



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

## INFORME N° 017-2022-GAP/JNE

<b>A</b>	:	<b>Dr. Jorge Luis Salas Arenas</b> Presidente del Jurado Nacional de Elecciones
<b>Asunto</b>	:	Opinión técnica sobre proyecto de ley N° 1227/2021-CR, que propone modificar el artículo 7 e incorporar la decimotercera disposición transitoria a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, así como incorporar la decimoséptima disposición transitoria en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones
<b>Referencia</b>	:	Oficio N° 700-2021-2022-CCR-CR Expediente N° 0001520-2022
<b>Fecha</b>	:	Lima, 09 de febrero de 2022

---

Tengo el honor de dirigirme a usted para saludarlo muy cordialmente y, a la vez, en atención al encargo conferido por su Despacho, informarle lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES

Se solicitó al Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) brindar opinión técnico legal sobre el proyecto de ley del asunto, remitido por la Comisión de Constitución y Reglamento, proyecto que tiene por objeto modificar el artículo 7 e incorporar la decimotercera disposición transitoria a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, así como incorporar la decimoséptima disposición transitoria en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

En ese sentido, se solicita que este Gabinete de Asesores emita un informe evaluando la propuesta legislativa, analizando si cumplen con lo establecido en la legislación electoral vigente.

### II. BASE NORMATIVA

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)
- Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE)
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)
- Ley N° 31354, Ley que incorpora disposiciones transitorias a la Ley Orgánica de Elecciones
- Ley N° 31357, Ley que modifica la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE), y la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

- Resolución N° 0907-2021-JNE

### III. DEL CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY MATERIA DE ANÁLISIS

La iniciativa legislativa contenida en el proyecto de ley N° 1227/2021-CR, propone modificar el artículo 7 e incorporar la decimotercera disposición transitoria a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, así como incorporar la decimoséptima disposición transitoria en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, según el siguiente detalle:

Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas		
TEXTO VIGENTE	PROYECTO DE LEY	OPINIÓN GAP
	Artículo 1°.- Modificación del artículo 7 y la incorporación de la decimotercera Disposición Transitoria en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas:	
<p><b>Artículo 7. Padrón de afiliados</b></p> <p>El padrón de afiliados, con los respectivos números de documento nacional de identidad (DNI), es presentado ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, en medio impreso o digital. La afiliación del ciudadano es constitutiva.</p> <p>Para la elaboración del padrón de afiliados se puede solicitar el apoyo al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que puede disponer del uso estandarizado de mecanismos digitales u otros medios análogos.</p>	<p><b>Artículo 7. Padrón de afiliados</b></p> <p>El padrón de afiliados, con los respectivos números de documento nacional de identidad (DNI), es presentado ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, en medio impreso o digital. La afiliación del ciudadano es constitutiva.</p> <p>Para la elaboración del padrón de afiliados se puede solicitar el apoyo al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que puede disponer del uso estandarizado de mecanismos digitales u otros medios análogos.</p>	<p>- Partiendo de la exposición de motivos que señala ser una medida excepcional a aplicarse en las ERM 2022 y que se pretende que los entes electorales incluyan los padrones de afiliados que presentaron los diferentes partidos políticos hasta el 5 de enero, podemos inferir que se pretende aprobar una ley para aplicarla a hechos o situaciones que ya han sido materia de pronunciamiento en el curso de un procedimiento regular ante el JNE sobre la base de un marco normativo vigente al momento de expedir pronunciamiento. Se pretendería dotarla de efectos retroactivos.</p> <p>- El proyecto de ley no es adecuado para brindar una</p>



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

<p>El padrón de afiliados es público. Su actualización se publica en el portal del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.</p> <p>Las organizaciones políticas cuentan con el plazo de un (1) año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).</p> <p>La organización política presenta al Registro de Organizaciones Políticas las incorporaciones, exclusiones y renunciaciones, en físico y en soporte digital, para su registro y publicación en el portal institucional."</p>	<p>El padrón de afiliados es público. Su actualización se publica en el portal del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.</p> <p>Las organizaciones políticas cuentan con el plazo de un (1) año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).</p> <p>La organización política presenta al Registro de Organizaciones Políticas las incorporaciones, exclusiones y renunciaciones, en físico y en soporte digital, para su registro y publicación en el portal institucional.</p> <p><b>Las Organizaciones Políticas podrán presentar su padrón de afiliados mediante entregas totales o parciales.</b></p>	<p>solución directa a lo identificado como la problemática que se persigue solucionar para las ERM 2022 o cumplir con el principal objetivo de la norma; solo aplicaría para futuras situaciones que se presenten en el trámite de entrega de padrones de afiliados por parte de las organizaciones políticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La redacción que se propone podría ser precisada en el sentido que se refiere a los padrones de afiliados complementarios, es decir aquellos que sustituyen o actualizan el padrón de organizaciones políticas inscritas.</li> </ul>
	<p><b>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS (...)</b></p> <p>Decimotercera.- Los organismos electorales procederán con el trámite de inscripción de los padrones de afiliados presentados por las organizaciones políticas hasta la fecha del 5 de enero del 2022, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la presente norma. Es responsabilidad de los organismos electorales garantizar, en el ámbito de sus funciones, todas las</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una disposición de este tipo implicaría la intromisión por parte del poder legislativo en labores jurisdiccionales, lo cual no es admisible en un Estado de derecho y conforme a las reglas de actuación de la administración pública.</li> <li>- Se estaría vulnerando el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, sobre el principio de la administración de justicia que establece la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y que <u>ninguna autoridad</u> puede avocarse a causas pendientes ante el</li> </ul>



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

	<p>medidas que permitan viabilizar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.</p>	<p><u>órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.</u> Incluso el ejercicio de la facultad investigadora del Congreso de la República no debe interferir en el procedimiento jurisdiccional.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Del texto del proyecto de ley (fórmula legal y exposición de motivos) se infiere que mediante una ley se pretende que las decisiones del JNE sean modificadas y que aquello que ha decidido sobre la base de la normativa vigente sea modificado. Se estaría pretendiendo que dicha ley sea aplicada retroactivamente, lo cual no es viable.</li><li>- De conformidad con los artículos 181 y 142 de la Constitución Política del Perú, las resoluciones del Pleno del JNE en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, <u>son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables en sede judicial; especificándose que contra ellas no procede recurso alguno.</u> En ese sentido, las resoluciones del Pleno del JNE constituyen cosa juzgada y no son revisables en sede judicial, menos aún por el Congreso de la República.</li></ul>
--	---	---



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

<b>Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones</b>		
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>OPINIÓN GAP</b>
	<p><b>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS</b></p> <p><b>Decimoséptima.-</b> Para la presente norma no será de aplicación lo contenido en el segundo y tercer párrafos del artículo 4 de Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Lo dispuesto será de aplicación al día siguiente de su publicación en el diario oficial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proyecto pretende que la ley sea aplicada al día siguiente de su publicación en el diario oficial.</li> <li>- No sustenta cómo se supera el tema de que la nueva ley, regulando materia electoral, está supeditada a la inmodificabilidad de las normas electorales, es decir debe respetar lo regulado en la undécima disposición transitoria de la LOE (que viene a reemplazar al artículo 4 de la LOE para las ERM 2022), introducida mediante la Ley N° 31354. Tendría que explicar por qué esta norma, aún sin cumplir con haber sido aprobada dentro de los treinta días calendario a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la Ley N° 31354, sí puede entrar en vigencia de manera inmediata, porque en principio lo que correspondería sería que su vigencia se vea postergada hasta la culminación de las ERM 2022.</li> <li>- Cualquier intento de establecer un plazo diferente para la entrada en vigencia de una norma excepcional debería contemplar no solo lo establecido en el artículo 4 de la LOE sino también lo regulado en la Ley N° 31354.</li> <li>- El objeto de la intangibilidad de las normas electorales, es precisamente no cambiar las reglas que rigen el desarrollo</li> </ul>



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

		<p>de los procesos electorales en curso, esto es para dotar a dichos procesos de la seguridad jurídica necesaria.</p> <p>- Es pertinente señalar que en los últimos años se introdujeron modificaciones sustanciales en materia electoral, incluido el tema de las elecciones primarias, en el marco de las cuales se exigía la afiliación de los candidatos; sin embargo, las actuales circunstancias de pandemia que se atraviesa sumada a la inestabilidad política del país agudizada en el último quinquenio, llevaron a su suspensión y a la adopción de nuevas regulaciones excepcionales, aprobadas en el límite del plazo para que sean vigentes para las ERM 2022, como es el caso de la Ley N° 31357 que exige la afiliación de los candidatos.</p>
--	--	--

#### IV. ANALISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

##### 4.1. Con relación a la exposición de motivos

- 4.1.1. En la exposición de motivos se señala que la LOP detalla los requisitos necesarios para la inscripción ante el ROP, entre ellos, la relación de afiliado de, como mínimo, el 0,1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional.
- 4.1.2. Se han aprobado dos leyes electorales con miras a las ERM 2022, la Ley N° 31354, Ley que incorpora Disposición Transitoria a la Ley Orgánica de Elecciones que facultó al Congreso para aprobar reformas en materia electoral por 30 días adicionales; como resultado de ello, el Congreso publicó la Ley que Modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la Covid-19.
- 4.1.3. Esta última norma dispuso que las organizaciones políticas podían presentar su relación de afiliados ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones hasta el 5 de enero del 2022, sin establecer requisitos adicionales; sin embargo, con la Resolución 0907-2021-JNE se estableció que la



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

- inscripción del padrón de afiliados se realizará *en conjunto en un solo momento*, lo que sobrepasa el espíritu de la referida ley, la Constitución y la LOP.
- 4.1.4. La Resolución 0907-2021-JNE es contradictoria con la Resolución 927- 2021-JNE, y resulta arbitraria la negativa del JNE de aceptar los padrones de afiliados presentados por diversas organizaciones políticas. Afirman que esta exigencia no está prevista en la ley por lo que deviene en arbitraria y restringe el derecho de miles de ciudadanos peruanos.
- 4.1.5. La tarea de reglamentar se ejerce conforme a ley, no por encima como pretende hacerlo el ROP y mucho menos con requisitos que no están previstos en la ley. Las disposiciones o reglamentos pueden complementar la ley, pero de ninguna manera sobrepasarla. Señala que la resolución 0907-2021-JNE, vulnera el principio de motivación, no expone razones técnicas para su disposición, con lo cual contradice, incluso, la propia jurisprudencia del JNE.
- 4.1.6. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Castañeda Gutman, señaló que las restricciones deben establecerse mediante ley, la obligación de respetar los derechos políticos y las restricciones deben quedar claramente determinadas.
- 4.1.7. El objeto de la presente ley es impedir que se cometa un peligroso agravio al derecho constitucional de participación política, al principio de razonabilidad constitucional y administrativa. Así como, defender el principio de legalidad, el mismo que no permite exigencias, por vía reglamentaria, de requisitos no previstos por la Ley.
- 4.1.8. Los hechos descritos ameritan la aprobación de esta propuesta legislativa, como una medida excepcional a aplicarse en las ERM 2022, porque de lo contrario se estaría validando el atropello cometido por el ROP contra miles de ciudadanos con vocación política y deseos de participar en las próximas ERM. Por ello afirman que permitir que los entes electorales incluyan los padrones de afiliados que presentaron los diferentes partidos políticos hasta el 5 de enero no altera el desarrollo del proceso electoral, por el contrario, favorece la elección y le otorga mayor legitimidad. El resaltado es nuestro
- 4.1.9. En el contexto actual de crisis sanitaria los partidos políticos han realizado denodados esfuerzos por cumplir las leyes y disposiciones establecidas, para seguir fomentado la participación política en todas las regiones del Perú, de tal forma no resulta admisible la trasgresión al derecho de participación. Serán los millones de peruanos los llamados a elegir o no, con sus votos, a los ciudadanos que ahora están pendientes de inscripción como afiliados en los partidos políticos y no un organismo electoral.
- 4.1.10. Las medidas propuestas tienden a fortalecer al sistema político y el sistema de partidos políticos, que estaría siendo vulnerado por normas de menor jerarquía a las leyes. El principal beneficio que se identifica es que permitirá la participación



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

de cientos de miles de ciudadanos peruanos en los próximos procesos electorales, específicamente las ERM 2022.

#### 4.2. Facultad reglamentaria del JNE

- 4.2.1. La Ley N° 31357 con su artículo 3, incorpora la novena disposición transitoria a la LOP, estableciendo, entre otros, que: *“4. Solo los candidatos a gobernadores regionales, vicegobernadores y alcaldes deben estar afiliados a la organización política por la que deseen postular. La presentación de las afiliaciones ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) podrá efectuarse como máximo hasta el 5 de enero de 2022.* El resaltado es nuestro
- 4.2.2. De otro lado, el JNE en virtud del literal l) del artículo 5 de la LOJNE ostenta de manera general la facultad de reglamentar lo referido a materia electoral; asimismo, la Ley N° 31357<sup>1</sup> dispone en su Segunda Disposición Complementaria Final, que los organismos electorales, en el ámbito de sus funciones, pueden emitir la reglamentación necesaria para garantizar el desarrollo del proceso de las ERM 2022, *tomando en consideración la evolución y los efectos de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la Covid-19.*
- 4.2.3. En ese ámbito, es en el que el JNE expidió la Resolución N° 0907-2021-JNE, mediante la cual estableció que las organizaciones políticas inscritas deben solicitar la inscripción de su padrón de afiliados en conjunto en un solo momento.
- 4.2.4. En ese sentido, la ley regula únicamente el plazo de presentación de las afiliaciones ante el ROP, siendo este hasta el 5 de enero de 2022, sin embargo, no regula el momento y la forma de su presentación. Cabe precisar que los reglamentos complementan y desarrollan la ley que los justifica y a la que se deben, sin transgredirla ni desnaturalizarla; advirtiéndose que mediante Resolución N° 0907-2021-JNE el JNE reglamentó este extremo de la ley sin contravenirla, puesto que ésta ley regula únicamente el plazo de presentación de las afiliaciones ante el ROP, pero no el cómo se deben presentar, es decir la parte operativa que es propia de las normas reglamentarias.
- 4.2.5. Tema diferente son los efectos que esta reglamentación haya generado en la realidad de los hechos debido a las particularidades de nuestro sistema de partidos políticos y nuestra sociedad, efectos que puede gustarnos o no, pero que se hacen visibles en toda su dimensión una vez que la regulación es aplicada a los casos concretos. Estos efectos pueden ser evaluados en el actual momento en el que nos encontramos.

<sup>1</sup> Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la COVID-19.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

### **4.3. Justicia Electoral**

- 4.3.1. La justicia electoral es definida como los mecanismos o métodos con los que cuenta un país para garantizar que todos los procedimientos y resoluciones relacionadas con el proceso electoral se ajusten a lo previsto en el derecho, así como para proteger o restaurar el goce de los derechos electorales, habilitando a quienes consideren que se le ha vulnerado algún derecho, para presentar una impugnación, ser oído y obtenga una decisión ajustada a derecho<sup>2</sup>, de acuerdo a lo regulado en la ley aplicable al caso concreto.
- 4.3.2. Asimismo, la doctrina reconoce la existencia de mecanismos formales de resolución de conflictos electorales, entre los que se distinguen los de carácter correctivo (que anulan, modifican o reconocen la comisión de una irregularidad y protegen o restauran el disfrute de los derechos electorales), y punitivo (imponen una sanción a la persona o entidad que cometió la irregularidad)<sup>3</sup>.
- 4.3.3. Al respecto, en la Resolución N.º 621-2016-JNE, el Pleno del JNE, ha señalado que en el artículo 176 de la Constitución Política del Perú, se constata y reconoce la existencia de dos elementos centrales:
- a. El Jurado Nacional de Elecciones es el intérprete supremo en materia electoral y, como tal, un intérprete especializado de las disposiciones constitucionales referidas a la materia electoral; y
  - b. El proceso electoral cuenta con una estructura y una dinámica singulares que lo diferencian de los procesos jurisdiccionales ordinarios.
- 4.3.4. En ese sentido, también forma parte de la justicia electoral, el derecho de doble instancia, siendo el Pleno del JNE el órgano de segunda instancia en materia electoral.

### **4.4. Vigencia de las normas**

- 4.4.1. De conformidad con el artículo 109 de la Constitución Política del Perú la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte y el artículo 103 dispone que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.
- 4.4.2. En ese sentido, no es posible considerar adoptar una ley que pretenda regular procedimientos o situaciones de hecho que se han agotado en fecha anterior a su promulgación, pues la aplicación retroactiva para estos casos no se encuentra

<sup>2</sup> OROZCO-HENRÍQUEZ, Jesús. Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional. México (2013). pp. 9.

<sup>3</sup> Ibidem, pp. 10.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

prevista. En el supuesto de aprobar el presente proyecto de ley, no se conseguiría el objetivo que persigue, esto es que se les dé trámite a las listas de afiliados presentadas por las diversas organizaciones políticas ante el JNE hasta el 5 de enero de 2022, pues no se encontraba vigente la norma en ese momento y se expidieron pronunciamientos jurisdiccionales por el órgano competente con lo que concluyeron los respectivos procedimientos.

#### **4.5. Decisiones del Pleno del JNE en última instancia**

4.5.1. De conformidad con los artículos 181 y 142 de la Constitución Política del Perú, las resoluciones del Pleno del JNE en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables en sede judicial; especificándose que contra ellas no procede recurso alguno.

4.5.2. En ese sentido, las resoluciones del Pleno del JNE constituyen cosa juzgada y no son revisables en sede judicial, menos aún por otro poder del Estado.

#### **4.6. No pueden modificarse decisiones jurisdiccionales mediante normas**

4.6.1. Los ámbitos de competencia asignados en la administración pública deben ser estrictamente respetados y los poderes públicos deben ejercer sus funciones con respeto a la Constitución y las leyes que se las otorgan. En ese sentido, las decisiones jurisdiccionales no pueden ni deben ser modificadas mediante leyes que puedan ser adoptadas por el Congreso de la República, pues hacerlo constituiría una grave injerencia en el ámbito de competencia de un organismo constitucionalmente autónomo como lo es el JNE y vulneración de la independencia jurisdiccional inherente al Pleno del JNE.

4.6.2. Nuestro ordenamiento prevé determinados procedimientos, incluso para aquellos casos en los que, se crea o considere que hubo alguna irregularidad o trasgresión, como se sustenta en la exposición de motivos, en cuyos casos el procedimiento no es dictar una ley sino:

- Para casos de vulneración de derechos fundamentales, recurrir a través de un proceso de amparo.
- Para casos de vulneración de una ley por parte del reglamento, recurrir a un proceso de acción popular.

#### **4.7. Respecto a regular que “las organizaciones políticas podrán presentar su padrón de afiliados mediante entregas totales o parciales”**



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

- 4.7.1. Se encuentra dentro de las facultades del legislador aprobar o no una disposición legal regulando que las organizaciones políticas podrán presentar su padrón de afiliados mediante entregas totales o parciales, y de ser aprobada esta norma requerirá la reglamentación necesaria por parte del JNE; sin embargo, de conformidad con lo desarrollado previamente, tenemos que de aprobarse una disposición legal en ese sentido, ésta será aplicable a partir del día siguiente de su publicación, salvo que su vigencia sea diferida o que se encuentre dentro del plazo de intangibilidad de las normas electorales (entrará en vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente<sup>4</sup>), pues de conformidad con el artículo 103 de la Constitución, las leyes no tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones referidas al ámbito punitivo.
- 4.7.2. Por ello, si tenemos en cuenta que en la exposición de motivos se señala que *los hechos descritos ameritan la aprobación de esta propuesta legislativa, como una medida excepcional a aplicarse en las ERM 2022*, asimismo, se afirma que *permitir que los entes electorales incluyan los padrones de afiliados que presentaron los diferentes partidos políticos hasta el 5 de enero no altera el desarrollo del proceso electoral*; nos permite inferir que se pretende aprobar una ley para aplicarla retroactivamente. Entendemos que se pretendería que esta nueva ley se aplique a hechos o situaciones que ya han sido materia de pronunciamiento en el curso de un procedimiento regular ante el JNE sobre la base de un marco normativo vigente al momento de expedir pronunciamiento.
- 4.7.3. En ese sentido, consideramos que este proyecto de ley y la norma que propone no son adecuados para brindar una solución directa a lo identificado como la problemática que se persigue solucionar para las ERM 2022 o cumplir con el principal objetivo de la norma; solo aplicaría para futuras situaciones que se presenten en el trámite de entrega de padrones de afiliados por parte de las organizaciones políticas.
- 4.7.4. De otro lado, la redacción que se propone deja un margen de duda respecto a su aplicación, es decir se refiere solo a las entregas de los padrones de afiliados complementarios, aquellos que sustituyen o actualizan el padrón de organizaciones políticas inscritas o también a los padrones de afiliados de aquellas organizaciones que recién se van a inscribir, lo cual no sería posible. Se entiende por el contexto que solo se refiere a lo primero, pero en todo caso una disposición de este tipo debería ser precisa teniendo en cuenta que el artículo regula varios supuestos de hecho y consecuencias jurídicas.
- 4.8. Con relación a la decimotercera disposición complementaria transitoria de la LOP**
- 4.8.1. En el proyecto de ley se pretende aprobar lo siguiente:

<sup>4</sup> Artículo 4 de la LOE.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIOS TRANSITORIAS

( ... )

**Decimotercera.-** Los organismos electorales procederán con el trámite de inscripción de los padrones de afiliados presentados por las organizaciones políticas hasta la fecha del 5 de enero del 2022, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la presente norma. Es responsabilidad de los organismos electorales garantizar, en el ámbito de sus funciones, todas las medidas que permitan viabilizar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.

4.8.2. Tal como se ha señalado precedentemente una disposición de este tipo implicaría la intromisión por parte del poder legislativo en labores jurisdiccionales, lo cual no es admisible en un Estado de derecho y conforme a las reglas de actuación de la administración pública. Se estaría vulnerando los principios de la administración de justicia regulados en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, específicamente en el numeral 2 que establece la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

4.8.3. Teniendo en cuenta lo señalado hasta aquí, del texto del proyecto de ley (fórmula legal y exposición de motivos) se infiere que mediante una ley se pretende que las decisiones del JNE sean modificadas y que aquello que ha decidido sobre la base de la normativa vigente sea modificado en virtud de una ley que entre en vigencia en fecha posterior y sea aplicada retroactivamente, lo cual no es viable.

### **4.9. Con relación a la Decimoséptima disposición complementarios transitorias de la LOE, referida a la no aplicación del artículo del segundo y tercer párrafo del artículo 4 de la LOE**

4.9.1. El proyecto de ley en análisis pretende, mediante una disposición en la LOE que, esta ley entre en vigencia y sea aplicada al día siguiente de su publicación en el diario oficial, lo que implica que para dicha ley no sería de aplicación lo contenido en el segundo y tercer párrafos del artículo 4<sup>5</sup> de la LOE que contemplan la

<sup>5</sup> El artículo 4 de la LOE, actualmente vigente, dispone que:

(...)

*Todas las normas con rango de ley, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde un (1) año antes del día de la elección o de la consulta popular, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente.*

(...)



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

intangibilidad de las normas electorales (cuya aplicación implicaría que la ley que se apruebe adquiriría vigencia al día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación de las ERM 2022).

- 4.9.2. El objeto de la intangibilidad de las normas electorales dispuesto en el artículo 4 de la LOE, es precisamente no cambiar las reglas que rigen el desarrollo de los procesos electorales en curso, esto es para dotar a dichos procesos de la seguridad jurídica<sup>6</sup> necesaria para llevar adelante todos aquellos actos preparatorios y de ejecución de las diversas actividades que implican los procesos electorales; el contar con un marco jurídico que se conoce que va a ser inmodificable, pone a los diversos actores electorales en la posibilidad cierta de orientar su comportamiento con la anticipación y seguridad necesaria<sup>7</sup>.
- 4.9.3. Se debe tener presente que los procesos electorales, incluidas las elecciones internas, implican una serie de actividades por parte de los diversos actores electorales (organizaciones políticas, candidatos, organismos electorales, etc.) que se organizan en etapas que son preclusivas y con plazos perentorios; esto es porque en materia electoral si una etapa se alarga más allá de lo previsto, no significa que todo el proceso se vea retrasado o ampliado en su plazo, sino automáticamente reduce el plazo de las demás etapas, porque el día fijado para la realización de las elecciones al igual que otros hitos electorales son inmodificables.
- 4.9.4. Sin embargo, también es ocasión de señalar que en los últimos años se introdujeron modificaciones sustanciales en materia electoral, incluido el tema de las elecciones primarias, en el marco de las cuáles se exigía la afiliación de los candidatos; sin embargo, las actuales circunstancias de pandemia que se atraviesa sumada a la inestabilidad política del país agudizada en el último quinquenio, llevaron a su suspensión y a la adopción de nuevas regulaciones excepcionales, aprobadas en el límite del plazo para que sean vigentes para las ERM 2022, como es el caso de la Ley N° 31357 que exige la afiliación de los candidatos.

*Todas las normas reglamentarias relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde su convocatoria, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente”.*

<sup>6</sup> Con relación al principio de seguridad jurídica el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(…) la seguridad jurídica -que ha sido reconocida por este Tribunal como un principio implícitamente contenido en la Constitución-, es pilar fundamental de todo proceso electoral (...)” (STC 5854-2005-PA/TC, fundamento 38).

“(…) El Tribunal tiene dicho que la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico. Aunque no exista un reconocimiento expreso, el Tribunal ha destacado que su rango constitucional se deriva de distintas disposiciones constitucionales (...)” (STC EXP. N.° 00010-2014-PUTC, fundamento 14)

<sup>7</sup> “La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso De La Cruz Flores vs. Perú [Sentencia de Fondo de 18 de noviembre de 2004, párr. 104] al desarrollar el principio de seguridad jurídica, ha recordado que de ser este incumplido, “los particulares no podrían orientar su comportamiento a un orden jurídico vigente y cierto (...)” (STC EXP. N.° 00010-2014-PUTC, fundamento 15).



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

4.9.5. Sin perjuicio de ello, cabe indicar que con relación a las ERM 2022 y específicamente con relación a este artículo y al tema de inmodificabilidad de las normas electorales, se ha emitido la Ley N° 31354 que dispone:

#### **Ley N° 31354**

#### **Undécima Disposición Transitoria (LOE)**

Para las elecciones regionales y municipales del año 2022 no será de aplicación lo contenido en el segundo y tercer párrafos del artículo 4 de la presente ley. Para el citado proceso electoral, las normas con rango de ley serán de aplicación al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. El plazo para aprobar dichas reformas será de treinta días calendario a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la presente norma en el diario oficial El Peruano<sup>8</sup>. Las normas reglamentarias, para que sean aplicables a las elecciones regionales y municipales 2022, deberán publicarse hasta el 5 de febrero de 2022”.

4.9.6. En ese sentido, cualquier intento de establecer un plazo diferente para la entrada en vigencia de una norma excepcional debería contemplar no solo lo establecido en la LOE sino en la Ley N° 31354.

4.9.7. Ahora bien, el proyecto de ley no explica cómo se supera el tema de que la nueva ley, regulando materia electoral está supeditada a inmodificabilidad de las normas electorales, es decir debe respetar lo regulado en la undécima disposición transitoria de la LOE (que viene a reemplazar al artículo 4 de la LOE para las ERM 2022), pues habría que sustentar por qué esta norma que regula materia electoral, aún sin cumplir con haber sido aprobada dentro de los treinta días calendario a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la Ley N° 31354, sí puede entrar en vigencia de manera inmediata, porque en principio lo que correspondería sería que su vigencia se vea postergada hasta la culminación de las ERM 2022.

## **V. CONCLUSIONES**

- 5.1. Conforme a los fundamentos de análisis expuestos en el presente informe, consideramos que el proyecto de ley no es viable.
- 5.2. El JNE hizo uso de su facultad reglamentaria para emitir la Resolución N° 0907-2021-JNE, regulando temas operativos propios de los reglamentos, ejerciendo dicha facultad con respeto a lo regulado con la Ley N° 31354.
- 5.3. El Congreso de la República si bien puede emitir leyes regulando materia electoral, éstas son de aplicación inmediata a partir de su vigencia, no pueden ser retroactivas.

<sup>8</sup> Fue publicada el 01 de octubre de 2021.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

- 5.4. El proyecto de ley no explica cómo se supera el tema de que en principio la nueva ley, regulando materia electoral, está supeditada a inmodificabilidad de las normas electorales y su vigencia debería ser postergada hasta la culminación de las ERM 2022.
- 5.5. El Congreso de la República no puede intervenir ni anular, mediante una ley, las decisiones del órgano jurisdiccional, encontrándose previstos los canales mediante los cuales pueden cuestionarse dichas decisiones con relación a las supuestas vulneraciones a las que se alude en el proyecto de ley.
- 5.6. Se advierten indicios de que, en la aplicación de la Resolución N° 0907-2021-JNE, en el tema analizado, se están presentando efectos no deseados básicamente debido a nuestro frágil sistema de partidos políticos y a que se trata de temas nuevos (por un lado, antes no requerían estar afiliados los candidatos que ahora sí se requiere, se iban a realizar las elecciones primarias para lo cual estaba previsto este requisito, pero luego fueron suspendidas y en la Ley N° 31354 se trasladó este requisito de las elecciones primarias para las elecciones internas, lo que puede haber influido en que las organizaciones políticas no se preparen adecuadamente para cumplir con dicha exigencia.
- 5.7. Se recomienda evaluar las implicancias que esto pudiera tener para todo el proceso electoral, esto es la posibilidad de que las organizaciones políticas no cuenten con candidatos que encabecen las listas y su impacto en el futuro proceso electoral; para a partir de ello evaluar la necesidad de que el Pleno del JNE adopte alguna medida complementaria.
- 5.8. Preocupa la evaluación de necesidad y proporcionalidad de la medida contenida en la Resolución N° 0907-2021-JNE, que pueda hacerse a nivel constitucional, en función de tratarse de una restricción al derecho fundamental de sufragio, lo que no solo puede acarrear demandas de amparo sino también, presentarse demandas a nivel internacional.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,

**Rosa María López Triveño**  
**Jefa del Gabinete de Asesores**  
**Jurado Nacional de Elecciones**

RMLT/agr