



Proyecto de Ley N° 1269/2016-CR

**LEY QUE ESTABLECE NUEVOS
PLAZOS PARA EL DESARROLLO DE
LOS PROCESOS ELECTORALES**

El **Grupo Parlamentario Fuerza Popular**, a iniciativa de la Congresista **ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 37°, 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE NUEVOS PLAZOS PARA EL
DESARROLLO DE LOS PROCESOS ELECTORALES**

Artículo 1°.- Objeto de la Ley.

Establecer nuevos plazos que permitan el desarrollo ordenado y adecuado de las Elecciones Generales, Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, y las Elecciones Regionales y Municipales, a fin de garantizar la libre y fiel expresión de la voluntad popular.

Artículo 2°.- Modificación de los artículos 59, 82, 109, 115 y 201 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modifícase los artículos 59, 82, 109, 115 y 201 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, según el siguiente texto:

“Plazo para el sorteo de los miembros, numeración y conformación de las Mesas de Sufragio

Artículo 59.- La numeración de las Mesas de Sufragio y el sorteo de sus miembros se efectúan por las Oficinas Descentralizadas de Procesos

Electorales correspondientes, por lo menos sesenta días (60) días naturales antes de la fecha señalada para las elecciones. Su conformación se da a conocer de inmediato a través de los medios de comunicación y por carteles que se fijan en los edificios públicos y en los lugares más frecuentados de la localidad.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil proporcionará obligatoriamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la dirección de los ciudadanos sorteados como miembros de mesa, dentro de los cinco días posteriores al sorteo.”

“Plazos para Convocatoria a Elecciones

Artículo 82.- La convocatoria a Elecciones Generales se hace con una anticipación no menor a doscientos cuarenta (240) días naturales a la fecha del acto electoral.

La convocatoria a Referéndum o Consultas Populares se hace con una anticipación no mayor de 90 (noventa) días naturales ni menor de 60 (sesenta).”

“Plazo de Inscripción de Fórmulas de Candidatos

Artículo 109.- Cada Partido Político, Agrupación Independiente o Alianza, registrado en el Jurado Nacional de Elecciones, sólo puede inscribir una fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, hasta cien cinco (105) días naturales antes de la fecha de las elecciones. El candidato que integre una fórmula ya inscrita no puede figurar en otra.

El Jurado Nacional de Elecciones publica en el Diario Oficial El Peruano la inscripción de cada fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, al día siguiente de efectuarse la misma.”

“Plazo de Inscripción

Artículo 115.- Cada partido político o alianza electoral de alcance nacional, inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones solo puede inscribir una lista de candidatos al Congreso de la República en cada distrito electoral ante el jurado electoral especial correspondiente, equivalente al número de congresistas que se ha previsto

elegir en éste. En aquellos distritos electorales para los cuales se ha previsto elegir menos de tres congresistas, se debe inscribir una lista con tres candidatos.

El candidato que integra una lista inscrita no puede figurar en otra.

El plazo para la inscripción de las listas será de hasta cien cinco (105) días naturales antes de la fecha de las elecciones.

El Jurado Nacional de Elecciones remitirá a la ONPE la lista definitiva de candidatos sesenta (60) días naturales antes de la elección.

Corresponde a la Oficina Nacional de Procesos Electorales el diseño, impresión y expedición de formatos para reunir las firmas de adhesión de los ciudadanos a que se refiere el inciso b) del artículo 88 de la presente Ley.”

“Artículo 201.- El Padrón Electoral actualizado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, que se utilizará en el proceso electoral convocado, será remitido al Jurado Nacional de Elecciones con doscientos veinte (220) días de anticipación a la fecha de las elecciones. El Jurado Nacional de Elecciones aprueba su uso dentro de los diez (10) días siguientes; de no hacerlo, al vencerse este plazo, el Padrón Electoral queda automática y definitivamente aprobado.

Para efectos del proceso de elecciones nacionales, regionales y municipales, el Padrón Electoral se cierra en la fecha de la convocatoria a elecciones.”

Artículo 3°.- Modificación de los artículos 22° y 40° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Modifícase los artículos 22° y 40° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, según el siguiente texto:

“Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones de candidatos

Los partidos políticos y demás organizaciones políticas realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular de manera simultánea. Estas se realizan **el primer domingo del mes de diciembre del año anterior** en el caso de las elecciones generales, y **el primer domingo de junio del año** de las elecciones regionales y municipales.”

“Artículo 40°.- Duración y frecuencia de la publicidad contratada en periodos electorales

La publicidad contratada con fines electorales está permitida desde los noventa (90) días naturales hasta los dos días previos a un acto electoral.

Cuando se trate de una elección general, el partido está impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión.

La publicidad sólo puede ser contratada por el Tesorero del partido político, del movimiento político o de la organización política local.”

Artículo 4°.- Modificación del artículo 12° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales

Modifícase el artículo 12° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, según el siguiente texto:

“Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos

Las agrupaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a la presidencia y vicepresidencia y una lista al consejo regional, acompañadas de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la lista por el jurado especial en cada circunscripción.

La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios.

La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:

1. No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres.
2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.
3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad. La inscripción de dichas listas puede hacerse hasta **cien cinco (105) días naturales** antes de la fecha de las elecciones. El Jurado Nacional de Elecciones remitirá a la ONPE la lista definitiva de candidatos sesenta (60) días naturales antes de la elección. El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo.”

Artículo 5°.- Modificación del artículo 10° de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales

Modifícase el artículo 10° de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, según el siguiente texto:

“Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos

Las Organizaciones Políticas y Alianzas Electorales a que se refiere el artículo precedente deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta cien cinco (105) días naturales antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes. El Jurado Nacional de Elecciones remitirá a la ONPE la lista definitiva de candidatos sesenta (60) días naturales antes de la elección.

La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

1. Nombre de la Organización Política o Alianzas Electorales nacional, regional o local.
2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el Documento Nacional de Identidad, número de éste y el domicilio real.
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de varones o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.

4. Acompañar una propuesta de Plan de Gobierno Municipal Provincial o Distrital según corresponda, la cual será publicada, junto con la lista inscrita por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.
5. El candidato que integre una lista inscrita no podrá figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción, así como tampoco podrá postular a más de un cargo."

Artículo 6°.- Dejar sin efecto las disposiciones que se opongan a la presente ley.



ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA
Congresista de la República

[Handwritten signature]

Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Handwritten signature]
V. Latorra

[Handwritten signature]
MARCELO M. CASTAÑO P.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
ESTHER S. CUEDRA VETA

[Handwritten signature]
Lizama Santos

[Handwritten signature]
Dias Paredes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 24 de Abril del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 269 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO RIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



Luis F. Galarza Vargara
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

ESTELITA ROSA BUSTOS ESPINOZA
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Problemática que pretende resolver la iniciativa

En el Perú es una necesidad una reforma integral del sistema y la normatividad electoral. El Congreso, y de igual modo, los organismos electorales, vienen canalizando las diversas propuestas al respecto. Actualmente existe en el Congreso de la República, un avance de Informe del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral, que recomienda la aprobación de un Nuevo Código Electoral, en donde se incluye un nuevo cronograma electoral para cada proceso electoral. Sin perjuicio de ello, y como parte de esta, es importante plantear para el debate un enfoque integrado del cronograma electoral que permita el cumplimiento de los diversos procesos y procedimientos electorales dentro de los plazos legales, y con la debida solvencia cronológica para un proceso electoral ordenado y para evitar poner en riesgo el mismo.

Es de conocimiento general que los diversos actores políticos, comunicacionales y sociales han expresado las dificultades que se viven en cada proceso electoral respecto a lo ajustado de los plazos y términos de diversas etapas, trámites o procedimientos administrativos que se realizan durante el proceso electoral. Sin duda, los legisladores que en cada norma propusieron y aprobaron dichos plazos, se basaban en el supuesto de que la magnitud de peticiones, solicitudes, impugnaciones y diversos trámites podrían hacerse dentro de los plazos previstos, pero desde ya varios procesos electorales se viene apreciando que son insuficientes para atender la carga procesal que se genera. En resumen, se necesita plazos más holgados para la atención, solución o resolución de los diversos trámites o gestiones que se producen en los procesos electorales.

2. Fundamentación

En las democracias, el sistema electoral tiene como finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y sean el reflejo exacto y oportuno de la voluntad de los electores expresada en las urnas por votación directa y secreta. Las elecciones son una necesidad democrática. Así lo refiere Fernando Tuesta:

“Una democracia estable exige elecciones con cierta frecuencia. En América Latina el paso de la dictadura a la democracia y viceversa, una suerte de péndulo, creaba períodos en los que había elecciones que, si bien variaban de país en país, no dejaban de ser períodos relativamente cortos. Desde la década de 1970 se desarrolla lo que se denominó la Tercera Ola de democratización (Huntington, 1994), que comienza con la caída de las dictaduras de Portugal, España, Grecia y, en América Latina, con el retiro de las dictaduras militares. En este marco, no existe período en la historia de América Latina en el que se hayan realizado más procesos electorales que en los últimos veinticinco años. En algunos casos, el número de elecciones supera a todas las efectuadas desde la fundación de las repúblicas. Un ejemplo claro de esta evolución democrática podemos encontrarlo revisando el caso peruano.”¹

La democracia se fundamenta en la participación política y en el respeto a la voluntad popular. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, respecto a la participación política, plantea en su artículo 21°, lo siguiente²:

- (1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
- (2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
- (3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

¹ TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *La democracia tiene un costo: hacer elecciones*. Artículo en ONPE, Elecciones 2004. pág. 156-157. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/DA44F090B9402DC1052575A60078F4B7/\\$FILE/1hacer.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/DA44F090B9402DC1052575A60078F4B7/$FILE/1hacer.pdf). Revisado el 03/04/2017.

² Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Revisado el 20/04/2017.

Por su lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, plantea en su artículo 25^o, lo siguiente:³

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) 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;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”*

La Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas afirma lo siguiente: *“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, la elección de elecciones periódicas libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; (...) Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública (...).”*⁴

La Asamblea General de las Naciones Unidas declara que los elementos esenciales de la democracia incluye el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otros (...), y también comprenden el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas libres e imparciales por sufragio universal...”⁵

³ Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. Revisado el 20/04/2017.

⁴ PÉREZ CASAVARDE, Efraín. *“Manual de Derecho Constitucional”*, pág. 1080-1081. *Manual de Derecho Constitucional*; 1^o Edición: Lima, Octubre de 2013, Editorial ADRUS D&L EDITORES S.A.C.

⁵ *Íbid*, pág. 1081, segundo párrafo.

El Sistema Electoral Peruano

Conforme al artículo 176° de la Constitución Política del Perú, el sistema electoral tiene entre otras funciones básicas "(...) *el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares (...)*". Y según su artículo 177°, el "*Sistema Electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE); la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)*", organismos electorales que actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

El sistema electoral peruano tiene bajo su responsabilidad realizar los procesos electorales que se indican a continuación:

1. Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones
Elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, Elección de Congresistas, y las Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, en concordancia con la Ley N° 28360;
2. Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales
Elección de Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros Regionales;
3. Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales
Elección de Alcaldes y Regidores.

Sobre los Procesos Electorales en el Perú

Todo proceso electoral se realiza siguiendo sucesivamente las siguientes fases: fase previa a las elecciones o etapa preparatoria, la jornada electoral propiamente dicha, y la fase post electoral.⁶

En la fase previa se realizan un conjunto de procesos, procedimientos y actos preparatorios establecidos por ley con el propósito de facilitar a los organismos electorales la organización de todos los planes previos a la realización de los comicios, y permitir la preparación y ejecución de todas las acciones para que

⁶ PÉREZ CORTI, José. "El Proceso Electoral". Disponible en:
http://www.joseperezcorti.com.ar/el_proceso_electoral.htm. Revisado el 19/04/2017.

los comicios se lleven a cabo con la limpieza e idoneidad que requieren. Todo proceso electoral requiere planificación, organización y ejecución de todas sus etapas: convocatoria del proceso, preparación del Padrón Electoral, inscripción de las organizaciones políticas y de candidatos, contratación y capacitación del personal que llevará a cabo el proceso, activación y despliegue de los órganos electorales, selección de los lugares donde se realizará la votación, elección de los miembros de mesa, elaboración de los materiales electorales, producción y difusión de la información a los electores, despliegue de los materiales electorales a los centros de votación, y medidas de seguridad que se deben tomar, entre otras.

Los actos realizados en la misma jornada electoral corresponden a todo lo que se realiza el día de las elecciones. Se caracteriza por ser el momento en que se traslada el ejercicio individual del voto de cada ciudadano en la decisión colectiva que determina quiénes resultarán depositarios de la soberanía popular durante el período de tiempo que señale la ley.

En la tercera y última fase de un proceso electoral, se realizan los actos que pretenden determinar los resultados de la voluntad popular, y resolver los posibles problemas o situaciones que se hubieren producido durante la realización de la jornada electoral. Esta fase del proceso tiene por finalidad inmediata el control de legalidad definitivo de la elección para poder pasar a la etapa de adjudicación de cargos y proclamación de las autoridades electas. Luego del cómputo del sufragio, resolución de impugnaciones y actas observadas, y proclamación de los resultados (algunos incluyen la entrega de credenciales), se tiene por cumplida la actividad electoral y ésta llega a su fin.⁷

Ahora bien, en las respectivas fases del proceso electoral se puede observar que se dan un conjunto de actividades que involucran a las organizaciones políticas, candidatos, organismos electorales, medios de comunicación, entre otras, que a la manera de procesos encadenados, requieren de plazos (algunos preclusivos)

⁷ FERNÁNDEZ MASÍS, Héctor. "El Proceso Electoral". *Revista de Derecho Electoral* N° 1, Costa Rica, 2006. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/fernandez.pdf>. Revisado el 19/04/2017.

para su ejecución, desde la convocatoria al proceso, pasando por la jornada electoral hasta la proclamación de resultados.

Plazos legales vigentes en los procesos electorales en el Perú

En los diferentes procesos electorales en nuestro país, se tienen los siguientes plazos legales:

1. Elecciones Generales y Parlamento Andino.-

- Convocatoria. La convocatoria a elecciones generales se hace entre los 120 días y los 150 días anteriores al día de la elección (Art. 82° Ley Orgánica de Elecciones)
- Cierre de Padrón Electoral. El padrón electoral se cierra 120 días antes de la fecha de las respectivas elecciones. (Art. 1 de la Ley N° 27764)
- Remisión de Padrón Electoral. El padrón electoral será remitido del RENIEC al JNE con 90 días de anticipación a la fecha de las elecciones (Art. 201° Ley Orgánica de Elecciones).
- Inscripción de alianzas. Entre los 180 días calendarios anteriores a la fecha de elección y los 30 días antes del plazo para la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República (Art. 15° Ley de Organizaciones Políticas).
- Elecciones Internas. Las organizaciones políticas realizan elecciones internas entre los 180 días anteriores a la elección y 21 días antes del plazo para la inscripción de candidaturas (Art. 22° Ley de Organizaciones Políticas).
- Inscripción de candidaturas. Se pueden inscribir la fórmula de candidatos presidenciales hasta 90 días naturales antes de la fecha de las elecciones (Art. 109° Ley Orgánica de Elecciones), y para listas de candidatos al Congreso hasta 60 días naturales antes de la fecha de las elecciones (Art. 115° Ley Orgánica de Elecciones).
- Sorteo de miembros de mesa. La numeración de las mesas de sufragio y el sorteo de sus miembros se efectúan por lo menos 45 días naturales antes de la fecha señalada para las elecciones (Art. 59° de la Ley Orgánica de Elecciones).

2. Elecciones Regionales y Municipales.-

- Convocatoria. La convocatoria a elecciones regionales se hace con una anticipación no menor a 240 días naturales a la fecha del acto electoral (Art. 4° Ley Elecciones Regionales), y para las elecciones municipales se hace con una anticipación no menor de 240 días naturales a la fecha de las elecciones (Art. 3° Ley Elecciones Municipales).
- Cierre de Padrón Electoral. Para las elecciones regionales y municipales, el padrón electoral se cierra a la fecha de la convocatoria (Art. 201° de la Ley Orgánica de Elecciones).
- Remisión de Padrón Electoral. El padrón electoral será remitido del RENIEC al JNE con 90 días de anticipación a la fecha de las elecciones (Art. 201° Ley Orgánica de Elecciones).
- Inscripción de organizaciones políticas. Las organizaciones políticas que deseen participar en el proceso electoral, pueden inscribirse hasta 120 días naturales antes de la elección (Art. 11° Ley de Elecciones Regionales y Art. 9° Ley de Elecciones Municipales).
- Inscripción de alianzas. Las alianzas pueden inscribirse hasta 120 días naturales antes de la elección (Art. 11° Ley de Elecciones Regionales y Art. 9° Ley de Elecciones Municipales).
- Elecciones Internas. Las organizaciones políticas realizan elecciones internas entre los 180 días anteriores a la elección y 21 días antes del plazo para la inscripción de candidaturas (Art. 22° Ley de Organizaciones Políticas).
- Inscripción de candidaturas. La inscripción de las listas regionales y municipales puede hacerse hasta 90 días naturales antes de la fecha de las elecciones (Art. 12° Ley de Elecciones Regionales y Art. 10° Ley de Elecciones Municipales).
- Sorteo de miembros de mesa. La numeración de las mesas de sufragio y el sorteo de sus miembros se efectúan por lo menos 45 días naturales antes de la fecha señalada para las elecciones (Art. 59° de la Ley Orgánica de Elecciones).

Plazo de Convocatoria

Sobre el plazo de la convocatoria, comparando el plazo de las elecciones generales (entre 120 días y 150 días anteriores al día de la elección) con las elecciones regionales y municipales (240 días naturales a la fecha del acto electoral), las primeras tienen un plazo que resulta insuficiente o muy ajustado para la envergadura y alcance del mismo (a nivel nacional y en el extranjero). En las últimas elecciones generales se ha podido observar que los plazos para el cierre de inscripción de organizaciones políticas, constitución de alianzas electorales, para la realización de la democracia interna, inscripción de candidatos, entre otros, resultan muy ajustados, y ponen en riesgo el propio proceso electoral, por lo que se propone que la convocatoria a Elecciones Generales y de representantes ante el Parlamento Andino sea de 240 días antes de la fecha del acto electoral, como se ha establecido para las Elecciones Regionales y Municipales. El ex Jefe de la ONPE, Mariano Cucho, lo planteó:

"El nuevo Congreso de la República (2016-2021) tiene la oportunidad histórica de hacer realidad una reforma electoral integral, que fortalezca la institucionalidad y la transparencia de los partidos, y contribuya a consolidar nuestra democracia. (...) Asimismo, ampliar el plazo entre la convocatoria a las Elecciones Generales y el día de la jornada electoral, actualmente de entre 120 y 150 días naturales; período muy estrecho en comparación a los 240 días que hay para las Elecciones Municipales y Regionales".⁸

Cierre del Padrón Electoral

En cuanto al cierre del padrón electoral, tenemos que éste es la relación de los ciudadanos hábiles para votar, y se elabora a partir del registro único de identificación de las personas, se mantiene y actualiza por el RENIEC según los cronogramas y coordinaciones de la ONPE. Al cerrarse el padrón electoral, solo votan aquellos que se encuentran inscritos hasta esa fecha, no pudiéndose hacer

⁸ CUCHO, Mariano. Editorial: Debate impostergable. ONPE. Reporte Electoral N° 95. Año 13. Agosto 2016. Página 2.

cambios de domicilio, corrección de nombres, reporte de fallecidos, y otros, hasta que culminen las elecciones. Con los datos que contiene el padrón electoral se elaboran las listas de electores de cada circunscripción y se determinan el número y composición de las mesas de sufragio. Por ello, la propuesta es que para las elecciones generales y las elecciones regionales y municipales el padrón se cierre a la fecha de convocatoria del respectivo proceso electoral. Ello permitirá tener plazos más amplios para el desarrollo de las actividades electorales.

Remisión del Padrón Electoral

Sobre la remisión del Padrón Electoral por el RENIEC al JNE, el Padrón Electoral que debe ser utilizado en el respectivo proceso electoral es remitido por el RENIEC al JNE para su aprobación con 90 días de anticipación, el JNE tiene 10 días para aprobarlo, y si no lo hace en el plazo establecido, se tiene por aprobado de forma automática. El Padrón Electoral aprobado es remitido luego a la ONPE. La propuesta es ampliar a 220 días la remisión del Padrón Electoral por el RENIEC al JNE, dando un mayor plazo para el sorteo de miembros de mesa.

Elecciones Internas

Respecto a las elecciones internas, según la Ley N° 28094, la elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la referida Ley, el estatuto y el reglamento electoral de la organización política, el cual no puede ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado. Consideramos fundamental que la democracia debe iniciarse en el primer eslabón: las elecciones al interior de los partidos políticos.

Toda agrupación política debe garantizar la pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral. Para tal efecto, debe establecer las normas internas que correspondan, en especial, el reglamento electoral de la agrupación política. Los procesos electorales internos organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental para la elección de candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, representantes al Congreso de la República, presidente y vicepresidente regional y alcaldes de las

provincias que son capitales de departamento, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Estas se efectúan entre los ciento ochenta (180) días calendarios anteriores a la fecha de elección y veintiún (21) días antes del plazo para la inscripción de candidatos (art. 22° LOP). La novedad que se propone es que las organizaciones políticas realicen elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular en forma simultánea, en una sola fecha.

Esta propuesta coincide con lo planteado por el Jurado Nacional de Elecciones en su Anteproyecto de Código Electoral de diciembre de 2016, conforme al principio de supremacía constitucional, que le otorga al JNE (como organismo constitucionalmente autónomo) la iniciativa en la formación de las leyes a tenor de artículo 178° de la norma fundamental:

"Artículo 88.- Oportunidad de las elecciones de candidatos.

*Los partidos políticos, movimientos regionales y las alianzas electorales realizan elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular de manera simultánea según corresponda el proceso electoral. En las elecciones generales se realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a las elecciones. En las elecciones regionales y municipales se realizan elecciones internas el primer domingo de junio del año de las elecciones."*⁹

Este modelo se da en otros países y sin duda ya es posible aplicarse en el Perú con éxito. En América Latina se viene avanzando en el tema:

*"El inicio de cambios en la forma de elegir a los candidatos presidenciales es pues un hecho que se va asentando lentamente en el panorama político latinoamericano, pero que ya es mayoritario..."*¹⁰

⁹ JNE. Anteproyecto de Código Electoral. Lima, diciembre 2016. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf> . Revisado el 20/04/2017.

¹⁰ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. "Experimentos de Democracia Interna: las primarias de partidos en América Latina", Kellogg Institute, Working Paper #293, Abril 2002. Pág. 35. Disponible en: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/293.pdf> . Revisado el 18/04/2017.

Por otro lado, la ONPE también coincide con la propuesta, tal como se aprecia en el artículo 22° de su Proyecto de Nueva Ley de Partidos Políticos.¹¹

Por ejemplo, en Argentina, la Ley 26.571, Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, del 11 de diciembre de 2009, dispone en su artículo 18° que *"en adelante, se denomina elecciones primarias a las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias"*; y en su artículo 19°: *"Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentará una sola lista"*. En Ecuador el tema tiene rango constitucional y por ende, obligatorio: es la Constitución de la República del 2008, la que en su artículo 108°, expresa que *"Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias"*. Y en Chile, si bien son voluntarias, se realizan simultáneamente. Así lo dispone su Ley 20.640, Ley que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la Nominación de Candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes, del 29 de noviembre de 2012, que en su artículo 3° señala que: *"Las elecciones primarias se realizarán simultáneamente en las fechas indicadas para todos los candidatos de los partidos políticos o pactos electorales que participen en ellas"*.

Por ello, se plantea que para las elecciones generales, las elecciones internas se realicen el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a las elecciones generales; y para las elecciones regionales y municipales, las

¹¹ ONPE. Propuesta Legislativa: Nueva Ley de Partidos Políticos. Disponible en: <https://www.web.onpe.gob.pe/elecciones/reforma-electoral/>. Revisado el 20/04/2016.

elecciones internas se realicen el primer domingo de junio del año de las elecciones regionales y municipales.

Presentación de Listas de Candidatos

En cuanto a la presentación de listas de candidatos, actualmente, los plazos establecidos para el cierre de presentación de listas de candidatos para fórmulas presidenciales para Presidente de la República y Vice Presidentes (Art. 109° LOE), y Elecciones Regionales y Municipales (Art. 12° LER y Art. 10° LEM), es de 90 días antes del proceso electoral. Y para la elección de Congresistas y representantes ante el Parlamento Andino (Art. 115° de la LOE), el plazo de presentación de listas de candidatos es de 60 días antes del proceso electoral. La insuficiencia de estos plazos se demuestra una tras otra elección. De acuerdo a la casuística que se ha presentado en los procesos electorales organizados por la ONPE, los plazos para la emisión de las resoluciones definitivas se duplican debido a que los expedientes deben pasar por dos etapas: la de admisión a trámite de la lista de candidatos, y la de emisión de resoluciones definitivas de inscripción de candidatos.

En ambas, los recursos impugnatorios frecuentemente pasan por las dos instancias regulares más el recurso extraordinario. Por eso, el planteamiento que se hace es que el plazo máximo de inscripción de candidatos en las elecciones generales (presidenciales, congresales y al Parlamento Andino) y las elecciones regionales y municipales, sea de 105 días calendario antes del día de la elección.

Se ha dado el caso de organizaciones políticas que fueron incluidas en las cédulas de sufragio de las elecciones generales, en razón a que las resoluciones que confirmaban su retiro del proceso electoral fueron emitidas después de la fecha de inicio de la impresión de las cédulas de sufragio. Esta situación tuvo que resolverse por parte del JNE, emitiendo las resoluciones que disponían que los votos emitidos a favor de estas organizaciones políticas sean contabilizados como nulos. Igual situación se ha dado con el caso de la verificación de las hojas de vida, en las que a pesar de estar inscritas las listas y confirmada su participación en el proceso electoral, se han excluido algunos candidatos después de la impresión y remisión de los carteles de candidatos a las ODPE.

Ello hace necesario establecer un plazo mínimo para disponer de la información confirmada de organizaciones políticas y candidatos que participarán en el proceso electoral, para el desarrollo de las operaciones electorales, y para aplicar los controles de calidad necesarios que garanticen que el material electoral contenga la información fidedigna de las organizaciones políticas y candidatos participantes. Se concluye que la información de las listas definitivas de candidatos que participarán en los procesos electorales, después de haber superado el periodo de tachas, sean comunicadas a la ONPE por lo menos 60 días antes de la jornada electoral, y que esta información no sufra ningún tipo de modificación luego de esa fecha.

Sorteo de Miembros de Mesa

Sobre el sorteo de miembros de mesa, una vez que el JNE entrega el Padrón Electoral a la ONPE, se conforman las mesas de sufragio y se asignan a los locales de votación previamente validados. Según el artículo 59° de la Ley Orgánica de Elecciones, el sorteo de miembro de mesa es hasta 45 días antes de la elección. Para el sorteo de miembros de mesa en cada ODPE, se requiere que éstas se encuentren instaladas (con local alquilado, instalaciones telefónicas y servicios de internet y personal contratado), por lo que debe plantearse un plazo ni tan extenso ni tan restringido. Por ello, se considera un plazo de 60 días como uno apropiado para el sorteo de los miembros de mesa.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no generará costos económicos al Estado, por cuanto se trata de modificaciones o ampliaciones de plazos sobre procesos y actividades ya contemplados en la legislación electoral, pero que tendrán el beneficio evidente de permitir a los organismos electorales ejercer sus funciones dentro de plazos razonables y prudentes, en beneficio de la democracia y la gobernabilidad en nuestro país.

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Mediante la propuesta normativa se pretende modificar los artículos 59°, 82°, 109°, 115° y 201° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, los artículos 22° y 40° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, el artículo 12° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, y el artículo 10° de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.

Asimismo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE, presentó también un proyecto de ley sobre el tema, entre otros presentados al Congreso de la República, mediante documento cuyo número y fecha no ha podido ser obtenido, y del cual han sido tomados en cuenta varios criterios como insumos para la elaboración del presente proyecto.

Por otro lado, varios proyectos de ley ya presentados se plantean modificaciones en algunos de los plazos analizados:

1. Proyecto de Ley N° 1089/2016-CR, del Congresista Richard Acuña Núñez, quien plantea la modificación de los artículos 22° y 40° de la Ley de Organizaciones Políticas, siendo la diferencia sustancial que dicho proyecto plantea un nuevo período de elecciones internas, entre 200 días antes de la elección y 40 días antes de la inscripción de candidatos, mientras que nuestro proyecto plantea las elecciones internas en una sola fecha para todas las organizaciones participantes.
2. Proyecto de Ley N° 637/2016-CR del Congresista Richard Acuña Núñez, que plantea la modificación de los artículos 109° y 115° de la Ley Orgánica de Elecciones, pero no se refiere a cambios en los plazos para la inscripción de fórmulas de candidatos presidenciales y congresales.
3. Proyecto de Ley N° 497/2016-CR de la Congresista Rosa María Bartra Barriga, que plantea modificaciones a la Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Organizaciones Políticas, Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales. En el caso de la Ley Orgánica de Elecciones plantea

la modificación de su artículo 82°, para que la convocatoria sea 240 días antes del acto electoral, plazo que coincide con nuestra propuesta; en el artículo 109°, propone la inscripción de la lista de candidatos hasta 105 días antes de las elecciones presidenciales y en el artículo 115° la inscripción de candidatos congresales en el mismo plazo, lo que coincide con nuestra propuesta. En el caso de la Ley de Organizaciones Políticas, plantea la modificación del artículo 22° con un nuevo plazo para las elecciones internas entre 210 y 135 días antes de la fecha de elección. En este punto en particular consideramos importante un debate más exhaustivo ya que nuestra propuesta considera que las elecciones primarias deben ser en un solo día por su carácter obligatorio para todas las organizaciones políticas. En el caso de la Ley de Elecciones Regionales, propone la modificación del artículo 12°, para que la inscripción de listas regionales pueda hacerse hasta 105 días antes de la elección; y en la Ley de Elecciones Municipales, propone la modificación del artículo 10°, para que la inscripción de candidatos sea hasta 105 días antes de la elección. Aquí, nuestra propuesta también es coincidente en el plazo de hasta 105 días antes de la elección para la inscripción de las listas regionales y municipales.

Estas diversas propuestas pueden permitir un debate amplio y fecundo sobre la temática, que es parte de una reforma electoral más profunda en el Perú.