



Proyecto de Ley N° 3202/2018-CR



PROYECTO DE LEY

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista **CÉSAR HENRY VÁSQUEZ SÁNCHEZ**, integrantes del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso (APP), en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c), 67, 75 y 76, numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26487, LEY ORGÁNICA DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES, REFERIDO A LOS IMPEDIMENTOS PARA SER ELEGIDO JEFE DE LA ONPE Y A LOS ASPECTOS DE LA SUSPENSIÓN EN EL CARGO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad ampliar los impedimentos para ser elegido jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), así como desarrollar las medidas en caso de suspensión por medida disciplinaria del jefe de la ONPE.

Artículo 2.- Modificación de ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Modifíquese a los artículos 9, 15 y 16 de la ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), según el texto siguiente:

Artículo 9o.- Se encuentran impedidos de ser elegidos jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales:

- a) Los menores de cuarenta y cinco y mayores de setenta años;
- b) Los candidatos a cargos de elección popular;
- c) Los ciudadanos que pertenecen o hayan pertenecido en los últimos cuatro (4) años a una organización política, que desempeñen cargos directivos con carácter nacional en las organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro (4) años anteriores a su postulación; o que hayan sido candidatos a cargos de elección popular en los últimos cuatro (4) años;

- d) Los miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional que se hallen en servicio activo.
- e) **Aquellos que hayan sido condenados o hayan sido pasible de una sentencia con reserva de fallo condenatorio por la comisión de un delito doloso. La rehabilitación, luego de cumplida una sentencia condenatoria, no habilita para asumir el cargo de jefe de la ONPE;**
- f) **Los que han sido destituidos por medida disciplinaria o hayan sido despedidos de cualquier entidad pública o privada por falta grave;**
- g) **Los que no cuenten con conducta intachable, públicamente reconocida.**
- h) **Otros impedimentos que la ley establezca.**

Artículo 15o.- Corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura declarar la vacancia del cargo de jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en un término no mayor de cinco (5) días en los casos previstos en los incisos a) y b), y en un plazo no mayor de treinta (30) días en los casos previstos en los incisos c), y d). El Consejo Nacional de la Magistratura deberá designar al reemplazante dentro de los cuarenticinco (45) días hábiles de declarada la vacancia.

Cuando las causales previstas en el artículo precedente se produzcan durante procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares, asumirá provisionalmente el cargo, en el término no mayor de tres (3) días, el funcionario **titular** de la Oficina Nacional de Procesos Electorales **más antiguo y de mayor nivel; asimismo, este supuesto opera cuando el jefe es suspendido en el cargo por proceso disciplinario por el Consejo Nacional de la Magistratura.**

Artículo 16°.- Los demás funcionarios y servidores de la Oficina Nacional de Procesos Electorales estarán afectos a las mismas incompatibilidades señaladas en el artículo 9o., incisos b), c), **e), f) , g) y h).**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Plazo para remitir informe

En un plazo no mayor de veinte días contados a partir de la publicación de la presente ley, el funcionario que interinamente asume el cargo de jefe de la ONPE informa al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, respecto a si las acciones y los procedimientos que dieron lugar a



la suspensión en el cargo del Jefe de la ONPE por parte del CNM el pasado 18 de julio de 2018, se realizaron según la normatividad vigente; y de ser el caso, determinar las responsabilidades y las medidas correctivas dispuestas.

Dese cuenta.

Lima, agosto de 2018.

[Handwritten signature]
E. DONAYRE

[Handwritten signature]
M. Espinoza Cruz

[Handwritten signature]
Acuña

[Handwritten signature]
MONTAÑEGRO

[Handwritten signature]
CESAR-H. VÁSQUEZ SÁNCHEZ
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso - APP

[Handwritten signature]
Sánchez

[Handwritten signature]
NARVAEZ

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El rol de la Oficina de Procesos Electorales en el sistema electoral peruano

El capítulo XIII de la Constitución Política del Perú se refiere al sistema electoral, de esta manera, señala que dicho sistema está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

En el artículo 176 de la Carta Magna se precisa que "El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa". Asimismo, se establece que sus funciones consisten en *"el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil"*.

La ONPE fue creada por la Constitución Política de 1993, posteriormente, en junio de 1995, se publica la Ley 26487, Ley Orgánica Nacional de Procesos Electorales. El primer proceso electoral, organizado y ejecutado por la ONPE fueron las Elecciones Municipales de 1995, desde esa fecha a la actualidad se han organizado un total de 80 procesos electorales¹. Asimismo, la ley dispone que el jefe de la ONPE es nombrado por el CNM, por un período de cuatro años, dicho periodo es renovable, previa ratificación por el CNM. Desde la creación de la ONPE hemos contado con cinco funcionarios a cargo de esta entidad

En el marco de este análisis, el artículo 182 de la Constitución prescribe que es competencia de la ONPE "organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio", "la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados" y brindar "información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio", además de las funciones que bajo este umbral constitucional general, el legislador establezca a través de ley orgánica².

¹ En: <https://www.web.onpe.gob.pe>. Revisado el 01 de agosto de 2018.

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 0002-2011-PCC/TC. Fundamento Jurídico 39.

Las funciones de la ONPE, previstas específicamente en el artículo 5 de su Ley Orgánica señalan que tiene a su cargo organizar todos los procesos electorales, del referéndum y otras consultas populares; diseñar la cédula de sufragio, actas electorales, formatos y todo otro material en general; planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo en cumplimiento estricto de la normatividad vigente; preparar y distribuir a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales el material necesario para el desarrollo de los procesos a su cargo; brindar, desde el inicio del escrutinio, permanente información sobre el cómputo en las mesas de sufragio; dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios; divulgar por todos los medios de publicidad que juzgue necesarios, los fines, procedimientos y formas del acto de la elección y de los procesos a su cargo en general; garantizar al ciudadano el derecho al ejercicio del sufragio; diseñar y ejecutar un programa de capacitación operativa dirigida a los miembros de mesa y ciudadanía en general, durante la ejecución de los procesos electorales; establecer los mecanismos que permitan a los personeros de las organizaciones políticas y de los organismos de observación hacer el seguimiento de todas las actividades durante los procesos a su cargo, entre otras.³

Esa función de la ONPE fue ampliada a partir del año 2003 con la Ley de Partidos Políticos, Ley 28094, en cuyo artículo 34 se dispone que la ONPE tiene entre sus funciones de tipo exclusiva la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, para ello cuenta con la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

En ese orden de ideas, la ONPE es un organismo electoral constitucional autónomo que tiene por finalidad organizar y ejecutar los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular, cuyo propósito es velar porque se obtenga la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales.

Es indudable que el voto tiene una importancia determinante para la democracia, lo mismo debe esperarse de la entidad encargada de la organización y ejecución de los procesos electorales como es el caso de la ONPE; por ello resulta necesario modificar la Ley Orgánica de esta entidad en los artículos 9, 15 y 16 dada la crisis

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 0002-2011-PCC/TC. Fundamento Jurídico 40.

institucional que ha ocasionado la denuncia pública realizada por una funcionaria ⁴ de dicha entidad referida al presunto favorecimiento a la organización política Podemos por el Progreso en el proceso de inscripción.

2. Actual situación que enfrenta la ONPE. Hacia la idoneidad en el cargo público

El 28 de julio del año en curso se publicó la Ley 30833, Ley que declara en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y suspende su Ley Orgánica, esta norma surge en respuesta a la crisis que produjo la difusión de los audios que comprometían el desempeño y la idoneidad para el cargo de los entonces consejeros del CNM.

En lo que corresponde a la ONPE, la Ley 30833, dispuso la suspensión del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, impuesta por el Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura, hasta que se restituya las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

La suspensión del jefe de la ONPE, Adolfo Castillo Meza, fue impuesta por el CNM, el 18 de julio de 2018, dicha suspensión se produjo en el marco de un procedimiento administrativo en mérito a la comisión de falta grave pasible de ser sancionado con la remoción del cargo.

Se puede afirmar que la crisis institucional que enfrenta la ONPE inicia con la denuncia pública de la abogada Susana Guerrero López, exgerenta de asuntos legales de dicha entidad, quien señaló en un medio de comunicación el trato preferente que se le otorgó a la agrupación política Podemos por el Progreso del Perú durante el proceso de inscripción. Posteriormente, la referida funcionaria fue separada de la institución, lo cual acrecentó la duda respecto a la idoneidad de Adolfo Castillo para dirigir la ONPE.

⁴ Susana Guerrero López, exgerenta de asuntos legales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) denunció en un medio de comunicación trato preferente al partido Podemos por el Progreso del Perú durante el proceso de inscripción. La denuncia pública también involucra un personaje vinculado a la red de corrupción que organizó Vladimiro Montesino en los años noventa, se trata de José Luis Cavassa, cercano colaborador del partido político Podemos por el Progreso, cuyo presidente es el excongresista José Luna Gálvez. El pasado 29 de julio de 2018, José Luis Cavassa fue detenido en un operativo policial que también apresó a los integrantes de la denominada organización 'Los Cuellos Blancos del Puerto', red de corrupción dirigida por el encarcelado Walter Ríos, expresidente de la Corte Superior de Justicia del Callao.



Actualmente, la ONPE está a cargo de Manuel Francisco Cox Ganoza⁵, en su condición de gerente general de dicha entidad, ello en virtud de que se trata del funcionario de mayor jerarquía; sin embargo, carece de experiencia profesional en entidades que forman parte del sistema electoral.

Estando próximos a las elecciones regionales y municipales 2018, y existiendo vacíos de tipo normativo en la propia Ley Orgánica de la ONPE; consideramos pertinente modificar los artículos 9, 15 y 16 de dicha norma a fin de ampliar los impedimentos para asumir el cargo de jefe de la ONPE y para establecer quién es el funcionario que asume el cargo de jefe de esta entidad cuando se produzca una suspensión del cargo de Jefe de la ONPE por parte del CNM, a mérito de un procedimiento administrativo.

Dada la crisis institucional que afecta a las instituciones vinculadas al sistema de justicia, hemos analizado la pertinencia de ampliar los impedimentos para acceder al cargo de jefe de la ONPE, para ello recurrimos a su propia Ley Orgánica, específicamente al artículo 11, el cual señala que el jefe de la ONPE percibe una remuneración no menor a la de un Vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Siguiendo este análisis, inferimos que las incompatibilidades previstas para el cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia deben ser aplicada a quien aspira el cargo de jefe de la ONPE; por ello proponemos modificar el artículo 9 de la Ley Orgánica de la ONPE, incorporando cuatro causales relacionadas a la idoneidad para ejercer el cargo; y, por principio de congruencia normativa se propone la modificación del artículo 16 de dicha norma.

Al respecto, tal como se ha afirmado en los párrafos precedentes, existen vacíos de tipo normativo que deben ser complementados, nos referimos al caso concreto de la suspensión en el cargo de

⁵ De la hoja de vida del señor Francisco Cox se desprende que es "Administrador de Empresas con Maestrías en Administración de Negocios en ESAN y Gestión Pública en el Instituto Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, Estudios en BID sobre APP, así mismo cuenta con estudios en el Programa de Competencias Directivas de la Escuela de Dirección de la Universidad de Piura y un Post Grado en Negociación y Resolución de Conflictos Socio Ambientales Mineros de la Pontificia Universidad Católica del Perú, entre otros. Ha desarrollado su experiencia en el sector gubernamental, en el que ha laborado más de 15 años, habiéndose desempeñado como presidente del Consejo Directivo de FONDO EMPLEO, Gerente General del Fondo MI VIVIENDA y SEDAPAL, Asesor de Despacho Ministerial del Ministerio de Trabajo e Interior, Director General de Administración del Ministerio de Educación, Relaciones Exteriores, Vivienda y Presidencia". En: <http://www3.vivienda.gob.pe/transparencia/hv/Manuel-Cox.pdf>

jefe de la ONPE por proceso disciplinario; por ello proponemos la modificación del artículo 15 de la Ley Orgánica de la ONPE, a efectos que el cargo de jefe de la referida institución sería sumido interinamente por el funcionario más antiguo, responsable de uno de los órganos permanentes que forman parte de la ONPE.

Finalmente, es preciso señalar que según el artículo 7 del Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE, su estructura orgánica está conformada por Órganos Permanentes⁶ y Órganos Temporales⁷; por ello apelamos al funcionario más antiguo de uno de los órganos permanentes para asumir el cargo de jefe de la ONPE cuando se produzca la suspensión en el cargo por parte del CNM.

3. Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.
- Ley 28094, Ley de Partidos Políticos.
- Ley 30833, Ley que declara en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y suspende su Ley Orgánica.

II. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

La presente iniciativa no ocasiona gasto alguno al erario público puesto que su finalidad es propiciar el adecuado desempeño de las funciones asignadas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Asimismo, esta iniciativa propende a ampliar los impedimentos para el cargo de jefe de la ONPE, de tal manera que esta importante institución para la vida democrática del Perú esté dirigida por un ciudadano que reúna no solo las cualidades y calificaciones de orden profesional, sino también aquellas cualidades propias de un ciudadano sin atisbo de duda sobre conducta.

Finalmente, para realizar el análisis costo – beneficio es indispensable contar con las variables necesarias para tener una idea clara del costo que implicaría la aprobación de este proyecto de ley, para tal efecto

⁶ Conformado por: los órganos de Alta Dirección, de Defensa Judicial, de Asesoramiento, de Apoyo y de Línea.

⁷ Conformado por: el Comité de Gerencia de Procesos Electorales y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales

en el cuadro siguiente se detallan los efectos cualitativos⁸ sobre los involucrados:

Involucrados	Efectos directos ⁹	Efectos indirectos ¹⁰
Estado peruano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contará con una norma que regule específicamente los impedimentos para acceder al cargo de jefe de la ONPE. ▪ Se propicia la meritocracia y la idoneidad para ejercer el cargo público de jefe de la ONPE. ▪ Se legitima las acciones del Estado, y la generación de valor público. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuirá a complementar los vacíos normativos referidos a los impedimentos para acceder al cargo de jefe de la ONPE, así como para el supuesto ocasionado por la suspensión por el CNM, en mérito a un proceso disciplinario. ▪ Se propiciará la generación de confianza de la población en las instituciones vinculadas al sistema electoral, en particular en la ONPE.
ONPE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contará con una autoridad que reúne los requisitos de trayectoria profesional y personal, de conducta éticamente irreprochable. ▪ Se generará valor público a través de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se fortalecerá la institucionalidad a través del cumplimiento de las funciones y competencias asignadas a la ONPE. ▪ Propiciará a generar confianza en la población a través del adecuado desarrollo de

⁸ Cf. Guerra García, Gustavo y otro. *Guía para la evaluación de proyectos de ley*. Segunda Edición. Lima Asociación Civil Transparencia, 2013, p 20.

⁹ Son los impactos que se producen como consecuencia directa de la norma. Véase la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p.30.

¹⁰ Son los impactos que se producen como consecuencia de los efectos o cambios producidos de forma inmediata por la norma. Véase la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p.31.

	la libre expresión de la voluntad popular, manifestada en los procesos electorales.	los procesos electorales.
Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contarán con funcionarios idóneos para el cargo de jefe de la ONPE, propiciando legitimidad de esta institución. ▪ Propicia legitimidad en la población respecto al proceso de inscripción de las organizaciones políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se genera confianza en el resultado de los procesos electorales, lo cual se traducirá en fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad. ▪ Se propende a evitar el ausentismo electoral, dada la confianza en los procesos a cargo de la ONPE.

Elaboración: Propia

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta propuesta legislativa tiene por finalidad modificar la Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), específicamente los artículos 9, 15 y 16.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Primera:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **Segunda:** Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.
- **Vigésimo Cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.