

Proyecto de Ley N° 2603/2017-CR



LEY QUE GARANTIZA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SUFRAGIO DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LA POLICÍA NACIONAL, CON LA IMPLEMENTACIÓN DE MESAS DE TRANSEUNTES, A TRAVÉS DE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 68° Y 70° DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, LEY N° 26859

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, por iniciativa del Congresista de la República **CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA**, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE GARANTIZA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SUFRAGIO DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LA POLICÍA NACIONAL, CON LA IMPLEMENTACIÓN DE MESAS DE TRANSEUNTES, A TRAVÉS DE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 68° Y 70° DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, LEY N° 26859

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto el garantizar el derecho fundamental de sufragio activo de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, que el día de la elección presten servicios en una circunscripción electoral distinta a aquella en la cual le corresponde sufragar regularmente, en el marco de los procesos de elección de presidente y vicepresidentes de la República, representantes peruanos ante el Parlamento Andino y consultas populares de carácter nacional, disponiendo para tales efectos la habilitación obligatoria del mecanismo de mesas de transeúntes, para dichos ciudadanos.

Artículo 2°.- Modificación de los artículos 68° y 70° de la Ley Orgánica de Elecciones

Modifíquese los artículos 68° y 70° de la Ley Orgánica de Elecciones, de la siguiente manera:

Instalación de Mesas de Transeúntes

Artículo 68.- *Corresponde al Jurado Nacional de Elecciones disponer la instalación de Mesas de Transeúntes para cualquier elección de carácter nacional.*

Para posibilitar el ejercicio del derecho de sufragio activo de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que el día de la elección presten servicios en una circunscripción electoral distinta a la que le corresponde sufragar, el Jurado Nacional de Elecciones obligatoriamente



dispondrá la instalación de mesas de transeúntes en los procesos de elección de presidente y vicepresidentes de la República, representantes peruanos ante el Parlamento Andino y consultas populares de alcance nacional.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales garantiza la instalación de las Mesas de Transeúntes.

Inscripción en Mesa de Transeúntes

Artículo 70.- El ciudadano que fuera a hacer uso de una mesa de transeúntes, deberá apersonarse a la Oficina del Registro Distrital de Identificación y Estado Civil del lugar donde pretende votar para cumplir los requisitos respectivos. El trámite deberá realizarse con una anticipación no menor de noventa (90) días respecto de la elección."

La inscripción en las mesas de transeúntes para los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, se efectuará en función al listado que oportunamente deben remitir el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de norma

Las entidades del Sistema Electoral adecuarán los reglamentos pertinentes a lo dispuesto por esta ley.

Lima, 15 de marzo de 2018.

Handwritten signature: Luis López Villa

Handwritten signature: Carlos Domínguez Herrera
CARLOS DOMINGUEZ HERRERA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Handwritten signature: Daniel Salaverry Villa
D. SALAVERRY VILLA

Handwritten signature: R. M. R. G. O.

Handwritten signature: Daniel Salaverry Villa
Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

Handwritten signature: Betty...

Handwritten signature: G. Trujillo

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 27 de MARZO del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2603 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

LA RESTRICCIÓN DEL DERECHO A SUFRAGIO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL

Históricamente la restricción del derecho al sufragio es un factor que ha estado presente en diversas constituciones, al respecto podemos mencionar a las constituciones de 1933 y 1979, las cuales establecían dicha limitación de manera específica para los miembros de la Fuerza Armada. Al respecto, la Constitución de 1933 en su artículo 87°, señalaba: "*No pueden votar los que tengan en suspenso el ejercicio de la ciudadanía y los miembros de la Fuerza Armada mientras se hallen en servicio. No hay otras inhabilitaciones*".¹ Por su parte, la Constitución de 1979, a través de su artículo 67° restringía el derecho a sufragio activo y pasivo para los ciudadanos que tenían la condición de miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en servicio activo, pues indicaba que no podían votar ni ser elegidos, estableciendo además que no existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones al respecto.

En relación en la Constitución de 1993, debemos precisar que inicialmente a través de su artículo 34°, mantenía tal restricción bajo el siguiente texto: "*Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad no pueden elegir ni ser elegidos. No existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones*"; sin embargo, posteriormente dicho dispositivo fue materia de modificación por el artículo único de la Ley N°28480 del 30 de marzo de 2005, que reformuló dicho artículo con el siguiente texto: "*Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.*"

Es mediante la modificatoria detallada líneas arriba que el ordenamiento constitucional vigente, posibilita el ejercicio del derecho de sufragio activo es decir, el derecho a votar, de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, manteniendo respecto a ellos la restricción del derecho a sufragio pasivo, esto es, el derecho a ser elegido.

EL DERECHO A SUFRAGIO ACTIVO COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Tal como lo señala Presno Linera, en relación al derecho al voto, a través de su incorporación a la Constitución, este derecho alcanza el rango de fundamental; al respecto, indica que ello se relaciona con lo señalado en 1803 el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *Marbury v. Madison*, que "se impone sobre cualquier disposición legislativa que le sea contraria, sea de ámbito estatal o regional". El carácter "fundamental" de la participación se deriva, pues, de su inclusión en la norma superior del ordenamiento, que le otorga un objeto y un contenido determinados, sobre los que el Legislador podrá realizar determinadas concreciones, pero siempre en el marco impuesto por el texto constitucional. Este rasgo es característico de las

¹[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A1D62ED132A307C5052575A2005B9F92/\\$FILE/1margarita.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A1D62ED132A307C5052575A2005B9F92/$FILE/1margarita.pdf)

Constituciones democráticas, lo que impide que se produzca el fenómeno, frecuente durante el siglo XIX, de que el contenido del voto sea determinado por el Legislador ante el silencio de la Norma Suprema, y evita también que se puedan articular restricciones no admitidas ni queridas por el constituyente.²

Para, David Moya, el derecho de toda persona a votar y poder ser votada es un derecho fundamental. Ampara dicha afirmación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948 cuyo artículo 21° reconoce que todo el mundo tiene derecho a tomar parte en la dirección de los quehaceres públicos de su país, sea de manera directa o a través de representantes elegidos libremente. Asimismo, establece que toda persona tiene derecho a acceder a las funciones públicas del país en condiciones de igualdad. La voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad de los poderes públicos: esta voluntad debe expresarse mediante elecciones sinceras que deben celebrarse periódicamente por sufragio universal igual y secreto, o siguiendo cualquier procedimiento equivalente que asegure la libertad de voto.³

CIRCUNSTANCIAS QUE IMPOSIBILITAN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO DE MIEMBROS DE FF.AA. Y FF.PP.

A pesar de que la regulación constitucional vigente establece a través de un texto claro y expreso, la posibilidad de ejercer el derecho al voto por parte del personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, subsisten circunstancias que impiden el ejercicio de tal derecho, es el caso de la situación que se presenta cuando el personal de dichas entidades en ejercicio de su función como fuerzas del orden, durante el día de la elección, deben concurrir a una circunscripción electoral distinta a aquella en la cual les corresponde votar; ello se presenta en cada proceso como una situación evidente de restricción del derecho de sufragio de los miembros de las fuerzas del orden, constituyendo un obstáculo para el ejercicio del derecho de sufragio, el cual puede ser superado a través de la implementación de la mesa de transeúntes para los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales.

ANTECEDENTES EN MATERIA LEGISLATIVA

El presente Proyecto de Ley tiene como antecedente el Proyecto de Ley N° 4693/2010-CR, "Ley que modifica los artículos 68° 69° y 70° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para facilitar el acceso en las mesas de transeúntes a las fuerzas armadas y Policía Nacional, con la finalidad que ejerzan su derecho al voto." El cual señalaba en su exposición de motivos que su objetivo principal era otorgar facilidades a los miembros de las fuerzas del orden, en compatibilidad con sus funciones de servicio.

Asimismo, dicha iniciativa aludía al contenido del artículo 348° de la Ley orgánica de Elecciones al señalar: "*El Comando de la Fuerza Armada pone a disposición de la Oficina Nacional de Procesos Electorales los efectivos necesarios*

² Miguel Angel Presno Linera. (2011) El derecho de voto: un derecho político fundamental <https://presnolinera.files.wordpress.com/2011/10/el-derecho-de-voto-un-derecho-polc3adtico-fundamental-libro.pdf>. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo.

³ Profesor de derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2015/07/DretVot_DMoya.pdf

para asegurar el libre ejercicio del derecho de sufragio, la protección de los funcionarios electorales durante el cumplimiento de sus deberes y la custodia del material, documentos y demás elementos destinados a la realización del acto electoral.(...) Para que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional puedan cumplir con tales funciones, sus respectivos comandos ordenan la inamovilidad de un sector importante de sus efectivos durante el día de las elecciones y destacan a otros para el cuidado de los locales de votación y centros de cómputo, lo que implica que gran parte del personal militar y policial no estarán físicamente en la circunscripción donde deberían ejercer su derecho a elegir, por lo que es de suponer que una parte importante de los ciudadanos militares y policías estarán imposibilitados materialmente de poder ejercer su derecho al voto, y es por esto la necesidad de adecuar las mesas de transeúntes a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional".

Sin embargo, a diferencia de la presente iniciativa legislativa, el Proyecto de Ley N° 4693/2010-CR, al plantear modificar el artículo 68° de la Ley Orgánica de Elecciones, no establece el carácter obligatorio de la disposición vinculada a la instalación de mesas de transeúntes a cargo del Jurado Nacional de Elecciones; asimismo, no señala que esta obligatoriedad se dé solo respecto a los procesos de elección de presidente y vicepresidentes de la República, representantes peruanos ante el Parlamento Andino y consultas populares de alcance nacional, los cuales son de ámbito nacional y de residentes en el extranjero, dejando de lado el proceso de elección de congresistas de la República así las elecciones de ámbito regional y local, en tanto complicarían la implementación del sistema de mesa de transeúntes dada la naturaleza y características de una elección con distrito electoral múltiple.

Respecto al artículo 70°, se especifica que corresponde al Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, el remitir de manera oportuna el listado correspondiente al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Finalmente se señala aspectos referidos a la necesidad de adecuar la reglamentación respectiva a los alcances de la Ley.

OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Sin duda las modificaciones planteadas en el Proyecto de Ley sobre la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859°, tienen por objeto el garantizar el derecho fundamental de sufragio activo de los miembros de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, en la elección de presidente y vicepresidentes de la República la cual se efectúa en distrito electoral único de ámbito nacional, la elección de representantes peruanos ante el Parlamento Andino, también desarrollada en distrito electoral único de ámbito nacional,⁴ y consultas populares de carácter nacional, disponiendo para tales efectos la habilitación del mecanismo de mesa de transeúntes.

⁴ Ley de elecciones de representantes ante el Parlamento Andino. LEY N° 28360. Artículo modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28643, publicada el 08 Diciembre 2005, cuyo texto es el siguiente: Artículo 1.- Elección de representantes. Los representantes peruanos ante el Parlamento Andino se eligen de manera directa, universal, libre y secreta, en número de cinco (5) titulares y dos (2) suplentes por cada uno de ellos calificados como primer y segundo suplente que los suplirán en ese orden en caso de ausencia o impedimento. Los partidos políticos presentarán una lista de quince (15) candidatos, en número correlativo que indique la posición de los candidatos al Parlamento Andino, entre los cuales serán electos como miembros titulares y suplentes según el orden conforme al voto preferencial. Esta elección es por **distrito único** y cifra repartidora, por el período constitucional previsto para Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República.

Con ello se evita que el derecho al ejercicio del voto se vea restringido como producto del traslado de tales electores -con motivo del cumplimiento de sus funciones-, a jurisdicciones electorales distintas a aquellas en donde normalmente les corresponde sufragar.

Para ello es necesario adecuar la legislación vigente, precisamente las disposiciones contenidas en el Título III de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

LAS MESAS DE TRANSEÚNTES EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Actualmente, la legislación vigente señala a la instalación de las mesas de transeúntes como una actividad discrecional del Jurado Nacional de Elecciones y solo para los casos de elecciones con distrito electoral único, siendo que la Oficina Nacional de Procesos Electorales garantiza la instalación de dichas mesas, asimismo, establece que corresponde al ciudadano interesado el inscribirse ante la oficinas del Registro Distrital de Identificación y Estado Civil; ello se aprecia de los artículos 68° al 73° de la Ley Orgánica de Elecciones.

Con el proyecto de ley se plantea mantener dicha discrecionalidad del Jurado Nacional de Elecciones a excepción del caso de los ciudadanos que son miembros de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales, respecto a los cuales se propone que las mesas de transeúntes sean habilitadas por el Jurado Nacional de Elecciones de forma obligatoria, en los procesos de elección de presidente y vicepresidentes de la República, representantes peruanos ante el Parlamento Andino y consultas populares de alcance nacional.

CUADRO COMPARATIVO	
LEY N° 26859 ORGÁNICA DE ELECCIONES VIGENTE	PROYECTO DE LEY
<p>Instalación de Mesas de Transeúntes</p> <p>Artículo 68.- Corresponde al Jurado Nacional de Elecciones disponer la instalación de Mesas de Transeúntes para cualquier elección de carácter nacional.</p> <p>La Oficina Nacional de Procesos Electorales garantiza la instalación de las Mesas de Transeúntes.</p>	<p>Instalación de Mesas de Transeúntes</p> <p>Artículo 68.- <i>Corresponde al Jurado Nacional de Elecciones disponer la instalación de Mesas de Transeúntes para cualquier elección de carácter nacional.</i></p> <p><i>Para posibilitar el ejercicio del derecho de sufragio activo de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que el día de la elección presten servicios en una circunscripción electoral distinta a la que le corresponde sufragar, el Jurado Nacional de Elecciones obligatoriamente dispondrá la instalación de mesas de transeúntes en los procesos de elección de presidente y vicepresidentes de la República, representantes peruanos ante el Parlamento Andino y consultas populares de alcance nacional.</i></p> <p><i>La Oficina Nacional de Procesos Electorales garantiza la instalación de las Mesas de Transeúntes."</i></p>

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños al Parlamento Andino se requiere haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional."



<p>Inscripción en Mesa de Transeúntes Artículo 70.- El ciudadano que fuera a hacer uso de una mesa de transeúntes, deberá apersonarse a la Oficina del Registro Distrital de Identificación y Estado Civil del lugar donde pretende votar para cumplir los requisitos respectivos. El trámite deberá realizarse con una anticipación no menor de noventa (90) días respecto de la elección.</p>	<p>Inscripción en Mesa de Transeúntes Artículo 70.- <i>El ciudadano que fuera a hacer uso de una mesa de transeúntes, deberá apersonarse a la Oficina del Registro Distrital de Identificación y Estado Civil del lugar donde pretende votar para cumplir los requisitos respectivos. El trámite deberá realizarse con una anticipación no menor de noventa (90) días respecto de la elección.</i> La inscripción en las mesas de transeúntes para los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, se efectuará en función al listado que oportunamente deben remitir el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.</p> <p>DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA. Adecuación de norma Las entidades del Sistema Electoral adecuarán los reglamentos pertinentes a lo dispuesto por esta ley.</p>
--	--

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley en lo que atañe a la realización de los procesos electorales, no genera al Estado gasto adicional alguno, y por lo contrario dota de transparencia a los procesos electorales, garantizando el ejercicio del derecho fundamental a sufragio activo, al posibilitar que los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional logren ejercer su derecho de sufragio a pesar de haber sido trasladados a lugares distintos de aquellos donde normalmente les corresponde votar, ello gracias a la implementación del mecanismo de mesa de transeúntes.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del presente proyecto implica la modificación del artículo 68° de la Ley N° 26859°, Ley Orgánica de Elecciones, estableciendo que el Jurado Nacional de Elecciones disponga obligatoriamente la instalación de mesas de transeúntes para así posibilitar el derecho a sufragio activo de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que el día de la elección prestan servicios en una circunscripción electoral distinta de aquella en la que le corresponde sufragar.

Asimismo, la incorporación de un párrafo adicional en el artículo 70° de la Ley Orgánica de Elecciones, responde a la necesidad de señalar aspectos particulares de la inscripción electoral de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Finalmente, a través de una disposición complementaria se da lugar a la adecuación de las normas de carácter reglamentario a los alcances de la presente ley.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se alinea directamente con las siguientes políticas de Estado:

2da: Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.- En tanto se vincula de manera decidida con sus literales a) y c) referidos a promover normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos -En este caso el derecho a sufragio activo o derecho a elegir-, así como el garantizar la celebración de elecciones libres y transparentes, las cuales solo se lograrán con la participación plena de los ciudadanos a quienes la Constitución Política del Estado les otorga el derecho a sufragio.

25ava: cautela de la institucionalidad de las fuerzas armadas y su servicio a la democracia. Ello en virtud a su relación específica con el literal h) que de manera precisa señala que el Estado otorgará a los miembros de las Fuerzas Armadas el derecho al sufragio, aspecto este que se encuentra en el marco del objetivo de optimizar el servicio que prestan las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial, dentro del irrestricto respeto a los preceptos constitucionales, al ordenamiento legal y a los derechos humanos.