



Proyecto de Ley N° 9019/2024-JNE
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



Firma
Digital

Firmado digitalmente por SALAS
ARENAS Jorge Luis FAU
2013137854@ soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23.09.2024 18:42:32 -05:00

Lima, 23 de Septiembre del 2024

OFICIO N° 000408-2024-P/JNE

Señor

Don EDUARDO SALHUANA CAVIDES

Presidente del Congreso de la República

<https://wb2server.congreso.gob.pe/mpv>

Av. Abancay s/n, Plaza Bolívar

Cercado de Lima

Presente.-



Asunto : Proyecto de Ley que regula la gradualidad en la causa de inasistencia al acto electoral en el proceso electoral de elecciones municipales.

De mi mayor consideración:

Tengo el honor de dirigirme a usted para poner en su conocimiento que este Supremo Tribunal Electoral acordó aprobar el Proyecto de Ley que regula la gradualidad en la causa de inasistencia al acto electoral en el proceso electoral de elecciones municipales.

Al respecto, es importante resaltar que con la iniciativa legislativa se pretende i) que las autoridades electas para un determinado periodo efectivamente lo ejerzan tal cual, es decir, no podrían excederse ese periodo, ello con el fin de garantizar la debida integración de los órganos representativos; y ii) que la elección de las autoridades tenga un respaldo de sus electores, asegurando la legitimidad de las autoridades electas y fortaleciendo la confianza ciudadana en el sistema democrático.

En ese sentido, se adjuntan el Acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones del 18 de setiembre de 2024, así como el citado proyecto de ley, que contiene la exposición de motivos y la respectiva fórmula legal.

Esperando que esta iniciativa legislativa sea sometida a debate, aprovecho la oportunidad para expresarle mi especial aprecio y alta consideración.

Sin otro particular.

Atentamente,

Firmado Digitalmente
Mag. JORGE LUIS SALAS ARENAS
PRESIDENTE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



Firmado
Digitalmente por:
SALAS ARENAS
Jorge Luis FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
17:30:54



Firmado Digitalmente
por:
MARALLANO MURO
María Alexandra
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
17:55:25

Jurado Nacional de Elecciones
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

ACUERDO DEL PLENO
(18/9/2024)

VISTO: el Proyecto de Ley que regula la gradualidad en la causa de inasistencia al acto electoral de las elecciones municipales, elaborado por la Dirección General de Normatividad y Asuntos Jurídicos del Jurado Nacional de Elecciones; y

CONSIDERANDO QUE:

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), organismo constitucional autónomo, en ejercicio de su atribución de iniciativa en la formación de las leyes en materia electoral, conferida en el artículo 178 de la Norma Fundamental (NF), regulada a su vez en el artículo 7 de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE), y en observancia de los requisitos exigidos por los artículos 75 y 76, numeral 4, del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, ha dispuesto aprobar el proyecto de ley que regula la gradualidad en la causa de inasistencia de los ciudadanos al acto de sufragio en las elecciones municipales.

Los numerales 1, 4 y 5 del artículo 178 de la Constitución Política del Perú establecen que el JNE tiene como atribuciones fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, administrar justicia en materia electoral, así como proclamar a los candidatos elegidos; concordante con los artículos 1 y 5, literales a, b, c, i y j, de la LOJNE.

La inasistencia, ausentismo o abstencionismo electoral¹ se encuentra regulada como una causa de nulidad de las elecciones municipales en el artículo 36 de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales (LEM), que señala:

Artículo 36.- El Jurado Nacional de Elecciones, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación.

Es causal de nulidad de las elecciones la **inasistencia de más del 50% de los votantes al acto electoral** o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.

En estos casos proceden Elecciones Municipales Complementarias.
[Resaltado agregado]

La NF, en su artículo 31, prevé que los ciudadanos tienen derecho a elegir libremente a sus representantes, que el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio; además, en su artículo 43, establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana; su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y,

¹ Inasistencia, ausentismo y abstencionismo son sinónimos.



Firmado Digitalmente
por:
MAISCH MOLINA
Martha Elizabeth
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
17:07:58

Firmado Digitalmente
por:
RAMIREZ
CHAVARRY Willy
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
16:48:47

Firmado Digitalmente
por:
SANJINEZ
SALAZAR Jovian
Valentin FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
16:31:36

Firmado
Digitalmente por:
OYARCE YUZZELLI
Aaron FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
15:10:50

Firmado
Digitalmente por:
SÁLAS ARENAS
Jorge Luis FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
17:30:56



Firmado Digitalmente
por:
MARALLANO MURO
María Alexandra
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
17:55:28

Jurado Nacional de Elecciones
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

ACUERDO DEL PLENO
(18/9/2024)

en su artículo 194, señala que los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cuatro (4) años.

Razón por la cual las elecciones municipales se realizan cada cuatro (4) años, tal como lo prevé el artículo 1 de la LEM.

De la Exposición de Motivos de nuestra iniciativa legislativa, se advierte que recientemente, en los distritos de Ninabamba, de la provincia de Santa Cruz y Pion de la provincia de Chota, ambos de la Región Cajamarca, se han realizado dos (2) elecciones municipales complementarias: la primera en el año 2023 y la segunda en 2024, ambas se declararon nulas por la causa de inasistencia de más del 50 % de los votantes al acto electoral, lo que conlleva que las autoridades electas para el periodo 2019-2022 continúen en los cargos, conforme lo dispone el artículo 5 de la LEM.

En ese sentido, con la iniciativa legislativa se pretende i) que las autoridades electas para un determinado periodo no puedan excederse del periodo previsto por ley, ello con el fin de garantizar la debida integración de los órganos representativos; ii) que la elección de las autoridades tenga un respaldo de sus electores, asegurando la legitimidad² de las autoridades electas y fortaleciendo la confianza ciudadana en el sistema democrático.

Asimismo, se busca:

- Evitar costos y repetición innecesaria de elecciones: cada proceso electoral conlleva un costo significativo tanto económico como logístico; si estas se repiten constantemente, debido a la inasistencia de los electores, se generan gastos innecesarios que afectan el presupuesto público y la estabilidad institucional de la circunscripción electoral involucrada.
- Garantizar la gobernabilidad: en circunscripciones donde históricamente hay baja participación electoral, la repetición indefinida de elecciones crea desinterés o apatía de los ciudadanos votantes; al bajar el umbral de nulidad, se facilita que el proceso avance y se elija a las autoridades necesarias para el funcionamiento del respectivo gobierno.
- Responder a la apatía o desinterés electoral: la alta inasistencia puede reflejar un desinterés estructural en el proceso electoral en ciertos distritos; por ello, mantener un umbral alto podría no resolver el problema, ya que el patrón de baja

Firmado Digitalmente
por:
MAISCH MOLINA
Martha Elizabeth
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
17:07:59

Firmado Digitalmente
por:
RAMIREZ
CHAVARRY Willy
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
16:49:02

Firmado Digitalmente
por:
SANJINEZ
SALAZAR Jovian
Valentin FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
16:31:39

Firmado
Digitalmente por:
OYARCE YUZZELLI
Aaron FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
15:10:53

² Instituto Interamericano de Derechos Humanos Diccionario electoral / San José, C. R. IIDH, 2017. Vol. 1; p. 638
Se entiende por legitimidad la cualidad en la que se asienta el reconocimiento del derecho al ejercicio de una posición de autoridad estatal sobre la base de la licitud del procedimiento de acceso a dicha posición y la forma y contenido del ejercicio de la misma.



Firmado
Digitalmente por:
SALAS ARENAS
Jorge Luis FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
17:30:57



Firmado Digitalmente
por:
MARALLANO MURO
María Alexandra
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
17:55:29

Jurado Nacional de Elecciones
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

ACUERDO DEL PLENO
(18/9/2024)

participación podría continuar; reducir el porcentaje de asistencia necesario en la primera y segunda elección municipal complementaria permite adaptarse a esta realidad social y política.

Firmado Digitalmente
por:
MAISCH MOLINA
Martha Elizabeth
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
17:08:01

- d) Evitar el desgaste del electorado: la repetición constante de elecciones en una misma zona puede generar frustración y fatiga electoral en los ciudadanos, lo que incrementa la apatía; al reducir el umbral, se da un incentivo para que los electores se involucren, sabiendo que la elección será válida con menos participación y no habrá necesidad de otro proceso electoral.
- e) Garantizar el derecho a la representación de aquellos que votaron: los ciudadanos que participaron en las elecciones tienen derecho a que su voto cuente y a ser representados por las autoridades que elijan; reducir el umbral de nulidad en las elecciones distintas a la ordinaria protege este derecho, evitando que los electores activos queden indefinidamente representados por una autoridad que ya acabó su periodo; asimismo, la constante declaración de nulidad de elecciones por inasistencia mayoritaria desvaloriza el esfuerzo de los votantes que sí cumplieron con su deber cívico.

Firmado Digitalmente
por:
RAMIREZ
CHAVARRY Willy
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
16:49:03

En ese sentido, la propuesta plantea que la causa de nulidad de la elección por la inasistencia de los electores sea gradual, esto es, en una primera elección municipal complementaria (EMC) cuando la inasistencia sea de más del 30 % de los votantes al acto electoral; luego, para la segunda EMC, cuando la inasistencia sea de más del 20 %, y que no procede una tercera EMC, con lo cual las autoridades vigentes permanecerán en sus cargos hasta la elección de calendario fijo que se convoque. La gradualidad permitirá que los electores que acudan a votar el día del acto electoral respalden a las autoridades electas, otorgando una legitimidad a las mismas y al proceso electoral.

Firmado Digitalmente
por:
SANJINEZ
SALAZAR Jovian
Valentin FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
16:31:40

En ese sentido, la fórmula legislativa es la siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA GRADUALIDAD EN LA CAUSA DE
INASISTENCIA AL ACTO ELECTORAL EN EL PROCESO ELECTORAL DE
ELECCIONES MUNICIPALES**

Artículo único. Modificación del artículo 36 la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales

Se incorpora el siguiente texto al artículo 36 la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, en los siguientes términos:

Artículo 36.- El Jurado Nacional de Elecciones, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales

Firmado
Digitalmente por:
OYARCE YUZZELLI
Aaron FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
15:10:54

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Jurado Nacional de Elecciones, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas leyendo el código QR.



Firmado
Digitalmente por:
SÁLAS ARENAS
Jorge Luis FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
17:30:58



Firmado Digitalmente
por:
MARALLANO MURO
María Alexandra
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
17:55:30

Jurado Nacional de Elecciones
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

ACUERDO DEL PLENO
(18/9/2024)

cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación.

Es **causa** de nulidad de las elecciones la inasistencia de más del 50 % de los votantes al acto electoral o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.

En estos casos proceden elecciones municipales complementarias.

"En la primera elección municipal complementaria, es causa de nulidad de la elección la inasistencia de más del 30 % de los votantes al acto electoral. En caso de que se realice una segunda elección municipal complementaria, es causa de nulidad de la elección la inasistencia de más del 20 % de los votantes al acto electoral. No procede una tercera elección municipal complementaria".

ÚNICA DISPOSICIÓN FINAL

Se deroga y/o modifica las normas legales que se opongan a la presente ley.

Por lo tanto, en aplicación del artículo 7 de la LOJNE, el Pleno del Supremo Tribunal Electoral, en uso de sus atribuciones,

ACUERDA:

1. **APROBAR** el "Proyecto de Ley que regula la gradualidad en la causa de inasistencia al acto electoral en el proceso electoral de elecciones municipales".
2. **DISPONER** su remisión al Congreso de la República para su incorporación en el procedimiento legislativo correspondiente.
3. **PUBLICAR** el presente acuerdo en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones.

SS.

SALAS ARENAS

MAISCH MOLINA

RAMÍREZ CHÁVARRY

SANJINEZ SALAZAR

OYARCE YUZZELLI

Marallano Muro

Secretaria General

Cop

Firmado Digitalmente
por:
MAISCH MOLINA
Martha Elizabeth
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
17:08:02

Firmado Digitalmente
por:
RAMIREZ
CHAVARRY Willy
FAU 20131378549
soft
Fecha: 20/09/2024
16:49:04

Firmado Digitalmente
por:
SANJINEZ
SALAZAR Jovian
Valentin FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
16:31:42

Firmado
Digitalmente por:
OYARCE YUZZELLI
Aaron FAU
20131378549 soft
Fecha: 20/09/2024
15:10:55

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Jurado Nacional de Elecciones, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas leyendo el código QR.





CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **27** de **setiembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9019/2024-JNE** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



.....
JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA GRADUALIDAD EN LA
CAUSA DE INASISTENCIA AL ACTO ELECTORAL EN EL
PROCESO ELECTORAL DE ELECCIONES MUNICIPALES**

El **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**, organismo constitucional autónomo, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa conferido en el artículo 178 de la Constitución Política del Perú, regulado a su vez en el artículo 7 de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, y en observancia de los requisitos exigidos por los artículos 75 y 76, numeral 4, del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA GRADUALIDAD EN LA CAUSA DE
INASISTENCIA AL ACTO ELECTORAL EN EL PROCESO ELECTORAL DE
ELECCIONES MUNICIPALES**

I. FÓRMULA JURÍDICA

Artículo único. Modificación del artículo 36 la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales

Se incorpora el siguiente texto al artículo 36 la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, en los siguientes términos:

Artículo 36.- El Jurado Nacional de Elecciones, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación.

Es **causa** de nulidad de las elecciones la inasistencia de más del 50 % de los votantes al acto electoral o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.

En estos casos proceden elecciones municipales complementarias.

“En la primera elección municipal complementaria, es causa de nulidad de la elección la inasistencia de más del 30 % de los votantes al acto electoral. En caso de que se realice una segunda elección municipal complementaria, es causa de nulidad de la elección la inasistencia de más del 20 % de los votantes al acto electoral. No procede una tercera elección municipal complementaria”.

ÚNICA DISPOSICIÓN FINAL

Se deroga y/o modifica las normas legales que se opongan a la presente ley.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los numerales 1, 4 y 5 del artículo 178 de la Constitución Política del Perú (CPP) indican que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) tiene como atribuciones fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, administrar justicia en materia electoral, así como proclamar a los candidatos elegidos; concordante con los artículos 1 y 5, literales *a*, *b*, *c*, *i* y *j*, de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

La inasistencia, ausentismo o abstencionismo electoral¹ se encuentra regulada como una causa de nulidad de las elecciones municipales en el artículo 36 de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales (LEM), que señala:

¹ Inasistencia, ausentismo y abstencionismo son sinónimos.

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA GRADUALIDAD EN LA
CAUSA DE INASISTENCIA AL ACTO ELECTORAL EN EL
PROCESO ELECTORAL DE ELECCIONES MUNICIPALES**

Artículo 36.- El Jurado Nacional de Elecciones, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación.

Es causal de nulidad de las **elecciones la inasistencia de más del 50% de los votantes al acto electoral** o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.

En estos casos proceden Elecciones Municipales Complementarias.
[Resaltado agregado]

También es inasistencia² la falta de estar presente el día del acto electoral y no votar, o el abstencionismo electoral, que consiste simplemente en la no participación en la votación de quienes tienen derecho a ello. Es un no hacer que no tiene consecuencias jurídicas para el titular del derecho de sufragio, salvo en aquellos ordenamientos en que se configura como un deber jurídico y, por tanto, resulta exigible³.

Para José Thompson⁴, abstencionismo equivale al alejamiento voluntario de las urnas, para no ejercer el voto, ausentarse de un proceso para el cual tiene vigente su derecho a votar.

En general, tiende a sugerirse que abstencionismo equivale al alejamiento voluntario de las urnas, a disposición consciente —o relativamente consciente— de no ejercer el voto, de mantenerse ausente de un proceso para el cual se está calificado para participar. Si esto es lo que entendemos por abstencionismo —y por las negativas implicaciones que muchos le asignan pareciera que ése es el caso—, entonces debemos destacar algunas circunstancias que inciden en el ausentismo electoral, pero que no dependen enteramente de la voluntad del sujeto que se “abstiene”.

Por otro lado, en el caso Castañeda Gutman vs. México, apartado 166, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que el sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

La CPP, en su artículo 31, prevé que los ciudadanos tienen derecho a elegir libremente a sus representantes, que el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio; además, en su artículo 43, establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado y en su artículo 194 señala que los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cuatro (4) años.

Es por ello que las elecciones municipales se realizan cada cuatro (4) años, conforme lo establece el artículo 1 de la LEM, que prevé:

Artículo 1.- Finalidad
[...]

² Falta de asistencia / Ant.: **asistencia**: Acción de estar o hallarse presente: <https://www.rae.es/>

³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario electoral*. p. 1

⁴ Thompson, J. XIV. Abstencionismo y Participación Electoral. p. 267.

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA GRADUALIDAD EN LA
CAUSA DE INASISTENCIA AL ACTO ELECTORAL EN EL
PROCESO ELECTORAL DE ELECCIONES MUNICIPALES**

En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.
Las elecciones municipales se realizan cada cuatro (4) años.

Por otro lado, tenemos los artículos 4 y 5 de la LEM, que disponen lo siguiente:

Artículo 4.- La convocatoria a Elecciones Municipales Complementarias se efectúa dentro de los noventa (90) días naturales siguientes a la instalación de los Concejos Municipales y se realizan el primer domingo del mes de julio del año en que se inicia el mandato legal de las autoridades municipales.

Artículo 5.- Si el Presidente de la República no convocara a Elecciones Municipales o a Elecciones Municipales Complementarias dentro de los plazos establecidos en la presente ley, la convocatoria es efectuada por el Presidente del Congreso de la República dentro de los quince (15) días naturales siguientes al vencimiento de dichos plazos. **Mientras se realiza la segunda vuelta electoral o las elecciones complementarias, continúan en sus cargos los alcaldes y regidores en funciones.** (Énfasis agregado)

Al respecto, desde la publicación de la LEM, el 14 de octubre de 1997, y de acuerdo con la data que se muestra a continuación, desde 1999 hasta el 2019, en el Perú se han realizado 15 elecciones municipales complementarias.

AÑO EMC	DISTRITO	% AUSENTISMO	# ELECTORES
1999	AYACUCHO, HUAMANGA, SANTIAGO DE PISCHA	76.875	480
1999	AYACUCHO, HUAMANGA, VINCHOS	65.943	5846
1999	AYACUCHO, LA MAR, AYNÁ	55.561	6717
1999	AYACUCHO, LUCANAS, AUCARA	54.658	1449
1999	AYACUCHO, VILCAS HUAMAN, CARHUANCA	58.525	1478
1999	HUANCAVELICA, CASTROVIRREYNA, SANTA ANA	52.767	506
1999	JUNIN, SATIPO, RIO TAMBO	55.675	5207
1999	LA LIBERTAD, PATAZ, ONGON	60	580
1999	LIMA, YAUYOS, COCHAS	59.184	147
2003	AYACUCHO, VILCAS HUAMAN, CARHUANCA	53.023	1439
2003	MADRE DE DIOS, MANU, MADRE DE DIOS	63.128	1394
2011*	ANCASH, HUARI, HUACACHI	61.295	2178
2011**	ANCASH, HUARI, HUACACHI	61.921	2114
2012	ANCASH, HUARI, HUACACHI	56.908	1882
2019	AYACUCHO, LUCANAS, CHIPAO	50.464	2049

* (3 de julio)

** (20 de noviembre)

Elaboración propia. Fuente Infogob - JNE

Recientemente, en los distritos de Ninabamba y Pion, se han realizado dos (2) elecciones municipales complementarias: la primera en el año 2023 y la segunda en 2024, de acuerdo a la siguiente data, las cuales se declararon nulas por la causa de inasistencia de más del 50 % de los votantes al acto electoral, lo que conlleva que las autoridades electas para el periodo 2019-2022 continúen en los cargos, conforme lo dispone el artículo 5 de la LEM, descrito líneas arriba.

PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA GRADUALIDAD EN LA CAUSA DE INASISTENCIA AL ACTO ELECTORAL EN EL PROCESO ELECTORAL DE ELECCIONES MUNICIPALES

AÑO EMC	LUGAR	% AUSENTISMO	# ELECTORES
2022	CAJAMARCA, CHOTA, PION	55.083	1269
2023	CAJAMARCA, CHOTA, PION	97.194	1176
2024	CAJAMARCA, CHOTA, PION	59.405	1143
2022	CAJAMARCA, SANTA CRUZ, NINABAMBA	67.337	2737
2023	CAJAMARCA, SANTA CRUZ, NINABAMBA	NO SE PRESENTARON CANDIDATOS	
2024	CAJAMARCA, SANTA CRUZ, NINABAMBA	80.401	2347

Elaboración propia. Fuente: ONPE: www.onpe.gob.pe

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa lo que pretende es:

- i) Que las autoridades electas para un determinado periodo efectivamente lo ejerzan tal cual, es decir, no podrían excederse ese periodo, ello con el fin de garantizar la debida integración de los órganos representativos.

Así, para César Astudillo⁵, el derecho a ser elegible a los cargos de representación popular (el derecho a ser votado) comprende –además del derecho a presentarse como candidato– el derecho a ser registrado, el derecho a ser votado, el derecho a acceder y desempeñar el cargo, y finalmente el derecho de permanecer en él; sobre este último, señala lo siguiente:

Adicionalmente el derecho de permanecer en el cargo, parte de la consideración de que el derecho no es un fin en sí mismo sino un vehículo para alcanzar fines constitucionales de la máxima relevancia, como la debida integración de los órganos representativos, lo cual se alcanza cuando los elegidos acceden al cargo, desempeñan las funciones que le son inherentes, y **se mantienen en su función representativa por el tiempo que dure su mandato representativo**. Este desarrollo del derecho evoca la consecuencia lógica de todos los demás, pues resultaría un contrasentido ser postulado y votado, y acceder al cargo público sin la garantía de permanecer en él durante todo el periodo para el que fue electo. Mantiene, en este sentido, su vocación subjetiva que garantiza la permanencia en el cargo sin interferencias ilegítimas, pero también su vocación objetiva dirigida a garantizar la debida integración de los órganos representativos.

- ii) Que la elección de las autoridades tenga un respaldo de sus electores, asegurando la legitimidad⁶ de las autoridades electas y fortaleciendo la confianza ciudadana en el sistema democrático.

En cuanto a la legitimidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia del 23 de junio de 2005, señala:

[...]

⁵ César Astudillo (2016). La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política. Revista Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015), 109 – 132

⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos Diccionario electoral / San José, C. R. IIDH, 2017. Vol. 1; p. 638
Se entiende por legitimidad la cualidad en la que se asienta el reconocimiento del derecho al ejercicio de una posición de autoridad estatal sobre la base de la licitud del procedimiento de acceso a dicha posición y la forma y contenido del ejercicio de la misma.

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA GRADUALIDAD EN LA
CAUSA DE INASISTENCIA AL ACTO ELECTORAL EN EL
PROCESO ELECTORAL DE ELECCIONES MUNICIPALES**

Las elecciones municipales en la RAAN se realizaron con un abstencionismo del 80%, lo cual significa que las autoridades fueron legalmente elegidas, pero carecen de legitimidad porque no representan a la población, especialmente a los pueblos indígenas.

[...]

Asimismo, se busca:

- a) Evitar costos y repetición innecesaria de elecciones: cada proceso electoral conlleva un costo significativo tanto económico como logístico; si estas se repiten constantemente, debido a la inasistencia de los electores, se generan gastos innecesarios que afectan el presupuesto público y la estabilidad institucional de la circunscripción electoral involucrada.
- b) Garantizar la gobernabilidad: en circunscripciones donde históricamente hay baja participación electoral, la repetición indefinida de elecciones crea desinterés o apatía de los ciudadanos votantes; al bajar el umbral de nulidad, se facilita que el proceso avance y se elija a las autoridades necesarias para el funcionamiento del respectivo gobierno.
- c) Responder a la apatía o desinterés electoral: la alta inasistencia puede reflejar un desinterés estructural en el proceso electoral en ciertos distritos; por ello, mantener un umbral alto podría no resolver el problema, ya que el patrón de baja participación podría continuar; reducir el porcentaje de asistencia necesario en la primera y segunda elección municipal complementaria permite adaptarse a esta realidad social y política.
- d) Evitar el desgaste del electorado: la repetición constante de elecciones en una misma zona puede generar frustración y fatiga electoral en los ciudadanos, lo que incrementa la apatía; al reducir el umbral, se da un incentivo para que los electores se involucren, sabiendo que la elección será válida con menos participación y no habrá necesidad de otro proceso electoral.
- e) Garantizar el derecho a la representación de aquellos que votaron: los ciudadanos que participaron en las elecciones tienen derecho a que su voto cuente y a ser representados por las autoridades que elijan; reducir el umbral de nulidad en las elecciones distintas a la ordinaria protege este derecho, evitando que los electores activos queden indefinidamente representados por una autoridad que ya acabó su periodo; asimismo, la constante declaración de nulidad de elecciones por inasistencia mayoritaria desvaloriza el esfuerzo de los votantes que sí cumplieron con su deber cívico.

Es por ello que la propuesta considera que la causa de nulidad de la elección por la inasistencia de los electores sea gradual en una primera elección complementaria municipal (EMC) cuando la inasistencia sea de más del 30 % de los votantes al acto electoral; luego, para la segunda EMC, cuando la inasistencia sea de más del 20 %, y que no procede una tercera EMC, con lo cual las autoridades vigentes permanecerán en sus cargos hasta la elección de calendario fijo que se convoque. La gradualidad permitirá que los electores que acudan a votar el día del acto electoral respalden a las autoridades electas, otorgando una legitimidad a las mismas y al proceso electoral.

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA GRADUALIDAD EN LA
CAUSA DE INASISTENCIA AL ACTO ELECTORAL EN EL
PROCESO ELECTORAL DE ELECCIONES MUNICIPALES**

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga mayor gasto al erario, por cuanto la modificación legislativa que se propone no tiene mayor incidencia económica en el Presupuesto General de la República.

**III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA
LEGISLACIÓN NACIONAL**

Esta iniciativa legislativa pretende que las autoridades electas para un determinado periodo efectivamente lo ejerzan tal cual, es decir, no podrían excederse ese periodo, ello a fin de garantizar la debida integración de los órganos representativos, y, que la elección de las autoridades tenga un respaldo de sus electores, asegurando la legitimidad de las autoridades electas y fortaleciendo la confianza ciudadana en el sistema democrático.

Lima, 18 de setiembre de 2024