de Derechos Humanos [debe] disponer que el JNE del Perú, proceda a inscribir la lista de candidatos al Congreso de la República de la Agrupación Independiente "Armonía-Frempol" a efectos que pueda participar en el proceso electoral (1995-2000) teniendo en cuenta la jurisprudencia histórica ya dictada por esta Comisión, y además para que el proceso eleccionario... sea democrático, claro, puro y transparente.

Admisibilidad

9. La Comisión, en la sesión celebrada el 14 de febrero de 1995, considerando que las medidas adoptadas por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú en contra de la señora Susana Higuchi M. de Fujimori constituían, *prima facie*, una violación de sus atribuciones, --RESUELVE: -- Artículo Único.- Declarar procedente la solicitud de fecha 17 de enero de 1995, presentada por doña Susana Higuchi de Fujimori y don Oscar Pedraza Sierra, en representación de la Agrupación Independiente "Armonía-Frempol".

Medidas Cautelares

10. Con fundamento en el artículo 29, párrafo 2 de su Reglamento, la CIDH acordó, asimismo, lo siguiente:

- 1) Solicitar al Estado peruano que, a través del Jurado Nacional de Elecciones, a fin de no frustrar definitivamente los derechos de la reclamante, como medida cautelar inscriba provisionalmente la lista de candidatos al Congreso de la República de la Agrupación independiente "Armonía Frempol" hasta tanto se resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada.
- 2) Solicitar al ilustre Gobierno del Perú que informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un plazo de quince días a partir de la notificación del presente Informe, sobre las medidas que hubiere adoptado el Jurado Nacional de Elecciones con referencia a lo solicitado en el párrafo precedente.
- 3) Con fundamento a lo dispuesto en el artículo 48, párrafo 1 (a) de la Convención Americana, y 34, párrafo 2 del Reglamento, solicitar, asimismo, al ilustre Gobierno del Perú que, en virtud de la urgencia del asunto planteado y de la inminencia de la contienda electoral que se llevará a cabo el 9 de abril de 1995, dentro de un plazo de quince días a partir de la fecha de notificación de la presente solicitud, remita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la información que considere pertinente respecto al fondo de la cuestión planteada en el presente caso.
- 4) Establecer que una vez vencido el plazo a que hace referencia el párrafo anterior, la Comisión procederá a examinar y decidir sobre el fondo de la cuestión planteada por la reclamante.

11. Con fecha 2 de marzo de 1995, la Representación Permanente del Perú ante la OEA por nota N° 7-5-M/063, remitió copia del oficio N° 794-95-SG-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, con varios anexos. En la misma fecha esa Representación remitió copia de un oficio de la Fiscalía de la Nación.

El oficio del JNE expresa, *inter alia*, que:

En ningún momento se ha violado derecho constitucional alguno, igualmente se ha garantizado el debido proceso y de otro lado se ha mantenido la jurisprudencia establecida en forma permanente por el Jurado Nacional de Elecciones en casos similares conforme a las Resoluciones Nos. 182-85-P/JNE.183-85-P/JNE y 201-94-P/JNE de 8 15

de febrero de 1985 presidido por el señor Domingo García Rada; y en las resoluciones del Pleno, presidido por el señor doctor Ulises Montoya Manfredi, contenidas en los Acuerdos de fecha 31 de marzo y 8 de abril de 1980, cuyas copias se acompañan.

12. La documentación antes mencionada fue transmitida a la reclamante con fecha 9 de marzo de 1995, y ésta formuló observaciones a la misma mediante comunicación que envió a la Comisión el día 13 de marzo.

13. El 16 de marzo de 1995, la Representación Permanente del Perú ante la OEA remitió a la Comisión copia del texto de la Resolución Nº 149-95 del Jurado Nacional de Elecciones, mediante la cual éste declaró improcedente la solicitud formulada por la señora Higuchi de Fujimori.

14. El 24 de marzo la Comisión recibió, con nota Nº 7-5-M/096, de la Representación Permanente del Perú ante la OEA, una copia del Informe Nº 011-95-SG/JNE elaborado por el Jurado Nacional de Elecciones sobre el presente caso.

15. Con fecha 1 de febrero de 1996, la reclamante remitió a la Comisión un escrito en el que reitera los argumentos ya expuestos con anterioridad.

16. A su vez, el ilustre Gobierno del Perú remitió, mediante Nota Nº 7-5-M/192, el Informe Nº 018-96-JUS/CNDH-SE-DPDDH, de 11 de junio de 1996, que titula "INFORME ADICIONAL DE LA QUEJOSA".[2](#)

III. LOS RECURSOS DE LA JURISDICCIÓN INTERNA

17. La reclamante sostiene que las Resoluciones No. 033-95 y 037-95 del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) vulneraron su derecho de participación política, porque le impidieron intervenir en el proceso electoral.

18. Ante esa situación, la agrupación "Armonía - Frempol" interpuso los recursos internos existentes contra la resolución que declara la improcedencia de la solicitud de inscripción, tales como la nulidad de la resolución No. 033-95-JNE, de fecha 16 de enero de 1995, y de la Resolución No. 037-95-JNE de fecha 18 de enero de 1995.

19. Según la reclamante, no existe en el ordenamiento jurídico peruano un recurso judicial "efectivo" que pudo haber interpuesto contra dicha resolución. De ahí que se encontrara en la situación prevista por el artículo 46(2)(a) de la Convención, al no existir en la legislación interna un recurso judicial breve y sencillo para la protección de los derechos violados en su perjuicio.

20. Sí bien el artículo 200 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, de 1993, dispone que la acción de amparo protege el derecho de participación política, el artículo 142 de dicho texto constitucional establece que:

No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.

Asimismo, el artículo 181 de la misma Constitución dispone que:

El pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterios de conciencia, resuelve con arreglo a la ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

21. La intención de dichos dispositivos fue impedir el empleo de la acción de amparo contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones

22. Durante la vigencia en el Perú de la Constitución de 1979, tanto la legislación como la jurisprudencia de los tribunales consideraban que el amparo no procedía contra las resoluciones del JNE. En efecto, el artículo 2º. de la Ley No. 24069 de 11 de enero de 1985, dispuso que:

No procede ninguna acción judicial respecto de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

23. Asimismo, el 20 de mayo de 1986, el Tribunal de Garantías Constitucionales, en la demanda de amparo presentada por "Juan Correa Guillón c/Jurado Nacional de Elecciones", (El Peruano 22-06-86, Suplemento Despacho Judicial, pp.2822-2824), consideró que:

Las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral son irreversibles a tenor de lo dispuesto en las Leyes catorce mil doscientos cincuenta, veintitrés mil novecientos tres y veinticuatro mil sesenta y nueve.

24. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal de Garantías Constitucionales, el 17 de julio de 1986, en el caso "Víctor Guerrero Andía c/Jurado Nacional de Elecciones", (El Peruano 22-08-86, Suplemento Despacho Judicial, pp.3454-3455), cuando sostuvo:

Que, asimismo, estando a lo preceptuado por el artículo 13 de la Ley Electoral 14250, el Jurado Nacional de Elecciones es la autoridad suprema en materia electoral y contra sus decisiones no procede recurso alguno. No podrá el mismo jurado reconsiderar, revisar o modificar sus fallos y las resoluciones que pronuncie en ejercicio de sus atribuciones, serán cumplidas por las autoridades a quienes se dirija, bajo responsabilidad de éstas.

Que según el artículo tercero de la Ley 24079, no procede acción judicial que pueda entorpecer las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Que de conformidad con el inciso sexto del artículo vigésimo de la Ley Electoral 14250, es el Jurado Nacional de Elecciones quien tiene, entre otras atribuciones, la de resolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Departamentales de Elecciones.

25. Por lo expuesto la Comisión considera que no existía, en el ordenamiento jurídico del Perú, recurso judicial interno alguno que la reclamante pudo invocar, lo que per se constituye una violación del artículo 25, párrafo 1, de la Convención Americana al privarse del "derecho a un recurso sencillo, rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales".

IV. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN

26. El artículo 23 de la Convención reconoce a toda persona, el derecho de participación política, el cual incluye el de "ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por su sufragio universal" y el de "tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

27. Asimismo, el artículo 44 de la Convención establece que cualquier persona puede presentar a la Comisión, denuncias o quejas por violación de la Convención por un Estado parte.

28. Con respecto a la denuncia de la peticionaria ante la Comisión, el Estado peruano a través del Jurado Nacional de Elecciones sostiene, en el informe No. 011-95-SG/JNE, lo siguiente:

a. Se pretende sustentar válidamente que el recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en vía de denuncia, no es un recurso (apelación o queja), por lo que no se estaría violando el principio de irrevisibilidad contenido en el artículo 181 de la Constitución Política del Perú, cuyo texto se acompaña como Anexo A.

b. Tal afirmación carece de veracidad, no solamente por los hechos sino por los efectos jurídicos que tiene la petición (Caso 11.428).

Debo señalar que, el artículo 44 del Pacto de San José de Costa Rica, faculta a presentar peticiones que contengan denuncias o quejas por violación de la Convención; el artículo 46, acápite 1º en su párrafo (a), señala que toda petición o comunicación procede siempre y cuando se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos.

...

c. Por lo expresado en el párrafo anterior se puede determinar con transparencia y absoluta objetividad que la Comisión recibe agotada la Legislación Interna de un país integrante del Pacto de San José de Costa Rica, cualquier petición referida a la violación de derechos humanos reconocidos por el Tratado Internacional. Dicha petición tiene el contenido y efectos jurídicos de recurso, quejas, denuncia, acción como sinónimo de la terminología jurídica que tenga como contenido recurrir a dicho Organismo Internacional para que emita pronunciamiento sobre lo que es materia de su competencia.

29. Aunque los párrafos transcritos contienen diversas afirmaciones que carecen de fundamento, la Comisión desea expresar que, independientemente de la interpretación que efectúa el Jurado Nacional de Elecciones sobre el "ordenamiento Constitucional Interno", la Comisión es competente para pronunciarse sobre las eventuales violaciones de derechos fundamentales que la Convención le garantiza a la recurrente y que el Estado peruano, a través del Jurado Nacional de Elecciones, habría violado en este caso. Al ratificar la referida Convención, el Estado peruano ha reconocido la competencia de la Comisión para que considere, y se pronuncie, sobre las denuncias de violaciones que interponga "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización" [Artículo 44]. En consecuencia la Comisión es competente para considerar el presente caso.

V. LA CUESTIÓN PLANTEADA POR LA RECLAMANTE: LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

30. La Comisión considera que la cuestión planteada en este caso consiste en establecer si el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, al declarar improcedente, por defectos de forma, la inscripción de la lista de candidatos al Congreso de la República que encabeza la señora Susana Higuchi de Fujimori, después de haber publicado dicha lista de conformidad con lo previsto en el artículo 89 de la Ley Orgánica Electoral, ha violado, en perjuicio de la reclamante, los derechos que consagran, respectivamente, los artículos 23 y 24 de la Convención que establecen:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24. Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

31. La reclamante alega que la ley electoral que da origen a la violación de sus derechos constitucionales en su disposición final, artículo 4, introduce un impedimento agregado por la mayoría oficialista del Congreso Constituyente Democrático, de manera intencional, de acuerdo con el cual la limitación que impide a un ciudadano postular a la Presidencia o Vicepresidencia por razón del vínculo familiar con el Jefe de Estado, alcanza también a los candidatos al Congreso mediante los mismos impedimentos.

32. Según la reclamante, ninguna de las Constituciones que han regido en el Perú, desde la de 1823, 1826, 1828, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 ni la de 1993, contenían impedimento alguno en contra de familiares ni de la cónyuge del Presidente de la República para postular al Poder Legislativo.[3](#)

33. La Constitución que entró en vigor el 31 de diciembre de 1993, no regula este tema.

34. Con posterioridad, el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución No. 043-94, aprobó el Texto Único Integrado que regiría los comicios generales en el país. Dicha resolución precisó los trámites a seguir para postular al cargo de congresista exigiendo para ello, como necesario, la inscripción por lista completa de candidatos, teniendo como plazo máximo para inscribirla el día 9 de enero de 1995.

35. La Agrupación Independiente "Armonía-Frempol", fue registrada por Resolución del Jurado Nacional de Elecciones No. 252-94-JNE, la cual le da personería jurídica y la habilita para participar en los comicios generales (1995-2000).

36. La Agrupación elaboró la lista de candidatos al Congreso de la República, procediendo a inscribirla el día 9 de enero de 1995, dentro del plazo legal establecido. Al respecto la norma electoral vigente precisa en su artículo 89 que:

La lista de candidatos que llenen las formalidades indicadas, será publicada en el diario oficial "El Peruano", durante tres (3) días consecutivos.

37. La lista, de conformidad con lo que exige la ley, se publicó en el diario oficial "El Peruano" los días 11, 12 y 13 de enero de 1995. El Jurado Nacional de Elecciones, tres días después de difundida la lista de candidatos, resolvió declarar improcedente la inscripción por defectos encontrados en el mecanografiado de la lista de candidatos, sin considerar que la Ley Electoral señala un plazo determinado para subsanar cualquier deficiencia en los expedientes de presentación.

38. Se impidió así a la reclamante el derecho a ser elegida, así como el de sus acompañantes, y se cercenó el derecho de ciudadanos peruanos que habrían votado por la reclamante. La Resolución No. 033-95-JNE se limita a decir que la lista era deficiente.

39. La reclamante sostiene que nunca se le comunicó acerca de la deficiencia y considera que, si existía algún defecto de forma, se le debió conceder el plazo de cinco días que establece el artículo 86 de la Ley Orgánica Electoral, para subsanar las deficiencias, tal como se le concedió a otras agrupaciones.

40. Ante este hecho la Agrupación Armonía Frempol interpuso un recurso de nulidad ante el Jurado Nacional de Elecciones y solicitó a su vez que se le concediese el uso de la palabra al Personero Nacional, a fin de que pueda informar in voce y fundamentar su petitorio, en pleno ejercicio del derecho de defensa, protegido, también, por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ambos fueron denegados y el Jurado Nacional de Elecciones dictó un "ukase" a través del cual declaraba improcedente la nulidad deducida.

VI. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN SOBRE LA CUESTIÓN PLANTEADA POR LA RECLAMANTE

41. Está probado en el expediente que la agrupación que lidera la señora Susana Higuchi de Fujimori procedió a inscribir la lista de candidatos el día 9 de enero de 1995, dentro del plazo fijado por la Resolución N° 043-94 JNE dictada por el Jurado Nacional de Elecciones el 30 de diciembre de 1994.

42. Consta, asimismo, que por decisión del Jurado Nacional de Elecciones, la lista se publicó en el diario "El Peruano" los días 11, 12 y 13 de enero de 1995, y que posteriormente, el día 16 de enero de 1995, el JNE por sí y ante sí, sin que medie impugnación de terceros (artículo 90 de la Ley Orgánica Electoral) declaró, mediante la Resolución N° 033/95-JNL improcedente la inscripción.

43. La Comisión considera importante hacer notar que el artículo 13 de la Ley Orgánica Electoral, en el primer párrafo, establece:

El Jurado Nacional de Elecciones es la autoridad suprema en materia Electoral. Contra sus decisiones no procede recurso alguno. No podrá el mismo Jurado reconsiderar, revisar o modificar sus fallos. (El subrayado es de la Comisión).

44. Está establecido también que el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución N° 033-95 JNE, de 16 de enero de 1995, procedió a declarar improcedente la lista.

45. La Comisión considera que, la improcedencia declarada por el Jurado Nacional de Elecciones con posterioridad a la publicación de la lista, desconoce lo dispuesto en su artículo 86, por la propia la Ley Orgánica Electoral, que dice:

Cualquier deficiencia en los expedientes de presentación podrá ser subsanada por los partidos o agrupaciones independientes o alianzas o listas independientes, por notificación del Jurado Nacional de Elecciones dentro de los cinco días siguientes de serles comunicada la observación.

46. Además, el Jurado Nacional de Elecciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica Electoral antes transrito, no estaba autorizado para revocar, como lo hizo en este caso, su propia decisión después de haber ordenado y efectuado la publicación de las listas en el diario "El Peruano".

47. Según se menciona en el párrafo 48, el propio Tribunal de Garantías Constitucionales del Perú, mediante sentencia dictada en el caso Víctor Guerrero Andía C./Jurado Nacional de Elecciones, el 17 de julio de 1986, declaró que:

No podrá el mismo Jurado reconsiderar revisar o modificar sus fallos, y las resoluciones que pronuncie en ejercicio de sus atribuciones serán cumplidas por las autoridades a quienes se dirija, bajo responsabilidad de éstas.

48. La agrupación interpuso un recurso de nulidad ante el JNE el 17 de enero de 1995, y el día 18 de enero de 1995, el Jurado, mediante Oficio N° 188-95-SG/JNE, expresó a la reclamante:

Que, en el caso de la Agrupación Independiente "Armonía-Frempol", la solicitud de inscripción de la lista de candidatos al Congreso fue presentada el último día, es decir el 9 de enero de 1995, a horas 14:20; según consta del sello de recepción de la Mesa de Partes N° 000122; en consecuencia, no le es aplicable lo dispuesto por el artículo 86? concordante con el inciso (1) del Artículo 84 de la Ley Orgánica electoral, por haberse vencido el plazo. --Que, al haber presentado la Agrupación Independiente "Armonía-Frempol" una lista de candidatos al Congreso incompleta de sólo ciento trece postulantes, infringe un requisito de orden público que resulta insubsanable al disponer el Artículo 82? de la Ley Orgánica electoral que la lista completa la constituyen 120 integrantes, requisito que es de ineludible cumplimiento. --Que, la publicación de la lista de candidatos al Congreso, tiene por objeto dar a conocer a la ciudadanía la relación de postulantes, y se ha efectuado en

estricto cumplimiento de los artículos 20 inciso 18) y 89 de la Ley Orgánica Electoral, lo que no implica el reconocimiento de la validez de la mencionada lista. --Que, por consiguiente, el Jurado Nacional de Elecciones no ha incurrido en nulidad al expedir la Resolución No. 033-95-JNE. --Que, el Jurado Nacional de Elecciones ha expedido la resolución antes referida, en instancia definitiva en aplicación del artículo 181 de la Constitución Política y el artículo 13 de la Ley Orgánica electoral, y con las facultades que le otorga el artículo 20 inciso 3) de la mencionada ley electoral. --El Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones. --RESUELVE: --Artículo Único.- Declarar improcedente la solicitud de fecha 17 de enero de 1995, presentada por doña Susana Higuchi de Fujimori y don Oscar Pedraza Sierra, en representación de la Agrupación Independiente "Armonía-Frempol".

49. El JNE expresa que los cinco días que prevé el artículo 86 de la Ley Orgánica Electoral no es aplicable por que la agrupación "Armonía-Frempol" presentó la solicitud de inscripción el día 9 de enero de 1995, es decir el último día dentro del plazo establecido en la Resolución N° 043-94-JNE y en consecuencia, según la interpretación del JNE, "no le es aplicable lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Orgánica Electoral". La Comisión observa que el referido artículo 86 de la Ley Orgánica Electoral no establece limitación alguna al plazo de cinco días dentro del cual los partidos o agrupaciones pueden subsanar las deficiencias "en los expedientes de presentación". En consecuencia, cualquiera que fuese el método de interpretación que se aplique, resulta arbitrario, por irrazonable, concluir que el plazo de cinco días no rige para las agrupaciones que presentan las listas el último día.

50. Resulta, por otra parte, difícil comprender porqué razón el Jurado Nacional de Elecciones decidió publicar la lista si es que contenía deficiencias, particularmente si se considera que el artículo 89 de la Ley Orgánica Electoral establece que "la lista de candidatos que llenen las formalidades" se publicaran en "El Peruano" durante tres días.

51. La Comisión considera que la interpretación y aplicación que efectúa el JNE del artículo 86, hace incompatible dicha disposición con los postulados de los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, al excluir la lista después de haber sido publicada en el diario "El Peruano" durante tres días.

52. En el Informe Nº 011-95-SG/JNE antes mencionado, el Jurado Nacional de Elecciones expresa:

...

d. Es claro que en el Ordenamiento Constitucional Peruano no está permitido la revisión de lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral. Esto debido a la norma expresa contenida en el artículo 181² de la Constitución anteriormente citado, la cual tiene un régimen especial para dicho tema, es decir, respecto a los derechos políticos de los ciudadanos verbigracia, elegir o ser elegidos, en cuyo caso, no procede revisión alguna, en razón de que se ha dictado en instancia final, definitiva y no revisable, concordando dicha disposición con el artículo 142³ de la misma Carta Magna, y la jurisprudencia establecida para el efecto por la Sala Constitucional y de Derecho Social de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, conforme lo demuestran las resoluciones que para tal efecto se acompañan como Anexo B.

e. Por lo expuesto se puede considerar que la Constitución Política del Perú, no permite revisar bajo cualquier modalidad, es decir recurso, denuncia, queja o petición alguna las resoluciones del Jurado Nacional de elecciones en materia electoral (Derechos Políticos, en lo referente a elegir y ser elegido). La pretendida diferencia entre apelación, queja y denuncia, no tiene significación alguna en el tema tratado, porque no interesa la denominación del petitorio, sino el efecto que se persigue,

vale decir, pretender que la C.I.D.H. revise las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones.

...

g. Debemos apreciar, que se ha entendido equivocadamente el Informe 010-95-SG/JNE, en el tercer punto (consideraciones de índole jurídica) 3.1, párrafo e y f, cuando se indica que existe un conflicto, se refiere a la incompatibilidad entre el Pacto de San José de Costa Rica, que tiene el rango de ley, conforme el artículo 55⁷ de la Constitución vigente y el precepto contenido en el art. 181⁸ que establece el principio de la irrevisibilidad de las resoluciones dictada por el Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral.

Se trata pues, no de un conflicto entre una norma extranjera con una norma nacional, donde como ya indicamos no tiene prevalencia la extranjera (Tratado Internacional), sino el conflicto está entre la norma y la Constitución, la cual obviamente prima sobre la ley nacional e internacional, conforme al principio de la prevalencia constitucional recogido por el artículo 51⁹ de la Carta Magna; este principio establece la primacía Constitucional ante cualquier norma.

h. Como se verá, equivocadamente la denunciante plantea un supuesto conflicto entre la ley nacional e internacional, cuando en realidad el tema no es ese, el tema es que la Constitución Peruana prima sobre cualquier norma que se le oponga y es obligación de los peruanos respetarla, cumplirla y defenderla.

53. En primer lugar, la Comisión considera que no corresponde calificar a la Convención Americana como "norma extranjera".

54. Con referencia a las normas que prohíben la revisión de lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones "respecto a los derechos políticos de los ciudadanos verbigracia, elegir o ser elegidos", la Comisión considera que un aspecto esencial derivado del debido proceso es el derecho a que examine, o se reexamine, la legalidad de toda decisión que le imponga a una persona un gravamen irreparable o cuando ese gravamen afecte los derechos o libertades fundamentales como es, en este caso, el derecho contemplado en el artículo 23 de la Convención.

55. En el presente caso, las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano (artículos 181 constitucional y 13 de la Ley Orgánica Electoral) tal y como han sido interpretadas por el JNE en su decisión del 18 de enero de 1995 (Oficio No. 188-95-SG/JNE), implican que cualquier decisión adoptada por el JNE y que pueda afectar los derechos políticos consagrados en la Convención, no son revisables y por tanto no protegibles en el Derecho Interno.

56. Independientemente de la modalidad de administración electoral que decida adoptar un Estado, debe garantizar que las decisiones que aquélla adopte y que puedan violar los derechos políticos consagrados en la Convención, sean objeto de un recurso efectivo ante jueces o tribunales (artículo 25 de la Convención) , o al menos, de un recurso efectivo ante la propia autoridad electoral.

57. En el presente caso, en virtud de que decisiones del JNE conforme a la normativa peruano, no son objeto de revisión ni control alguno, y dada la naturaleza no judicial de dicho órgano, la Comisión determina que no está garantizada la protección de los derechos políticos. En efecto, la existencia de un recurso ante jueces electorales especializados o integrantes del Poder Judicial, o en definitiva, cualquier otro recurso efectivo, es indispensable para la protección de los derechos consagrados en la Convención, incluidos los derechos de participación política.

58. Por otra parte, cualquiera que fuese la jerarquía que el ordenamiento jurídico peruano le atribuya a los tratados internacionales, es importante recordar que el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados impide invocar normas de derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación internacional. La Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-14/94, ha sostenido al respecto:

Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno. Estas reglas pueden ser consideradas como principios generales del derecho y han sido aplicadas, aún tratándose de disposiciones de carácter constitucional, por la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia (Caso de las Comunidades Greco-Búlgaras (1930) Caso de Nacionales Polacos de Danzig (1931) Caso de las Zonas Libres (1932) y aplicabilidad de la obligación de arbitrar bajo el Convenio de Sede de las Naciones Unidas (Caso de la Misión del PLO) (1988). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994: Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos, párrafo 35).

59. Asimismo, entre las obligaciones del Estado peruano establecidas en el artículo 2 de la Convención, se encuentra la de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter --incluida la adecuación de la propia Constitución-- que fueren necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.1 de la misma.

60. El Informe No. 018-96-JUS/CDNH-SE-DPDDH, que el Estado titula, "Información Adicional Sobre La Quejosa", al que se hizo referencia anteriormente, expresa lo siguiente:

La medida cautelar de la CIDH, que buscaba la inscripción provisional de lista de candidatos al Congreso de la República de la Agrupación Independiente "Armonía-Frempol", no pudo ser cumplida, por cuanto constituye una clara interferencia en las funciones propias del Jurado Nacional de Elecciones, cuyas resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables, inclusive no procede recurso alguno contra ellas (art. 181 Const.). Esta precisión constitucional adquiere mayor solidez cuando el art. 38º del texto supremo señala que es deber de todos los peruanos, respetar, cumplir y defender el ordenamiento jurídico de la Nación.

La acción de inconstitucionalidad resulta materialmente inviable, por cuanto el Tribunal Constitucional -Instancia Única a la que corresponde conocer la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el inciso (1) del artículo 202 de la Constitucional Política-, no puede pronunciarse al no encontrarse a la fecha en funciones, sobre una Ley que presuntamente limitó los derechos políticos de la ciudadana Susana Higuchi y que habría sido promulgada sin los mecanismos legales previstos en la Carta Magna.

61. El Perú es Estado parte en la Convención, en consecuencia cualquier denuncia de violación a los derechos consagrados en la misma por órganos del Estado peruano, está sujeta a la consideración y pronunciamiento de la Comisión de acuerdo con lo que prevé el artículo 44 de la Convención, así como de la Corte Interamericana en virtud de lo previsto en los artículos 61 a 63 de la misma Convención.

62. Es importante señalar que la Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-13/93, ha sostenido al respecto, lo siguiente:

[26.] Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos.

[27.] En estas circunstancias, no debe existir ninguna duda de que la Comisión tiene a ese respecto las mismas facultades que tendrían frente a cualquier otro tipo de violación y podrían expresarse en las mismas oportunidades en que puede hacerlo en los demás casos. Dicho de otro modo, el hecho de que se trate de "leyes internas" y de que estas hayan sido "adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución", nada significa si mediante ellas se violan cualesquiera de los derechos o libertades protegidos. Las atribuciones de la Comisión en este sentido no están de manera alguna restringidas por la forma como la Convención es violada.

[28.] Podrían mencionarse situaciones históricas en las cuales algunos Estados han promulgado leyes de conformidad con su estructura jurídica pero que no ofrecieron garantías adecuadas para el ejercicio de los derechos humanos, impusieron restricciones inaceptables o, simplemente, los desconocieron. Tal como lo ha manifestado la Corte, el cumplimiento de un procedimiento constitucional "no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos" (La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, supra 25, párr. 22).

[29.] Esto no significa que la Comisión tenga atribuciones para pronunciarse sobre la forma como se adopta una norma jurídica en el orden interno. Esa es función de los órganos competentes del Estado. Lo que la Comisión debe verificar, en un caso concreto, es si lo dispuesto por la norma contradice la Convención y no si contradice el ordenamiento jurídico interno del Estado. La atribución otorgada a la Comisión para "formular recomendaciones.. a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales" (art. 41.b) o el compromiso de los Estados de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades garantizados por la Convención "con arreglo a sus procedimientos constitucionales" (art. 2) (destacado de la Corte), no le dan a la Comisión facultad para calificar el cumplimiento por el Estado de los preceptos constitucionales en la elaboración de las normas internas.

[30.] En el ámbito internacional lo que interesa determinar es si una ley resulta violatoria de las obligaciones internacionales asumidas por un Estado en virtud de un tratado. Esto puede y debe hacerlo la Comisión a la hora de analizar las comunicaciones y peticiones sometidas a su conocimiento sobre violaciones de derechos humanos y libertades protegidos por la Convención. [Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993].

63. Con referencia a lo que expresa el Estado en el Informe No. 018-96, en el sentido que "es deber de todos los peruanos respetar, cumplir y defender el ordenamiento jurídico de la nación", es importante aclarar que el recurso a organismos internacionales de protección de los derechos humanos es un derecho de todo aquel que considere que tales derechos han sido violados, y se encuentra reconocido en la Constitución peruana y en la Convención Americana. Por consiguiente, el hecho de recurrir a estos organismos no puede considerarse como una falta de respeto o de cumplimiento del deber de defender el ordenamiento interno peruano. Al respecto la Corte Interamericana ha expresado lo siguiente:

No es admisible que se insinúe que las personas que, por cualquier título, acuden al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos estén incurriendo en deslealtad hacia su país, ni que pueda extraerse de ese hecho cualquier sanción o consecuencia negativa [Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 144].

VII. SOLUCION AMISTOSA

64. La Comisión, en el 97º período de sesiones, dio a la Secretaría instrucciones de informar a las partes que, de conformidad con el Artículo 48 (1) (f) de la Convención, y el artículo 45 (1) y (2) de su Reglamento, se ponía a su disposición para procurar una solución amistosa de la materia del caso. La Secretaría informó debidamente a las partes por carta del 28 de octubre de 1997, pidiéndoles que informaran si aceptaban la propuesta de iniciar negociaciones para una solución amistosa, concediendo para dar una respuesta un plazo de 15 días.

65. Por nota No. 7-5-M/394 del 7 de noviembre de 1997, el Estado peruano pidió ampliación del plazo de 30 días para responder. Por carta del 13 de noviembre de 1997, la Comisión concedió al Estado una prórroga de 30 días.

66. Por nota No. 7-5-M/444 del 9 de diciembre de 1997, el Estado peruano respondió al pedido de la Comisión suministrando información del Viceministro de Justicia. La respuesta del Viceministro de Justicia defendía las medidas adoptadas en relación con Armonía-FREMPOL a esa altura, pero señalaba que la situación había cambiado dado que la Ley orgánica de elecciones había modificado la antigua Ley orgánica electoral.

67. Los artículos 93 y 118 de la nueva ley orgánica de elecciones han modificado la antigua ley orgánica electoral, que en sus disposiciones pertinentes a este caso establecen:

Artículo 93: Si como consecuencia de la comprobación a la que hace referencia el artículo anterior el número de las firmas válidas resulta inferior al número exigido, el Jurado Nacional de Elecciones pone tal deficiencia en conocimiento del Partido, Alianza o Agrupación Independiente que solicitó la inscripción, para la correspondiente subsanación. Dicha subsanación no excede de la fecha de cierre de inscripción de Partidos Políticos, Agrupaciones Independientes o Alianzas. De no efectuarse la subsanación se considera retirada la solicitud de inscripción.

Artículo 118: Ningún ciudadano, sin su consentimiento puede ser incluido en una lista de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino. En el caso en que un candidato figure en dos o más listas y no solicite al Jurado Nacional de Elecciones que se le considere sólo en la lista que señale expresamente, hasta dos días naturales después de efectuada la publicación a que se refiere el artículo 119, queda excluido de todas las listas en que figure su nombre. Aquella lista que tenga a un candidato en más de un lugar es invalidada, salvo que dicho error sea subsanado en el plazo que fija la presente ley. En caso de exceder el plazo de inscripción, dicha lista queda eliminada del proceso.

Habiendo revisado estas disposiciones, el Estado peruano trató de aclarar que la corrección no podía efectuarse después de la fecha establecida para la inscripción de las listas. Con esta aclaración, el Estado esperaba eliminar toda interpretación errónea de la norma y reclamaciones como la que ha dado lugar al presente caso.

68. En conclusión, el Estado, en su nota del 9 de diciembre de 1997, propuso una base para la negociación de una solución amigable:

El Estado peruano, por intermedio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desea manifestar su disposición e interés en la enmienda de los artículos 93 y 118 de la Ley orgánica de elecciones, de sugerirse una redacción más correcta, a los efectos de contribuir a una mejor comprensión del texto pertinente. El Estado peruano desea señalar que lo que está en cuestión es una enmienda a la redacción de las normas y no de su contenido, razón por la cual ello no viola ningún derecho reconocido en los tratados o en la Constitución peruana.

La Comisión remitió la respuesta del Estado peruano a los peticionarios por facsímil del 23 de diciembre de 1997.

69. Los peticionarios respondieron a la propuesta del Gobierno con una contrapropuesta enviada por carta del 9 de enero de 1998, pero recibida por la Comisión el 26 de enero de 1998. La respuesta de los peticionarios fue remitida al Estado peruano el 26 de enero de 1998.

70. Los peticionarios sostienen que "ARMONIA-FREMPOL", en el momento de presentar su lista de candidatos al Congreso, ya estaba inscrito como movimiento político, conforme a la resolución No. 252-94 de la JNE, que les otorgó personería jurídica. A su juicio, la Ley electoral nunca se les aplicó, porque, de haber sido así -sostienen- no podrían haber sido excluidos de las elecciones. De acuerdo con los peticionarios, su problema no era tratar de "inscribir a su movimiento", como lo afirma el Viceministro, sino disponer del plazo para corregir toda falla, precisamente porque ya se habían inscrito. De acuerdo con el Artículo 89 de la Ley orgánica electoral, aplicable a la sazón, "las listas de candidatos que llenen las formalidades indicadas, serán publicadas en el Diario Oficial "El Peruano" durante tres (3) días consecutivos". Pese a haberse publicado su lista del 11 al 13 de enero de 1995, en el periódico "El Peruano", no se les permitió participar en el proceso electoral.

71. Los peticionarios formularon su propia contrapropuesta para alcanzar una solución amistosa:

1. "INSCRIPCION DE NUESTRO MOVIMIENTO POLITICO INDEPENDIENTE "ARMONIA-FREMPOL", toda vez que no nos dejaron competir por las razones expuestas. Esta INSCRIPCION significaría, NO VOLVER A RECOLECTAR FIRMAS y consecuentemente tener derecho a participar en los próximos Comicios Municipales y Generales, sin ningún tipo de limitación ni condicionamiento alguno".

2. Desistimiento por nuestra parte de la denuncia interpuesta contra el Gobierno Peruano".

72. Por nota No. 7-5-M/052 del 5 de febrero de 1998, el Estado peruano respondió a la contrapropuesta de los peticionarios en una comunicación preparada por el Viceministro de Justicia. En su respuesta, el Estado peruano sostiene que la peticionaria confunde "lo que es la inscripción del movimiento político con la inscripción de la lista de candidatos al Congreso de la República". El Ministro de Justicia señaló que la JNE no objetó la inscripción del movimiento político en la resolución No. 252-94-JNE del 28 de noviembre de 1994. La JNE aplicó en esa ocasión el artículo 27 de la ley orgánica electoral que disponía que los grupos políticos se inscribirían siempre que cumplieran lo dispuesto en los párrafos 1.2 y 5 del artículo 60 del Decreto ley 14250. Esta inscripción, sin embargo, sólo sería válida para el proceso electoral de 1995. La norma actual --afirma la nota-- permite la inscripción de grupos políticos que hayan obtenido por lo menos el 5 por ciento en las últimas elecciones nacionales. En el caso específico de "ARMONIA-FREMPOL" -según el Estado- su inscripción caducó tras las elecciones de 1995 y, en consecuencia, no puede beneficiarse de la nueva legislación electoral dado que no participó en el último proceso electoral nacional.

73. De acuerdo con la nota del Estado del 5 de febrero de 1998, para que "ARMONIA-FREMPOL" participe en las elecciones venideras, debe cumplir con los requisitos del artículo 88 de la ley orgánica de elecciones.⁴ En cuanto a la no-participación de "ARMONIA-FREMPOL" en las elecciones de 1995, el Estado sostiene que:

"Como está demostrado, "ARMONIA-FREMPOL" tenía una inscripción válida; sin embargo, de acuerdo al artículo 82 de la Ley Orgánica Electoral, debió cumplir con inscribir sus candidatos al Congreso, conformando una lista completa de ciento veinte candidatos.

En los hechos, "ARMONIA-FREMPOL" cumplió con presentar la lista de candidatos el último día hábil para su inscripción. El Jurado Nacional de Elecciones, al revisar y evaluar la lista se percató que se había presentado una lista incompleta de ciento trece integrantes, incumpliéndose así con el requisito básico de la norma precitada

procediendo en consecuencia a declarar improcedente la solicitud de inscripción".

74. El Estado concluye que aceptar la solicitud de los peticionarios de que se les permita participar sin haber cumplido el proceso de inscripción, sería ilegal y señala que es sorprendente que los peticionarios procuren un tratamiento equitativo en virtud de la ley orgánica electoral y, al mismo tiempo, soliciten que se les permita en las próximas elecciones gozar de beneficios excepcionales que contravienen la Constitución y la ley y constituyen un privilegio frente a otros candidatos que aspiran a ser elegidos al Congreso. Señala, además, que el JNE es un órgano autónomo y que toda interferencia en los trámites de inscripción viciaría el proceso electoral. Dado que las partes no modificaron su posición inicial en relación con la materia del caso, puede concluirse que el procedimiento de solución amistosa fracasó.

VIII. CONSIDERACIONES RESPECTO A LA RESPUESTA DEL ESTADO

75. La Comisión aprobó el Informe No. 12/98 (artículo 50) sobre el presente caso en fecha 2 de marzo de 1998, durante su 98 período ordinario de sesiones. Dicho informe, fue transmitido al Estado peruano el 23 de marzo de 1998, concediéndole al mismo 60 días, a contar desde la fecha de envío del mismo, a los efectos de que cumpliera con las recomendaciones efectuadas.

76. Mediante Nota No. 7-5-M/187, de fecha 11 de mayo de 1998, el Estado transmitió a la Comisión su respuesta respecto al Informe No 12/98. En dicha comunicación el Estado sostiene que la Comisión llegó a dos conclusiones que resultan inexactas y que por la gravedad que ambas revisten, el Gobierno de Perú considerar aclarar, antes de proceder a comunicar las medidas adoptadas para el cumplimiento de la mencionada recomendación.

77. El Estado refirió al efecto que entre los fundamentos que pueden haber llevado a la Comisión a la conclusión de que el Estado violó en perjuicio de la víctima los derechos consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana se encuentran las consideraciones contenidas en los párrafos 42, 44 y 45 del aludido informe, en los cuales se señaló que la Resolución No. 033-95-JNE, carece de fundamentos. El Estado acompañó al efecto copia certificada del texto de dicha resolución.

78. Con relación a tal alegato del Estado, la Comisión observa que la resolución antes referida estableció textualmente que:

CONSIDERANDO:

Que, mediante Oficio No. 028-95-DTREP el Director Técnico del Registro Electoral del Perú informa que al haber sido examinada la lista de candidatos al Congreso presentada por se ha comprobado que los nombres de los candidatos aparecen repetidos en las ubicaciones 111 y 118, 39 y 82, 101 y 103, 67 y 114, respectivamente...

Que de conformidad con el artículo 82º de la Ley... deberán solicitar su inscripción integrando una lista completa de 120 candidatos

Que, en consecuencia, la referida Agrupación ha presentado una lista incompleta, con sólo 113 integrantes, incumpliendo el requisito señalado en el considerando anterior;

...

RESUELVE:

Declarar improcedente la inscripción de la lista de candidatos.

79. En atención a que efectivamente la Resolución arriba transcrita contiene indicación de los motivos que la fundamentan, la Comisión, tomando en cuenta lo alegado por Perú, ha modificado los párrafos 42 y 44 del Informe No. 12/98 y ha suprimido su párrafo 45. La Comisión ha decidido igualmente, motu proprio, modificar los párrafos 46 y 52 de dicho Informe, los cuales también hacían referencia al mismo aspecto. No obstante, lo anteriormente señalado

no modifica la conclusión de la Comisión respecto a que el Estado violó en perjuicio de la víctima los derechos consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención, conforme a las demás razones contenidas en el presente informe.

80. El Estado alegó igualmente que carece de fundamentos la conclusión de la Comisión relativa a que las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano violan el derecho de la víctima a un recurso "sencillo y rápido que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, en contravención de lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención. La Comisión se abstiene de analizar dicho argumento del Estado peruano, puesto que implica en el fondo una solicitud de reconsideración del Informe No. 12/98, cuando lo que corresponde a la Comisión en esta etapa del procedimiento es determinar si el Estado solucionó o no el asunto.

81. Con relación a la recomendación de la Comisión relativa a que el Estado adopte las medidas necesarias, a fin de modificar las disposiciones del ordenamiento jurídico interno que impiden a las personas que aleguen violación de los derechos fundamentales la participación política en el Perú, y "el derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo, contra actos que violen sus derechos fundamentales", dispuesto en el artículo 25 de la Convención; o al menos, a un recurso efectivo ante la propia autoridad electoral, el Estado respondió que desde el 2 de octubre de 1997, está vigente en Perú la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con la cual se habría dado cumplimiento a la referida recomendación. La Comisión se abstiene de analizar dicha reiteración del Estado peruano respecto a argumentos efectuados con anterioridad a la adopción del referido Informe No. 12/98. En efecto, la referida Ley se encuentra vigente desde el día 2 de octubre de 1997, mientras que el Informe No. 12/98 de la Comisión fue adoptado el 2 de marzo de 1998. Luego, si la Comisión hubiese considerado que dicha ley estableció un recurso sencillo y efectivo a los efectos anteriormente indicados, no hubiera efectuado la señalada Recomendación a Perú. Más aún, debe destacarse que en los párrafos 67 y 68 del mencionado informe, que son idénticos a los párrafos 66 y 67 de éste, la Comisión hizo referencia expresa a dicha ley.

82. El Estado agregó, con relación al cumplimiento de la señalada recomendación, que estaba elaborando un proyecto de ley conforme al cual se crearía en el Jurado Nacional de Elecciones una instancia previa a la de su pleno, que sería la encargada de determinar en primera instancia la procedencia o improcedencia de la inscripción de las organizaciones políticas y de los candidatos. Las decisiones de esa instancia previa serían impugnables ante el pleno del Jurado Nacional de Elecciones, quien resolvería en última instancia. Agregó que el proyecto de ley respectivo fue elaborado por el Ministerio de Justicia, y enviado al Jurado Nacional de Elecciones, a los efectos de que éste la presentara al Congreso, en virtud de ser el competente para ello conforme a lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución peruana. El Estado declaró que desde ya se compromete a realizar las acciones necesarias para la creación de esta instancia previa, que permita habilitar un recurso efectivo contra actos que pudieren limitar el derecho a la participación política de sus ciudadanos e inclusive se compromete a ejercer su derecho de iniciativa en la eventual ausencia de pronunciamiento por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

83. La Comisión reconoció el esfuerzo que ha venido realizando el Estado peruano, a los fines de cumplir con la recomendación efectuada por la Comisión. En principio, dicho proyecto de ley parece llenar los extremos necesarios para, una vez aprobado, dar por cumplida la recomendación de la Comisión. La Comisión consideró importante mencionar lo difícil que resulta efectuar una recomendación tendiente a reparar ad integrum las violaciones de derechos humanos sufridas por la víctima. La recomendación efectuada al Estado peruano constituyó lo mínimo que éste puede hacer para reparar a la víctima por las violaciones sufridas. La Comisión reconoció que transcurrió el plazo de 60 días que, en fecha 23 de marzo de 1998, le fue otorgado al Estado para cumplir con la recomendación, sin que la Comisión haya sido informada respecto a la aprobación de tal ley. La única información que recibió la Comisión al respecto, fue una comunicación que le remitió Perú en fecha 22 de junio de 1998, conforme a la cual se le informó que el Jurado Nacional de Elecciones se encontraba estudiando el mencionado proyecto de ley.

84. La Comisión decidió en consecuencia, aprobar el informe que dispone el artículo 51 (1) y (2), de la Convención, en virtud del cual se le otorgó al Estado un nuevo plazo de tres meses, a los efectos de cumplimiento a las recomendaciones contenidas en aquél.

85. La Comisión concluyó que, al aplicar la Ley Orgánica Electoral, mediante la Resolución N?? 033/95-JNL, del Jurado Nacional de Elecciones, del 16 enero de 1995, el Estado peruano violó, en perjuicio de la señora Susana Higuchi Miyagawa, los derechos de participación política y de igualdad ante la ley que garantizan, respectivamente, los artículos 23 y 24 de la Convención. En virtud de los razonamientos expuestos citado informe, y con fundamento en lo previsto en el artículo 46, párr. 2, de su Reglamento, la Comisión concluyó que las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano que establecen, respectivamente, que las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones "son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno" (artículo 181 constitucional), violan el derecho a un recurso sencillo y rápido" que la ampare contra actos que violan sus derechos fundamentales, tal como lo prevé el artículo 25 de la misma Convención.

86. La Comisión recomendó adoptar las medidas necesarias, a fin de modificar las disposiciones del ordenamiento jurídico interno que impiden la participación política en el Perú, otorgando "el derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo, contra actos que violen sus derechos fundamentales", dispuesto en el artículo 25 de la Convención, o al menos, a un recurso efectivo ante la propia autoridad electoral.

87. La Comisión transmitió el informe al Estado peruano, de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Convención, y a otorgarle un plazo de tres meses para que cumpliera recomendaciones formuladas. El plazo de 90 días se empezó a contar a partir de la fecha de transmisión del informe al Estado, en fecha 10 de diciembre de 1998, el cual no estaba facultado para publicarlo. Igualmente, la Comisión acordó transmitir el informe al peticionario, quien tampoco pudo hacerlo público

88. En lo concerniente al cumplimiento concreto de las recomendaciones que la Comisión efectuó al Estado peruano en el mencionado informe 61/98, ésta observa que no se ha acreditado en el expediente un cumplimiento efectivo de las aquellas. El cumplimiento del requerimiento efectuado a las autoridades del Estado, para que se adopten medidas que modifiquen el ordenamiento normativo interno, que impide a las personas que aleguen violaciones del derecho a la participación política "un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo", se ha visto excesivamente dilatado en el tiempo. Tal demora, a criterio de la Comisión, equivale a falta de incumplimiento de parte del Estado.

89. Los representantes del Estado peruano, en tanto, han informado a la Comisión, a través de la Nota No. 7-5-M/222, del 1 de junio de 1999, "sobre los "avances" que se vendrían produciendo a fin de "atender la recomendación", que fuera formulada por aquella. En esa línea, han puesto de relieve la existencia del informe de la Subcomisión de Constitución del Congreso de la República, que establece el compromiso de perfeccionar el régimen electoral "a efectos de contribuir a la transparencia del proceso". Asimismo, la citada Subcomisión manifiesto el apoyo a la discusión y análisis del mencionado proyecto de ley número 4519-98/CR, que fuera presentado por el Jurado Nacional de Elecciones. Con relación al citado proyecto, y sin entrar a analizar su contenido y/o provisiones específicas, la Comisión es de la opinión que el Estado peruano no puede continuar invocando una mera voluntad de ajustarse a las recomendaciones que fueran oportunamente efectuadas. La voluntad de cumplimiento expresada por el Estado, prima facie genuina, no exonera a éste del incumplimiento material en el cual se encuentra incurso. La Comisión entiende que, efectivamente, ha transcurrido un plazo razonable y prudencial entre la emisión del informe contenido las recomendaciones al Estado. A juicio de la Comisión, las autoridades peruanas debieron haber materializado esa misma voluntad de adecuar su legislación a las recomendaciones oportunamente emitidas. La brecha existente entre la legislación positiva vigente del Perú, en lo relativo al control de legalidad de las decisiones emanadas de la junta electoral, y los estándares internacionales conforme lo señalara esta Comisión no puede excusarse con una mecánica reiteración acerca de un futuro cumplimiento.

IX. CONCLUSIÓN

90. La Comisión, con base en los elementos acreditados en el expediente, reitera su conclusión de que la legislación aún vigente en el Estado peruano, relativa a la inhabilidad de apelar las decisiones emanadas del Jurado Nacional de Elecciones ante una instancia superior, no se ha visto corregida por los órganos pertinentes del Estado.

X. RECOMENDACIONES

91. Con fundamento en el análisis y la conclusión del presente Informe,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS REITERA AL ESTADO PERUANO LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES:

1. Adoptar las medidas tendientes a modificar las disposiciones de los artículos 181 de la Constitución de 1993, y 13 de la Ley Orgánica Electoral, posibilitando un recurso efectivo y sencillo, en los términos del artículo 25(1) de la Convención, contra las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones que vulneren la garantía a la participación política por parte de los ciudadanos.

2. Informar a la Comisión, tan pronto como se disponga la derogación y/o modificación de los artículos mas arriba referidos, transmitiendo asimismo el texto de la legislación modificada.

X. PUBLICACIÓN

92. La Comisión transmitió el Informe adoptado conforme el artículo 51 de la Convención Americana al Estado y al peticionario el 10 de diciembre de 1998, y se otorgó al Estado un plazo de tres meses para presentar información referida a la adopción de las medidas necesarias a fin de cumplir con las recomendaciones de la Comisión.

93. Desde esa fecha, la Comisión continuó recibiendo información del Estado peruano, relativa a las iniciativas de modificación de la legislación electoral, a fin de dar cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión. No obstante, la Comisión da cuenta de que hasta la fecha las recomendaciones de la Comisión no han sido adoptadas.

94. En virtud de las consideraciones precedentes y de conformidad con los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 de su Reglamento, la Comisión decide reiterar las conclusiones y recomendaciones, hacer público este Informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La Comisión, en cumplimiento de su mandato, continuará evaluando las medidas tomadas por el Estado peruano con relación a las recomendaciones emitidas, hasta que las mismas hayan sido cumplidas por completo.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 8 días del mes de octubre de 1999. (Firmado) Robert K. Goldman, Presidente; Hélio Bicudo, Primer Vicepresidente; Claudio Grossman, Segundo Vicepresidente; Carlos Ayala Corao, Jean Joseph Exumé y Alvaro Tirado Mejía, Comisionados.

[[Índice](#) | [Anterior](#) | [Próximo](#)]

1 Con anterioridad, el 26 de septiembre de 1994, la señora de Fujimori había presentado una denuncia a la Comisión, cuya tramitación se llevó a cabo como caso N° 11.389. La Comisión inició la tramitación de la presente petición como parte del expediente que corresponde al caso 11.389. El día 14 de febrero de 1995, al considerar el fondo de esta nueva petición, la Comisión acordó que, por tratarse de un asunto diferente al planteado en el anterior, correspondía, de acuerdo a su Reglamento, abrir un nuevo caso, y dio instrucciones a la Secretaría para que procediese en ese sentido.

2 La expresión "La quejosa" se refiere a la señora Susana Higuchi Miyagawa.

3 Las partes pertinentes del artículo 4 de la Disposición Final establece: "Las limitaciones que impiden a un ciudadano postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República, por razón de vínculo familiar con el Presidente de la República en ejercicio, alcanzan también a los candidatos al Congreso, con los mismos impedimentos".

4 Los requisitos incluyen: presentar la solicitud de inscripción ante el JNE en nombre de un partido o grupo político indicando el nombre y domicilio de la persona respectiva responsable; inscribirse hasta 90 días naturales antes del día de las elecciones; presentar una lista de no menos del 4% de ciudadanos habilitados para votar, con sus firmas y números de identidad nacionales; presentar un duplicado de las firmas y los números de identificación de los partidarios en diskette.