Proyecto de Ley N° 5729/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
17 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:2

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 65 Y 239 E INCORPORA EL ARTÍCULO 263-A A LA LEY N° 26859, LEY ORGANICA DE ELECCIONES A FIN DE REGULAR EL VOTO DEL PERSONAL ACTIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LA POLICIA NACIONAL, ASÍ COMO AMPLIAR EL HORARIO DE LAS ELECCIONES

La Congresista de la República que suscribe, Martha Lupe Moyano Delgado, integrante del Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22 inciso c), 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el proyecto de ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 65 Y 239 E INCORPORA EL ARTÍCULO 263-A A LA LEY N° 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES A FIN DE REGULAR EL VOTO DEL PERSONAL ACTIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LA POLICÍA NACIONAL, ASÍ COMO AMPLIAR EL HORARIO DE LAS ELECCIONES

Artículo 1.- Modificación de los artículos 65 y 239 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modificase los artículos 65 y 239 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los términos siguientes:

"Artículo 65. Locales donde funcionan las Mesas de Sufragio

Los locales en que deban funcionar las mesas de sufragio son designados por las oficinas descentralizadas de procesos electorales en el orden siguiente: escuelas, municipalidades, juzgados y edificios públicos no destinados al servicio de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú o de las autoridades políticas, **y los locales que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) considere pertinente para el ejercicio del derecho de sufragio.**

Los miembros activos de las fuerzas armadas y de la policía nacional que se encuentren en servicio votan en los locales acondicionados para tal fin, en los cuales se instalan mesas especiales de sufragio previa coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); y se habilita

designar a los que actuarán como miembros de mesa para recibir el voto de los electores, mediante el mecanismo especial dispuesto por ley. Esta modalidad de votación solo es aplicable en procesos electorales de carácter nacional.

Los Ministros de Defensa e Interior garantizaran el efectivo ejercicio del sufragio de los miembros activos de las fuerzas armadas y policiales.

Las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales disponen, en cuanto sea posible, que en un mismo local funcione el mayor número de Mesas de Sufragio, siempre que las cámaras secretas reúnan las condiciones que determina la ley y se mantenga absoluta independencia entre ellas.

Artículo 239.- Duración de la votación
Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las **siete (07:00)** de la mañana y efectuarse la votación hasta las **diecisiete (17:00)** horas.

Alternativamente, en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del voto por el ciudadano en una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente. El voto postal sólo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general.

<u>Artículo 2.-</u> Incorporación del artículo 263-A a la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Incorporase el artículo 263-A a la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los términos siguientes:

"Artículo 263-A.- Votación del personal activo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional

Los miembros en actividad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional ejercen su derecho de sufragio, mediante el "voto rápido" en el grupo de sufragio que figure en su Documento Nacional de Identidad, no pudiendo ser designados como miembros de mesa, para lo cual el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas y la Dirección General de la Policía remitirán a la Oficina Nacional de Procesos Electorales -ONPE información actualizada de sus efectivos para que no sean considerados en el sorteo de los miembros de mesa.

En el caso de que un efectivo resulte seleccionado como miembro de mesa, pese a la información remitida por el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas y la Dirección General de la Policía, este no será considerado omiso a la función de miembro de mesa y estará exento de toda sanción.

El personal de la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE coordina con el presidente de mesa las medidas necesarias para facilitar el voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, que en el día de la votación se encuentren en servicio, para este efecto se instalará una mesa especial en los locales de votación.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Adecuación Normativa
El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), en un plazo no mayor a treinta días calendario contados desde la entrada en vigencia de la presente ley, adecúan o emiten las disposiciones reglamentarias que correspondan para dar cumplimiento a las modificaciones previstas en la presente ley y garantizar el ejercicio del derecho al voto de los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Lima, julio de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/08/2023 20:58:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON TRUJILLO Nilza Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/08/2023 10:00:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/07/2023 14:08:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/08/2023 12:15:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/08/2023 15:12:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/08/2023 14:43:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/08/2023 14:35:23-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **agosto** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5729/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN MOTIVOS

El presente proyecto de ley propone regular el voto de los miembros en actividad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, conforme lo prevé la Constitución Política del Perú, en su artículo 34, que textualmente señala lo siguiente:

> **"Constitución Política del Perú**
> **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."

Esta modificación de la Carta Política, fue materia de una Reforma Constitucional el 29 de marzo de 2005[1], a través de la Ley 28480 que textualmente señala lo siguiente:

> **"LEY DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 31° Y 34° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
>
> **LEY N° 28.480**
>
> EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
>
> POR CUANTO:
>
> EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
> Ha dado la siguiente Ley de Reforma Constitucional:
>
> **LEY DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 31° Y 34° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
>
> ARTÍCULO ÚNICO.- Modifíquense los artículos 31° y 34° de la Constitución Política del Perú, los cuales quedarán redactados de la siguiente manera:
>
> > "ARTÍCULO 31.- Los ciudadanos tiene derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o renovación de autoridades y demanda de rendición de cuantas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscripto en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad. La ley establece los mecanismos para

[1] Dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales recaído en el Proyecto de Ley N° 022, de la Congresista Mercedes Cabanillas, mediante el cual proponía introducir el voto facultativo de los militares y miembros de la Policía Nacional, así como para regular su participación en los procesos electorales. El dictamen de la Comisión Ley de Reforma de los artículos 31 y 34 de la Constitución Política del Perú. Luego convertida en la Ley N° 28480 (30.05.05).
https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/00022?opendocument

garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

ARTÍCULO 34.- los miembros de la Fuerza Armadas y de Policía Nacional tiene derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por la ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no haya pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley."

Es así que a raíz de esta Reforma Constitucional, la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE[2] en su publicación titulada "Participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en los comicios del 9 de abril de 2006", sobre la aprobación de esta norma, señaló textualmente lo siguiente:

" (...) Hasta antes de la Ley N.º 28480, que faculta a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a ejercer su derecho al voto y la participación ciudadana, el modelo constitucional vigente les restringía el derecho al sufragio activo y pasivo.
(...)

La Ley N.º 28480 atenúa el conjunto de exclusiones y/o limitaciones específicas de la titularidad de derechos fundamentales para los efectivos militares y policiales. Tal es el caso de los derechos de petición colectiva ante la autoridad competente, sindicación y huelga, libertad de expresión, etc.[3]

Una de las finalidades legítimas de estas limitaciones proviene de la neutralidad requerida para lograr una efectiva supremacía civil; ello al margen de las exigencias propias de la eficacia de los ejércitos, que justifican en su medida tales restricciones. Así, la neutralidad en nuestro modelo constitucional tiene su razón de ser, como garantía de subordinación militar, salvaguardia de que las Fuerzas Armadas, bajo las órdenes del gobierno, sirvan objetivamente a los fines constitucionales para los que los ejércitos pueden ser empleados. Se trata de impedir que la institución militar, depositaria de la fuerza del Estado, pueda emplear la autoridad o el prestigio asociado a su poder coactivo en la contienda política.

Sin embargo, una cosa es la neutralidad de la institución militar en tanto colectivo, y otra muy distinta es el derecho político individual de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a ejercer su derecho a sufragio activo en tanto su condición de ciudadanos. «Mediante la neutralidad se trata de impedir que la institución militar, depositaria de la fuerza del Estado, pueda emplear la autoridad o el prestigio asociado a su poder coactivo en la lucha política» (Cotino 2002: 386). Ello no puede mellar de modo alguno el derecho a la participación electoral de nuestros conciudadanos uniformados.
(...)

[2] https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0038.pdf

[3] Constitución Política del Perú, 1993, artículo 2.º, inciso 20: «Toda persona tiene derecho: a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición». Constitución Política del Perú, 1993, artículo 42.°: «Derechos de los servidores públicos. Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional»

La «Ley de reforma de los artículos 31.° y 34.° de la Constitución Política» (N.° 28480), faculta a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a ejercer su derecho al voto y la participación ciudadana. Ésta constituye, así, una modificación parcial de la Carta de 1993, al amparo del artículo 206.° de la Constitución Política del Perú.[4]

La norma fue aprobada con un amplio consenso en el Parlamento. Con un dictamen favorable de la Comisión de Constitución y Reglamento, el 11 de noviembre de 2004 se aprobó en primera votación con 99 votos a favor, dos en contra y cuatro abstenciones. En segunda votación, efectuada el 10 de marzo de 2005, se ratificó por 86 votos a favor, uno en contra y ocho abstenciones.
(...)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La legislación vigente sobre el derecho al voto de los efectivos militares y policiales resulta insuficiente para garantizar una participación electoral plena de los mismos. Es necesario aprobar una ley de desarrollo constitucional del artículo 34.° de la Constitución, que articule el derecho al voto de los militares y policías con el rol de seguridad que cumplen los mismos en los comicios, garantizando que el mayor número posible de efectivos militares ejerzan su derecho de sufragio. (...)" (El subrayado es nuestro)

Precisamente, en este orden de ideas, respecto al voto de los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, cabe mencionar también que en el año 2006, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)[5] dispuso una serie de normas -a través de la Resolución Jefatural N° 036-2006, publicada el 08 de febrero de 2006 en el diario oficial El Peruano, que, entre otros aspectos, señalaba lo siguiente:

" (...)con el objetivo de regular el ejercicio del voto de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que se encuentren cumpliendo servicio el día de las Elecciones generales. En tal sentido, la ONPE ha determinado que estos ciudadanos tienen derecho al "voto rápido", es decir que no formaran colas para realizar su ingreso al local de votación y al ambiente donde funciona la mesa de sufragio. Los militares y policías, en servicio, se identificaran en la mesa de votación solamente con su Documento Nacional de Identidad (DNI) ante el presidente de la mesa de sufragio. Asimismo, se estableció que tenían prohibido portar armas o algún otro elemento de seguridad al ingresar al ambiente de votación, para lo cual se habilitó, en lo posible, un espacio para la custodia temporal de dichos objetos. Por otro lado, se dispuso que el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas y la Dirección General de la Policía remitan a la ONPE información actualizada de sus efectivos para que no sean considerados en el sorteo de los miembros de mesa

(...). En el caso de que un efectivo resulte seleccionado como miembro de mesa, pese a la información remitida por el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas y la Dirección General de la Policía, este no será considerado omiso a la función de

[4] Ley N.° 28480, 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»

[5] https://www.gob.pe/institucion/onpe/noticias/540938-onpe-aprueba-disposiciones-para-el-voto-de-militares-y-policias

miembro de mesa y estará exento de toda sanción. Se ha previsto, también, que en los locales de votación, los coordinadores de la ONPE verifiquen que se coloquen afiches o carteles de difusión que orienten a los ciudadanos electores efectivos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Finalmente, la ONPE señaló que corresponde al Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas y a la Dirección General de la Policía que disponga los mecanismos que permitan el relevo de sus efectivos para que puedan ir a votar; así como determinar a los responsables de las custodias de las armas dentro del local de votación."

En este sentido, en la fórmula legal de este proyecto de ley se recoge parte de estas disposiciones emitidas en su oportunidad por la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE, para viabilizar la participación efectiva de los miembros activos de las fuerzas armadas y la policía nacional. Uno de ellos, es el tema del "voto rápido" para garantizar la participación electoral de los miembros activos de las fuerzas armadas y policía nacional para que sigan cumpliendo sus funciones dentro del marco que establecen las leyes vigentes, con la finalidad de coadyuvar a la seguridad del proceso electoral y con el ejercicio efectivo del voto militar y policial, pues es importante que, por principio de legalidad, este formalmente incluido en la futura norma para su observancia obligatoria.

Sobre el particular, cabe precisar que dentro del marco de la Resolución Jefatural N.° 080-2006-J/ONPE que aprueba las disposiciones sobre el «voto rápido», se señala en el artículo cuarto:

> «Los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el ejercicio de sus actividades y debidamente uniformados e identificados tienen derecho al voto rápido sin necesidad de realizar trámite previo».

Dentro de este marco, como se señaló, la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE en su publicación titulada "Participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en los comicios del 9 de abril de 2006", señala respecto a la "Participación militar en el proceso electoral: dualidad de roles", se señala textualmente lo siguiente:

> "El proceso electoral general de 2006 representó para el personal militar el cumplimiento de dos roles: el primero de ellos, su nuevo papel como ciudadano elector y, el segundo, como miembro de la institución militar que cumple una tradicional función de seguridad en los comicios.
>
> **3.2.1 El rol como ciudadano elector**
>
> El ejercicio del derecho al voto por parte de los electores militares es sin duda la mayor responsabilidad que ejercen como ciudadanos. El ejercicio consciente y responsable del voto permite a los efectivos militares un camino de acercamiento e inclusión dentro de la sociedad.
>
> En ese sentido, es responsabilidad del Ministerio de Defensa garantizar el efectivo ejercicio del voto por parte de su personal. Para ello no sólo debe diseñar y emitir las directivas correspondientes, sino que debe efectuar el seguimiento de las unidades ejecutoras, supervisando el cumplimiento de las normas por parte de los institutos armados a fin de adoptar todas las medidas que posibiliten el ejercicio del voto por parte del personal militar.

3.2.2 Rol tradicional de seguridad en el proceso electoral

Por otro lado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional mantienen el tradicional deber de proporcionar seguridad durante cualquier jornada electoral. Así lo estipula el artículo 186.° de la Constitución Política de 1993 según el cual es responsabilidad de la ONPE el «[...] dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios. Estas disposiciones son de cumplimiento obligatorio para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional [...]».

(...)

3.4.2.3 Ejecución del voto rápido para militares

Este punto nos permitió observar dos aspectos: por un lado, el cumplimiento de las disposiciones normativas y, por otro, la reacción del ciudadano ante el voto rápido otorgado a militares.

En la mayoría de los locales de votación observados no existieron afiches referidos al voto militar ni policial, menos aún información sobre el mecanismo del voto rápido para militares y policías. En los casos de aquellos locales en los cuales se colocó afiches, éstos resultaron insuficientes puesto que se pegó un solo cartel para todo el local. La respuesta obtenida a una mayor demanda de ellos fue que no alcanzaban los afiches impresos para distribuir a todos los locales de votación.

No obstante, los efectivos militares y policiales sí tuvieron conocimiento de la disposición que les permitía sufragar utilizando el mecanismo del voto rápido. Sin embargo, prefirieron votar esperando su turno, respetando la espera de los otros ciudadanos, o votaron en momentos que las mesas de votación se encontraban libres. Si bien es cierto que este aspecto hubiera podido generar inconvenientes para el cumplimiento del deber de custodiar y brindar seguridad al proceso, fue una actitud adecuada puesto que se prefirió votar con las mismas condiciones de todos los ciudadanos.

A pesar de que en muchos locales de votación los ciudadanos no tenían conocimiento de las disposiciones relativas al voto rápido para los efectivos militares y policiales, no manifestaron reacción adversa ante la posibilidad de que ellos ejerciten dicha modalidad. Sin embargo, se mostraron conformes al ver esperar y respetar su turno a efectivos policiales y militares.

En los locales de votación observados, los miembros de mesa tenían conocimiento del procedimiento del voto rápido para militares y policías. (...)"

Por tanto, en relación al principal tema propuesto en la presente iniciativa legislativa, es menester señalar que en el año 2014, en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento[6] recaído en el Proyecto de Ley N° 590/2011-JNE[7], Ley que modifica las leyes 26859, Ley Orgánica de Elecciones; Ley 26846, Ley Orgánica del JNE; Ley 26487, Ley Orgánica de la ONPE; Ley 26497, Ley Orgánica del RENIEC; Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales y Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, proponía diversas modificaciones a las normas en mención, entre las que estaba comprendida la

[6]https://www.congreso.gob.pe/dictamenescongreso/2011-2021. CONSTITUCIÓN_590-2011-JNE_Text.Fav.Sust.Mayoría (10) (21.10.14)

[7] De conformidad con el Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR, se aprobó el Archivamiento en lo referente a los Proyectos de ley y de Resolución Legislativa del Periodo Parlamentario 2011-2016, cualquiera sea su estado procesal, con excepción del de observación presidencial. (https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/flujograma-G.html)

incorporación del artículo 263-A en la Ley Orgánica de Elecciones con los argumentos siguientes:

> "(....) De acuerdo con el artículo 34 de la Constitución, los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú tienen derecho al voto[8]. En ese sentido, la incorporación del artículo 263-A establece o precisa diversos aspectos relativos a su derecho de sufragio. Así, por ejemplo plantea que estos ejercen su derecho de sufragio en el grupo de votación que figura en su documento de identidad, o se señala que se brindarán las facilidades para los policías y miembros de las Fuerzas Armadas que se encuentran en servicio.
>
> (...)
>
> Actualmente, el derecho al voto de los militares se regula en la Resolución N° 317-2005-JNE (Reglamento sobre el ejercicio del voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú), esta es la norma vigente de la que se recogen reglas análogas para la propuesta del artículo 263-A, es decir, las prohibiciones de designación de los militares y policías en servicio activos como miembros de mesa, o la prohibición de que estos realicen actividades como la de personeros de mesa, o actividades de proselitismo político cuando se encuentran en situación de actividad."

De esta manera, en el dictamen se señala que mediante Resolución N.º 317-2005-JNE, publicada el sábado 29 de octubre de 2005 en el diario oficial El Peruano, el Jurado emitió una serie de disposiciones para regular el ejercicio del voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Dicha resolución señala entre sus considerandos que, en virtud de las competencias para velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia electoral, resulta necesario dictar disposiciones con relación al ejercicio del voto de los efectivos militares y policiales, teniendo en cuenta las características especiales del servicio que prestan los mismos en el mantenimiento del orden y la seguridad en los comicios.[9]. Precisamente, uno de los aspectos importantes es el tema de la omisión al sufragio que prevé la referida Resolución, conforme se puede apreciar en el artículo sexto que a continuación se transcribe:

> "**Resolución N.º 317-2005-JNE:**
>
> **(...)**
>
> **Artículo Sexto**.- Procede la dispensa por omisión al sufragio en los casos en que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú no hayan podido votar por razones del servicio. Para efectos de conceder la dispensa, los representantes de cada instituto deberán remitir al Jurado Nacional de Elecciones, con posterioridad a las elecciones y en medios magnéticos, la lista conteniendo los nombres completos y número de DNI de los omisos al sufragio, para la expedición de la resolución correspondiente"

En este caso, si bien es cierto existe una necesidad del servicio para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, ello no debe implicar la limitación al ejercicio del derecho al sufragio en las mismas condiciones que existen para los demás ciudadanos, pues, es ahora un derecho constitucional, que debe ser ejercido en su

[8] Ley 28480, publicado el 30 de marzo de 2005, reformo el artículo 34 que antes de dicha modificación establecía "que 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".
[9] https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0038.pdf

condición de ciudadanos, sin perjuicio de las responsabilidades que asumen por la naturaleza de su función, con las facilidades que la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE pueda disponer, con los mecanismos que la ley le confiere, para garantizar el sufragio de este grupo de electores. Y que, por tanto, las dispensas puedan tramitarse por las razones justificables que prevea la norma para estos efectos. En este sentido, se ha incorporado la modificación del artículo 65 de la Ley Orgánica de Elecciones para que se instalen mesas especiales en las locales acondicionados para tal fin, en los que realizarán su servicio los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para que puedan votar, previa coordinación con la Oficina de Procesos Electorales-ONPE.

Asimismo, se añade que los Ministros de Defensa e Interior garantizaran el efectivo ejercicio del sufragio de los miembros activos de las fuerzas armadas y policiales, toda vez que es la aspiración de una sociedad civilizada que todos sus ciudadanos voten en los procesos electorales.

En este sentido, esta disposición que se propone se considera de naturaleza complementaria a las normas vigentes que se hacen necesarias para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo que en este caso, tienen los miembros activos de las fuerzas armadas y de la policía nacional, dado que se trata de un derecho que fortalece la democracia en el país, pero también involucra a los ciudadanos en general, sin mediar su condición de custodios del orden interno, respecto a aquellos asuntos del gobierno. En otras palabras, se evidencia la participación de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional en los temas de elección generando una mayor transparencia en el sistema electoral en razón, que la ciudadanía está pendiente de sus actividades al involucrarse en estos procesos democráticos.

Adicionalmente a ello, en la presente iniciativa legislativa, se propone complementariamente modificar el horario de las elecciones que se encuentra previsto en el artículo 239 de la Ley Orgánica de Elecciones, y que, recientemente fue también recogido por la Comisión de Constitución y Reglamento en el dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nros. 2355/2021-CR, 3288/2022-CR y 4124/2022-JNE, que proponen modificar la Ley Orgánica de Elecciones para garantizar el voto de las personas privadas de su libertad, procesadas sin sentencia y ampliar el horario de la jornada laboral.

Precisamente, en el análisis respecto a este extremo de la propuesta, con el cual se coincide, señala lo siguiente:

> "(....) en lo que respecta a la modificación del horario de la jornada electoral, extendiéndola desde las siete (07:00) horas hasta las diecisiete (17:00) horas.
>
> Esto debido a la experiencia positiva mostrada en las últimas elecciones generales, en la que se observó que la mayoría de los miembros de mesa, mostraron su voluntad cívica de que las mesas de sufragio estén funcionando antes de las ocho (8) horas, a pesar de encontrarse en un contexto de Emergencia Sanitaria Nacional producto de la COVID-19. En suma, a criterio de esta comisión, la ampliación del horario de la jornada electoral, permite que el desarrollo de las elecciones sean más ordenados, reduciendo la probabilidad de que se genere aglomeración en los locales de votación frente a la no instalación oportuna de las mesas de sufragio y la experiencia demuestra que se puede contar con la conciencia cívica de la ciudadanía."

En consecuencia, a través del presente proyecto de ley se pretende fortalecer el derecho de sufragio reconocido en la Constitución Política del Perú, estableciendo normas complementarias que garanticen el ejercicio efectivo de este derecho por parte de los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que en las elecciones cumplen un rol garantista y tutelar de este proceso, al desplazarse para que la ciudadanía en general cumpla con este deber cívico dentro del marco que establecen las normas vigentes sobre la materia.

Ambos aspectos de la presente propuesta legislativa han sido materia de debate y aprobación por la Comisión especializada del Congreso de la República, que para estos efectos, es la Comisión de Constitución y Reglamento, que ha sometido a consideración del parlamento nacional, en su oportunidad, en dos dictámenes de diferentes períodos, las modificaciones a la Ley Orgánica de elecciones y las normas conexas, de las que se ha extraído lo relativo a la votación de los miembros activos de las fuerzas armadas y de la policía nacional, pero que al estar vinculadas con otros contenidos o modificaciones no ha podido prosperar en este caso por el término del período parlamentario, por lo que el Consejo Directivo acordó el archivo de todos los proyectos de ley y dictámenes aprobados en dicho período; y, en cuanto al otro dictamen reciente de la Comisión de Constitución referido a garantizar el voto de las personas privadas de su libertad, procesadas sin sentencia y ampliar el horario de la jornada laboral, se ha extraído esta última propuesta, la ampliación de horario de las elecciones, que permita la flexibilización del manejo de tiempos para todos los actores involucrados en beneficio del proceso electoral en una sistema democrático en el país, dentro del marco del Estado de Derecho. Este último dictamen sigue en el Pleno pendiente para la votación de la reconsideración de la cuestión previa para que regrese a la Comisión de Constitución y Reglamento para una nueva evaluación por parte de este grupo de trabajo.

A continuación el cuadro resumen de los dictámenes mencionados:

N°	Dictamen de Proyecto de Ley N°	Sumilla	Comisión	Estado Situacional
1	Proyecto de Ley N° 590/2011-JNE	Ley que modifica las leyes 26859, Ley Orgánica de Elecciones; Ley 26846, Ley Orgánica del JNE; Ley 26487, Ley Orgánica de la ONPE; Ley 26497, Ley Orgánica del RENIEC; Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales y Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.	Constitución y Reglamento	Al archivo por Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR (término de periodo parlamentario)
2	Proyectos de Ley Nros. 2355/2021-CR, 3288/2022-CR y 4124/2022-JNE	Propone modificar la Ley Orgánica de Elecciones para garantizar el voto de las personas privadas de su libertad, procesadas sin sentencia y ampliar el horario de la jornada laboral.	Constitución y Reglamento	Cuestión previa para que retorne a Comisión. Reconsideración a la cuestión previa (04.05.23)

En este cuadro resumen se aprecia el estudio previo de la Comisión especializada sobre las materias propuestas en el presente proyecto de ley, lo cual es probable que sea ratificado cuando la presente iniciativa legislativa sea derivada a dicho grupo de trabajo para su pronunciamiento.

Y lo que se agrega en la fórmula legal también, es una Disposición Complementaria Final para el cumplimiento de la futura norma referida a la "**Adecuación Normativa"** para que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), en un plazo no mayor a treinta días calendario contados desde la entrada en vigencia de la ley, adecúen o emitan las disposiciones reglamentarias que correspondan para dar cumplimiento a las modificaciones previstas en la presente ley y garantizar el ejercicio del derecho al voto de los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Finalmente, agregar a todo lo señalado anteriormente que el sufragio activo de los miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional, ha constituido un hecho histórico y político. De esta manera, la experiencia del proceso electoral del 9 de abril de 2006 representó un punto de partida fundamental para afianzar el vínculo entre el derecho electoral y el fortalecimiento democrático, en razón del nuevo universo de votantes al cuerpo electoral, esto es, de militares y policías que tenían y tienen que cumplir dos roles en los procesos electorales: El primero, que consta en emitir un voto y sufragar, es decir, ejercer el derecho político de cualquier ciudadano; y el otro, relacionado, con su funciones principales de brindar seguridad en el proceso electoral. Esta dualidad de roles exige que los organismos electorales competentes estén unificados en criterios y que las normas estén dadas para lograr el desarrollo del derecho al sufragio a los militares y policías en óptimas condiciones en un sistema democrático, por ello es importante, la aprobación del presente proyecto de ley, que fortalece las disposiciones emitidas en el primer proceso electoral para este grupo electoral y las eleva a rango de ley para su cumplimiento obligatorio.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En relación a los antecedentes legislativos relacionados con los alcances y contenido del presente proyecto de ley, se pueden citar los dictámenes siguientes:

- **En lo relativo al voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional**

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento[10] recaído en el Proyecto de Ley N° 590/2011-JNE, Ley que modifica las leyes 26859, Ley Orgánica de Elecciones; Ley 26846, Ley Orgánica del JNE; Ley 26487, Ley Orgánica de la ONPE; Ley 26497, Ley Orgánica del RENIEC; Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales y Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.

En dicho documento parlamentario, se mencionaba y regulaba una propuesta similar para incorporar el artículo 263-A a la Ley Orgánica de Elecciones respecto a la

[10]https://www.congreso.gob.pe/dictamenescongreso/2011-2021. CONSTITUCIÓN_590-2011-JNE_Text.Fav.Sust.Mayoría (10) (21.10.14)

participación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en actividad que tienen derecho al voto.

De conformidad con el Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR[11], se aprobó el Archivamiento en lo referente a los Proyectos de ley y de Resolución Legislativa del Periodo Parlamentario 2011-2016, cualquiera sea su estado procesal, con excepción del de observación presidencial, que a continuación se transcribe[12], en su parte pertinente:

> **"Acuerdo de Consejo Directivo Nº 19, del 7 de setiembre de 2016**
>
> Acuerdo del Consejo Directivo para definir la situación de los proyectos de ley y resolución legislativa, las acusaciones constitucionales y las mociones de conformación de comisiones investigadoras y especiales que se presentaron durante el período parlamentario 2011-2016
>
> [...]
>
> Tercero.- Tratamiento de proyectos de ley y de resolución legislativa con origen distinto al Congreso 1. Archívese, con la posibilidad de actualización, los proyectos de ley presentados por los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales y locales y los colegios profesionales durante el período parlamentario 2011-2016. 2. Comuníquese a los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales y locales y los colegios profesionales que presentaron proyectos durante el período parlamentario 2011-2016, y siempre que no hayan sido archivados o rechazados, que pueden proceder a actualizarlos o, en el caso de los archivados o rechazados, presentarlos como nuevos proyectos de ley, cumpliendo en ambos casos con los requisitos constitucionales y reglamentarios que regulan la presentación de iniciativas legislativas, entre ellos el estudio y dictamen por la Comisión o las comisiones actuales. [...]

- **En lo relativo al horario de elecciones**

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento[13] recaído en los Proyectos de Ley Nros. 2355/2021-CR, 3288/2022-CR y 4124/2022-JNE, que proponen modificar la Ley Orgánica de Elecciones para garantizar el voto de las personas privadas de su libertad, procesadas sin sentencia y ampliar el horario de la jornada laboral.

El 04 de mayo se aprobó la votación para que retorne a Comisión, sin embargo en la misma fecha, se interpuso reconsideración de la votación de la cuestión previa. Ese es el estado actual a la fecha.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente propuesta legislativa tiene un impacto normativo en el artículo 34 de la Constitución Política del Perú así como en diversas leyes de inferior rango que regulan

[11] https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/flujograma-G.html

[12] https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosconsejo.nsf/ActaSesion/22FB2A67C1B007D7052580DB0075D061/$FILE/cd06-09.nov.2016.pdf

[13] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzkyMDI=/pdf/PL%202355%20Y%20OTROS%20(MAY)

el sistema de elecciones, con el fin de regular la participación de los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en el ejercicio de su derecho al sufragio que la Carta Política les reconoce.

Cabe precisar además, que el presente proyecto de ley tiene impacto normativo en la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales; así como en las normas siguientes:

- ✓ Constitución Política de 1993.
- ✓ Reglamento del Congreso de la República.
- ✓ Ley N.° 26497, Ley Orgánica del RENIEC.
- ✓ Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
- ✓ Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.
- ✓ Ley N.° 27860, Ley del Ministerio de Defensa, publicada el 12 de noviembre de 2002.
- ✓ Ley N.° 28359, Ley de situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas.
- ✓ Ley N.° 28480, Ley de reforma de los artículos 31.° y 34.° de la Constitución Política del Perú.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA NORMA

El costo- beneficio de aprobar esta modificación es garantizar la participación efectiva de los miembros activos de las Fuerzas del Orden y de la Policía Nacional, sin desatender sus obligaciones de custodia y protección del proceso electoral, que es un derecho constitucional protegido por la Carta Magna.

Los partidos políticos también se benefician con una medida de este tipo, pues se logra consensuar la mayor participación de electores en un proceso democrático, que comprende a todos los ciudadanos, incluyendo a quienes están encargados de brindar la seguridad y garantías en las elecciones, pues ya existe un antecedente que son los procesos electorales desde el 2006.

El costo beneficio es que, los miembros activos de las fuerzas armadas y la policía nacional, hagan uso a su condición inherente de ciudadanos al ejercer su derecho al sufragio, con lo cual se logra la mayor participación electoral de la ciudadanía, pues, como se ha demostrado en las anteriores elecciones, por un tema de horario y de organización muchos militares se han quedado sin ejercer su derecho al voto.

Adicionalmente precisar, que la presente iniciativa legislativa no implica egresos al Tesoro Público, dado que sólo se refiere a modificaciones de carácter normativo.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley tiene vinculación con las Políticas 1, 2 y 7 del Acuerdo Nacional que textualmente señalan lo siguiente:

- **1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho** (Aprobada el 22 de julio 2002)

  "Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

  Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."

- **2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos** (Aprobada el 22 de julio 2002)

  "Nos comprometemos a promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.

  Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad.

- **7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana** (Aprobada el 22 de julio 2002)

  "Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (...) ; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; y (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía."

Lima, julio de 2023