



Proyecto de Ley N° 242/2016-JNE



00014645



# Jurado Nacional de Elecciones

## Presidencia

"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima, 7 de setiembre de 2016

Oficio N.° 0795-2016-P/JNE

Señora  
**LUZ FILOMENA SALGADO RUBIANES**  
Presidenta del Congreso de la República  
Plaza Bolívar s/n  
Cercado de Lima.-



De mi mayor consideración:

Tengo el honor de dirigirme a usted para poner en su conocimiento que este Supremo Tribunal Electoral acordó remitir el Proyecto de Ley que incorpora una Cuarta Disposición Final a la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a efectos de prohibir la introducción de reformas legales desde un año antes del acto electoral o durante el desarrollo del proceso electoral respectivo. Esta propuesta tiene como objetivo central no alterar la normativa electoral, además de asegurar jurídicamente los procesos electorales que se convoquen y que se desarrollen en condiciones de institucionalidad, democracia, equidad y transparencia.

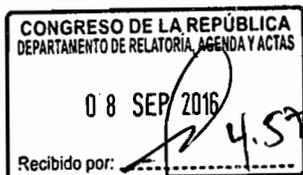
Durante el desarrollo del proceso de Elecciones Generales 2016, ya convocado, se generaron situaciones, entre otras, las relacionadas con la aprobación de modificaciones en la normativa electoral, que perturbaron su progreso. Si bien la reforma electoral se ha constituido en una imperativa necesidad, el que se dé en forma dispersa y no oportuna, acrecienta el peligro de afectación al principio de seguridad jurídica de los procesos electorales, razón por la que se deben adoptar medidas que aseguren el marco legal electoral o que su perfeccionamiento se discuta e implemente con la debida anticipación, a través de una prohibición expresa que impida o suspenda las modificaciones legales durante un determinado periodo de tiempo cercano al acto electoral.

Sobre el particular, se adjunta el citado Proyecto de ley que contiene la exposición de motivos y la fórmula legal.

Esperando que esta iniciativa legislativa sea sometida a debate, aprovecho la oportunidad para expresarle mi especial aprecio y alta consideración.

Atentamente,

**Francisco Távara Córdova**  
Presidente



MSM/cop

12950

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA		
Asesoría <input type="checkbox"/>	Secretaría <input type="checkbox"/>	
Trámite: Regular <input checked="" type="checkbox"/>	Urgente <input type="checkbox"/>	
Pase a: Oficialía Mayor <input checked="" type="checkbox"/>	Despacho Parlamentario <input type="checkbox"/>	
Comisiones <input type="checkbox"/>	Protocolo <input type="checkbox"/>	
DGA <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>	
Acciones: Conocimiento y Fines <input checked="" type="checkbox"/>	Aprobado <input type="checkbox"/>	Coordinación <input type="checkbox"/>
Elaborar oficio <input type="checkbox"/>	Archivo <input type="checkbox"/>	Opinión <input type="checkbox"/>
Proyectar respuesta <input type="checkbox"/>	Informe <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>
Observaciones:		

*[Handwritten signature]*

P. 12950

DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA		<input type="checkbox"/> URGENTE <input type="checkbox"/> IMPORTANTE
<input type="checkbox"/> Bibliotecas	<input type="checkbox"/> Gasecciones	<input type="checkbox"/> Agregar a su expediente
<input type="checkbox"/> Comisiones	<input type="checkbox"/> Gestión de Información	<input type="checkbox"/> Atender
<input type="checkbox"/> CCEP	<input type="checkbox"/> Oficialía Mayor	<input type="checkbox"/> Ayuda memoria
<input type="checkbox"/> Comunicaciones	<input type="checkbox"/> Otro	<input type="checkbox"/> Conformidad / VºBº
<input type="checkbox"/> Despacho Parlam.	<input checked="" type="checkbox"/> Relatoría, Agenda	<input type="checkbox"/> Consejo Directivo
<input type="checkbox"/> Diario de los Debates	<input type="checkbox"/> Reproducción de documentos	<input type="checkbox"/> Conocimiento y Fines
<input type="checkbox"/> DIDP	<input type="checkbox"/> Prev. y Seguridad	<input type="checkbox"/> Coordinar su atención
<input type="checkbox"/> DGA	<input type="checkbox"/> Serv. Auxiliares	<input type="checkbox"/> Elaborar Informe
<input type="checkbox"/> Enlace Gob. Reg.	<input type="checkbox"/> Trámite Documentario	<input type="checkbox"/> Junta de Portavoces
	<input type="checkbox"/> Transcripciones	<input type="checkbox"/> Publicar en el Portal
		<input type="checkbox"/> Trámite Correspondiente

ACUERDO 686-2002-2003/CONSEJO-CR

*Atender, si cumple con los requisitos.*

*[Handwritten signature]*

JAVIER ANGELES ILLMANN  
Director General Parlamentario (e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DGP
REVISADO POR: <i>[Signature]</i>
FECHA: 08/09/16
HORA: 3:10 pm

DEPARTAMENTO DE RELATORÍA, AGENDA Y ACTAS	URGENTE <input type="checkbox"/>	IMPORTANTE <input type="checkbox"/>
Área de Despacho Parlamentario <input type="checkbox"/>	Atender <input checked="" type="checkbox"/>	Agregar a sus Antecedentes <input type="checkbox"/>
Área de Redacción de Actas <input type="checkbox"/>	Tramitar <input type="checkbox"/>	Junta de Portavoces <input type="checkbox"/>
Área de Relatoría y Agenda <input type="checkbox"/>	Conocimiento y Fines <input type="checkbox"/>	Consejo Directivo <input type="checkbox"/>
Área de Trámite Documentario <input checked="" type="checkbox"/>	Elaborar Informe <input type="checkbox"/>	Comisión Permanente <input type="checkbox"/>
	Conformidad VºBº <input type="checkbox"/>	Licencia <input type="checkbox"/>
	Otros .....	

*[Handwritten signature]*

CÉSAR DELGADO GUUMBES  
Jefe (e) del Departamento de Relatoría, Agenda y Actas  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
13 SEP 2016
RECIBIDO
Firma: <i>[Signature]</i> Hora: 3:10 pm

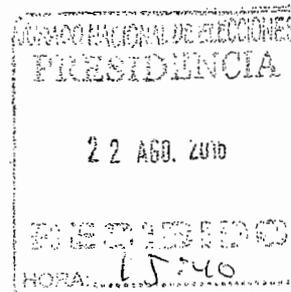
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Lima, 15 de setiembre del 2016  
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 242 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

*[Handwritten signature]*  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

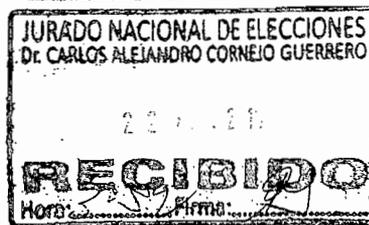


Lima, 22 de agosto de 2016

Oficio N.º 02-2016-PLENO-5/JNE



Señor Doctor  
**FRANCISCO TÁVARA CÓRDOVA**  
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones  
Presente.-



De mi consideración,

Tenemos el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, y remitirle la propuesta de proyecto de la Ley que agrega una cuarta disposición final a la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a efectos de prohibir la introducción de reformas legales desde un año antes del acto electoral o durante el desarrollo del proceso electoral respectivo, en 05 folios, la cual ha sido modificada de acuerdo a lo coordinado en sesión privada del pleno.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración personal.

Atentamente,



  
Dr. JORGE ARMANDO RODRÍGUEZ VÉLEZ, Ph.D.  
MIEMBRO TITULAR  
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



  
RAÚL CHANAMÉ ORBE  
MIEMBRO TITULAR DEL PLENO  
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

c.c.:  
Pleno 2,  
Pleno 4  
Secretaría General

**Ley que agrega una cuarta disposición final a la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a efectos de prohibir la introducción de reformas legales desde un año antes del acto electoral o durante el desarrollo del proceso electoral respectivo.**

El Jurado Nacional de Elecciones, organismo constitucional autónomo, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa conferido en el artículo 178 de la Constitución Política del Perú, regulado a su vez en el artículo 7 de la Ley N.° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, y en observancia de los requisitos exigidos por los artículos 75 y 76, inciso 4, del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente:

### **PROYECTO DE LEY**

#### **FÓRMULA LEGAL:**

El Congreso de la República;  
Ha dado la ley siguiente

#### **LEY QUE INCORPORA UNA CUARTA DISPOSICIÓN FINAL A LA LEY N.° 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, A EFECTOS DE PROHIBIR LA INTRODUCCIÓN DE REFORMAS LEGALES DESDE UN AÑO ANTES DEL ACTO ELECTORAL O DURANTE EL DESARROLLO DEL PROCESO ELECTORAL RESPECTIVO**

**Artículo único.-** Incorporar la cuarta disposición final a la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Incorpórese la cuarta disposición final a la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con el siguiente texto:



#### **TÍTULO XVII DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES (...)**

##### **CUARTA DISPOSICIÓN FINAL**

Las leyes en materia electoral se promulgan y publican hasta un año antes del acto electoral en que vayan a aplicarse y durante el desarrollo del proceso electoral está prohibido realizar reformas legales.

##### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**Única.-** Deróguese toda disposición legal que contravenga la presente ley.

##### **DISPOSICIÓN FINAL**

**Única.-** Adecúese toda norma que se oponga a la presente ley.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El proceso de Elecciones Generales 2016 ha presentado durante su desarrollo una serie de incidencias, muchas de ellas relacionadas a la aprobación de modificaciones dispersas en la normativa electoral, que llevaron a cuestionar la efectividad de la reforma electoral ejecutada, la cual no fue ni integral ni oportuna.

Desde el año 2011 los organismos que integran el Sistema Electoral Peruano vienen impulsando el proceso de reforma electoral a través de proyectos de reforma integral de la normativa electoral (comprendidos en los Proyectos de Ley de Código Electoral y de Código Procesal Electoral, además de proyectos orientados a promover la idoneidad de los candidatos a cargos de elección popular y facilitar el ejercicio de un voto informado), sin embargo, muy poco ha sido lo adoptado de tales iniciativas en las modificaciones puntuales aprobadas por el Congreso de la República, cuyo resultado, como bien sabemos, no ha sido el esperado por la ciudadanía.

Al respecto, si bien emprender la reforma electoral ha devenido en una necesidad de carácter impostergable, de cara a los procesos electorales por venir -no solo de calendario fijo sino también a los procesos relacionados al ejercicio de los derechos de control ciudadano, como son las consultas populares de referéndum y de revocatoria del mandato de autoridades regionales y municipales-, resulta necesario advertir la importancia de la oportunidad de efectuar tal reforma.

En tal medida, a efectos de no perturbar el normal desarrollo de los diferentes procesos electorales que se llevan a cabo en nuestro país, resulta necesario adoptar medidas que garanticen el marco normativo aplicable a cada proceso, obligando con ello a que toda reforma se realice con la debida anticipación, permitiendo a la ciudadanía y a las organizaciones políticas conocer de las mismas a fondo y prevenir la comisión de conductas prohibidas.



### 2. VIGENCIA DE LAS LEYES Y LEGISLACIÓN COMPARADA

Con relación a la vigencia de las leyes y su aplicación, la Constitución Política del Perú señala en sus artículos 103 y 109 lo siguiente:

**Artículo 103°.-** Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho.

**Artículo 109°.- Vigencia y obligatoriedad de la ley**

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

De tales dispositivos, se concluye que en nuestro país las leyes entran en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano y se aplican en forma inmediata a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes en dicho momento.

Ahora bien, en los últimos años hemos visto como diversas leyes han sido aprobadas en el ínterin de las convocatorias a procesos electorales, tales como la Ley N.° 29521, ley que modificaba los artículos 6, 8 y 17 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, y variaba el mecanismo de elección directa por un mecanismo de elección por delegados, y que fue publicada en pleno desarrollo del proceso de elección de consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura en los Colegios Profesionales distintos al Colegio de Abogados, del año 2010, igualmente, es el caso de la Ley N.° 30305, Ley de Reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú que prohíbe la reelección inmediata de los alcaldes, y que fue aprobada y publicada cuando ya se había convocado al proceso de Elecciones Municipales Complementarias 2015. Y sin duda, un caso más reciente es el de la modificación a la Ley de Organizaciones Políticas aprobada por la Ley N.° 30414, publicada dos meses después de efectuada la convocatoria a Elecciones Generales 2016.

Ante tales incidencias, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha tenido que evaluar en cada caso concreto las modificaciones efectuadas a las normas electorales, las cuales coincidían con el desarrollo de procesos electorales a los que normaban, a efectos de verificar que tales modificatorias no alteraran el proceso electoral; sin embargo, pese a tales medidas, el peligro de perturbación de los procesos electorales subsiste en tanto no se adopten medidas que aseguren la estabilidad del marco legal electoral o que obliguen a que su perfeccionamiento se discuta e implemente con la debida anticipación, a través de una prohibición expresa que impida o suspenda las modificaciones legales durante un determinado periodo de tiempo cercano al acto electoral, que pudiera devenir en una innecesaria perturbación del proceso electoral.

Al respecto, la legislación comparada nos muestra casos como la legislación ecuatoriana donde se contemplan prohibiciones en tal sentido, como la Constitución de la República del Ecuador que señala lo siguiente:

“Art. 117.- Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones.

En caso de que la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición afecte el normal desarrollo del proceso electoral, el Consejo Nacional Electoral propondrá a la Función



Legislativa un proyecto de ley para que ésta lo considere en un plazo no mayor de treinta días; de no tratarlo, entrará en vigencia por el ministerio de la ley.”

En el mismo sentido, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

“Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”

Por consiguiente, ante las reiteradas incidencias de modificaciones legales al marco electoral efectuadas en periodos no oportunos, resulta conveniente que nuestro marco legal electoral cuente también con dispositivos de protección de la indemnidad de los procesos electorales, requiriéndose de la implementación de una modificación similar en el sentido de prohibir toda modificación normativa que pueda afectar el marco jurídico electoral, conforme al sentido propuesto.

### **3. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La aprobación del presente proyecto de ley conlleva incorporar una cuarta disposición final a la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Tal modificación que tiene incidencia sobre el marco legal electoral vigente, se da únicamente en el sentido de limitar las modificaciones al mismo durante los procesos electorales y un año antes del acto electoral.

### **4. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

La aprobación del presente proyecto de ley no conlleva incrementos presupuestales, sino únicamente formula una regla de orden para una mejor gestión de las reformas legales en materia electoral, y por lo tanto, no demandará gastos adicionales al erario nacional.

### **5. PROPUESTA LEGISLATIVA**

Propuesta de incorporación de la cuarta disposición final a la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

**TÍTULO XVII**  
**DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES**  
**(...)**

#### **CUARTA DISPOSICIÓN FINAL**

**Las leyes en materia electoral se promulgan y publican hasta un año antes del acto electoral en que vayan a aplicarse y durante el desarrollo del proceso electoral está prohibido realizar reformas legales.**

