



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 184 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

El Congresista de la República **BERNANDO JAIME QUITO SARMIENTO**, miembro del Grupo Parlamentario BANCADA SOCIALISTA, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, conforme con los artículos 67°, 74, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 184 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto modificar el artículo 184 de la Constitución Política del Perú, a fin de reducir el requisito de proporción de votos nulos o en blanco para determinar la validez de los procesos electorales.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad fortalecer la legitimidad de los procesos electorales y mejorar la representatividad de los funcionarios o autoridades elegidos mediante sufragio popular.

Artículo 3.- Modificación del artículo 184 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 184 de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:



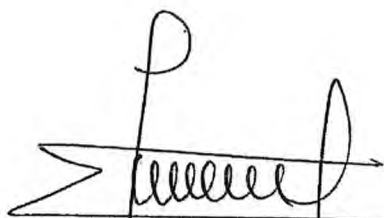
JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

"Artículo 184.- El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un proceso electoral, referéndum u otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan **la mitad** del número de votos emitidos.

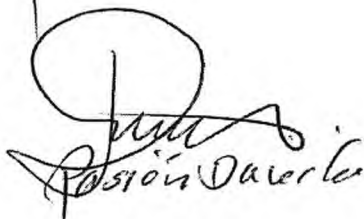
La ley puede establecer proporciones distintas para las elecciones municipales"

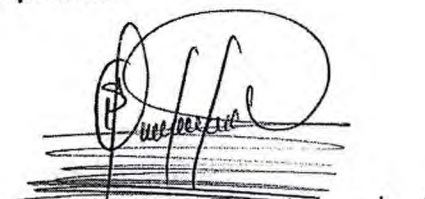
Lima, marzo de 2025


ALEX FLORES.


JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República


A. Paredes S.


Rosón Dávila


Silvana Robles S.


VOCERO

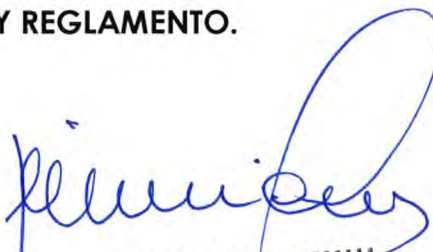


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **abril** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10786/2024-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 DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1.1. Identificación del Problema. –

El artículo 184 de la Constitución Política del Perú establece que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) declarará la nulidad de un proceso electoral, referéndum o cualquier otro tipo de consulta popular, si los votos nulos o en blancos, sumados o por separado, superan los dos tercios del total de votos emitidos. Sin embargo, esta disposición ha generado debate sobre su aplicabilidad y pertinencia en el actual contexto democrático del país.

Uno de los principales cuestionamientos radica en el umbral de los dos tercios (66.67%), el cual genera un escenario en el que, a pesar de un alto nivel de deslegitimación de un proceso electoral, este no pueda ser anulado. Esto plantea la interrogante de si este porcentaje debería reducirse a un umbral más accesible, como la mitad más uno, es decir, la mayoría de los votantes, lo que permitiría una mejor respuesta democrática ante la pérdida de legitimidad de un proceso electoral.

Si bien, el actual umbral de dos tercios busca garantizar cierto parámetro de estabilidad y validez, consideramos que en todo proceso en el que prima el respeto a la voluntad popular, debiera ser suficiente que más del 50% de votantes emitan votos nulos o en blancos para asegurar que el voto ciudadano sea respetado y los resultados cuenten con la debida legitimidad

Para tener una mejor perspectiva sobre la problemática, revisemos como se han desarrollado los votos nulos y blancos en las últimas elecciones en el Perú. Empecemos con las Elecciones Generales 2016:

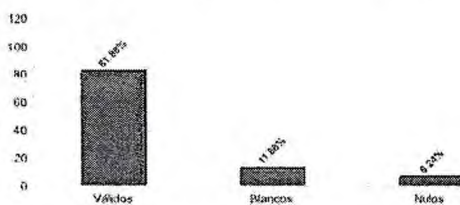


PERÚ
CONGRESO
REPÚBLICA

JAI ME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

GRÁFICO DE RESULTADOS DE VOTOS VÁLIDOS, BLANCOS Y NULOS



VOTOS VÁLIDOS	VOTOS BLANCOS	VOTOS NULOS *	TOTAL
15,340,143	2,225,449	1,168,538	18,734,130
81.88%	11.88%	6.24%	100.00%

FUENTE: Oficina Nacional de Proceso Electorales.

Como puede observarse en el gráfico, según los resultados oficiales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)¹, en las Elecciones Generales de 2016, en primera vuelta (10 de abril de 2016), los votos nulos y en blanco de la Elección Presidencial sumaron tres millones trescientos noventa y tres mil novecientos ochenta y siete (3 393 987), es decir, el 18.12% del total de votos emitidos. También es oportuno mencionar que, los votos nulos y en blanco de la elección al Congreso de la República, sumaron seis millones quinientos cincuenta y siete mil doscientos veintidós (6 557 222), es decir, el 34.97% de total de votos emitidos.

Del mismo modo, en las Elecciones Generales de 2021, se puede verificar el siguiente resultado:

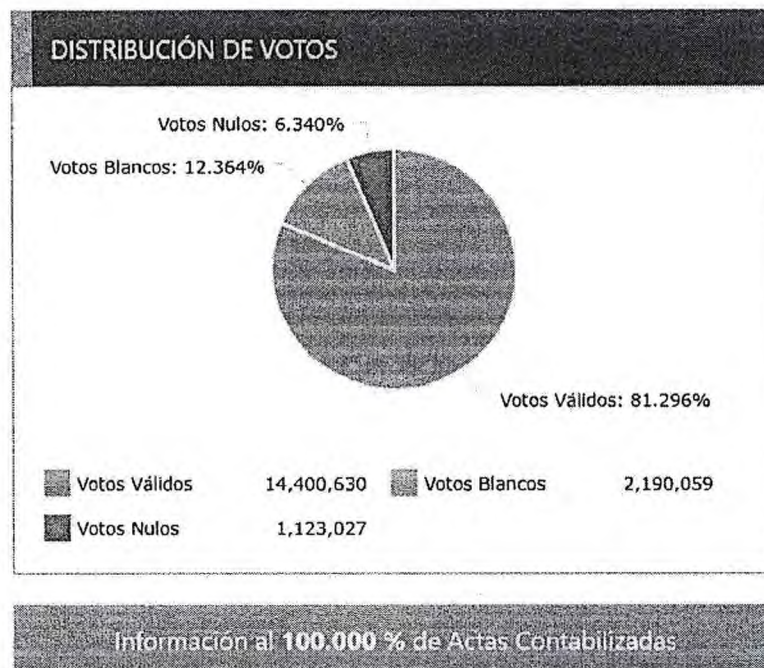
¹ Extraído el 25/03/2025, de la página web de la ONPE:
<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones2016/PRPCP2016/Resultados-UbigeoBarras-Presidencial.html#posicion>



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Resultados - Elecciones Presidenciales 2021



FUENTE: Oficina Nacional de Proceso Electorales.

Resultados - Elecciones del Congreso de la Republica 2021

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS		
TOTAL DE VOTOS VALIDOS	12,858,920	72.56%
VOTOS EN BLANCO	2,126,712	12.00%
VOTOS NULOS	2,737,099	15.44%
TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	17,722,731	100.00%

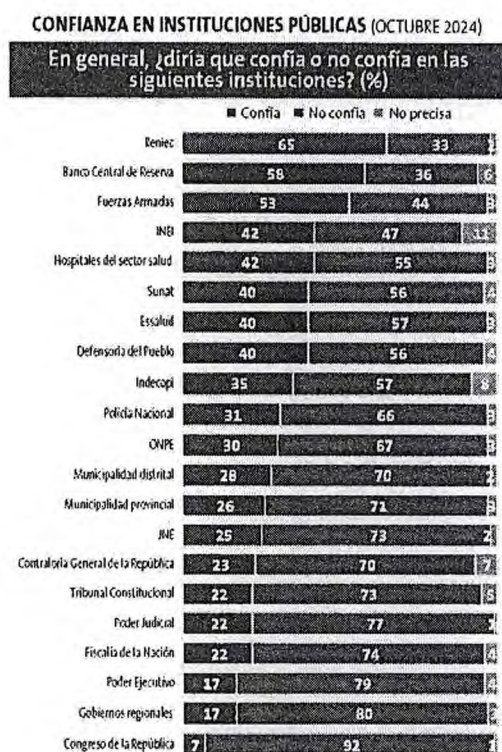
FUENTE: Oficina Nacional de Proceso Electorales.

Como se observa, en primera vuelta (11 de abril de 2021), los votos nulos y en blanco de la Elección Presidencial sumaron tres millones trescientos trece mil ochenta y seis (3 313 086), es decir, el 18.71% del total de votos emitidos. También es oportuno mencionar que, los votos nulos y en blanco de la elección

al Congreso de la República, sumaron cuatro millones ochocientos sesenta y tres mil ochocientos once (4 863 811), es decir, el 27,44% de total de votos emitidos.

Desconfianza en las Instituciones Democráticas

La confianza en las instituciones es fundamental para la legitimidad de los procesos electorales, sin embargo, la desconfianza en las instituciones democráticas en el Perú ha alcanzado niveles preocupantes en 2025:



FUENTE: Institut de Publique Sondage d'Opinion Secteur - Ipsos.

Según una encuesta de Ipsos², publicada en 2024, solo el 40% de los peruanos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de

² Extraído el 25-03-25, de la Pagina Web de IPSOS: <https://www.ipsos.com/es-pe/confianza-en-instituciones-2024>



gobierno, mientras que el 25% indica que, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario podría ser preferible. Este dato refleja una preocupante falta de confianza en el sistema democrático actual.

En relación con el Congreso de la República, esta perspectiva identificada por IPSOS, se confirma con lo señalado por El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)³, que reportó que, en el semestre de abril a septiembre de 2024, solo el 6,1% de la población expresó confianza en el Congreso, evidenciando una disminución en comparación con periodos anteriores.

Estos datos reflejan una profunda crisis de confianza en las principales instituciones democráticas del país, subrayando la necesidad de implementar reformas que fortalezcan la institucionalidad y restauren la credibilidad ante la ciudadanía.

En ese sentido, consideramos reducir el requisito de nulidad de los procesos electorales a más de la mitad de votos nulos o en blanco, contribuiría a reforzar la confianza en un sistema electoral más sensible a la voluntad popular y ayudaría a minimizar el riesgo de conflictos políticos derivados de elecciones controvertidas.

1.2. Antecedentes. –

1.2.1. Constitución de 1933: En el artículo 112 se disponía que el Congreso debía resolver sobre la validez de las elecciones presidenciales.

1.2.2. Constitución de 1979: Introdujo reglas más precisas. En su artículo 194, se establecía que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) tenía la facultad

³ Extraído el 25-03-25, de la Pagina Web del INEI: <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/6241933-peru-percepcion-ciudadana-sobre-gobernabilidad-democracia-y-confianza-en-las-instituciones-abril-setiembre-2024>



de administrar justicia electoral y decidir sobre la nulidad de elecciones cuando correspondiera.

1.2.3. Constitución de 1993 (Vigente): El artículo 184 establece que el Jurado Nacional de Elecciones puede declarar la nulidad de elecciones si los votos nulos o en blanco superan los dos tercios del total de votos emitidos. También se han desarrollado normas específicas en la legislación electoral para otros casos de nulidad.

1.3. Marco Normativo. –

1.3.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴

Artículo 23: Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

1.3.2. Declaración Universal de Derechos Humanos⁵

Artículo 21.-

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las

⁴ Extraído el 25-03-25, de la Pagina Web de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

⁵ Extraído el 25-03-25, de la Pagina Web del Poder Judicial: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/44d135804954233b8579f5cc4f0b1cf5/Declaraci%C3%B3n+Universal+de+Derechos+Humanos.pdf?MOD=AJPERES>



JAI ME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

funciones públicas de su país. **3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público**; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

1.3.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶

Artículo 25.-

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

1.4. Legislación Comparada. -

A nivel comparado, varias constituciones han incorporado disposiciones similares para garantizar la legitimidad de sus procesos electorales:

1.4.1. Constitución Política de Colombia⁷:

"Artículo 258

*El voto es un derecho y un deber ciudadano. **El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los***

⁶ Extraído el 25-03-25, de la Pagina Web del Poder Judicial:

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/571c940049847335bcf2fc9026c349a4/Pacto+internacional+de+derechos+civiles+y+pol%C3%ADticos+-+ONU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=571c940049847335bcf2fc9026c349a4>

⁷ Extraído el 25-03-25, de la Pagina Web del Congreso de la República de Colombia – Secretaría General del SENADO: <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

PARÁGRAFO 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral."

(Parágrafo modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2009)

Al respecto, con esta regulación constitucional en Colombia, el voto en blanco adquiere un peso real, permitiendo que los ciudadanos expresen su rechazo a las opciones presentadas sin anular su participación. Además, garantiza nuevas opciones, pues, obliga a los partidos a presentar candidatos diferentes, evitando que se repitan postulaciones rechazadas por el electorado. Finalmente, evita la coacción del voto. En algunos contextos, los ciudadanos pueden sentirse obligados a votar por una opción "menos mala"; con esta norma, pueden expresar su descontento sin beneficiar a un candidato específico.

1.4.2. Código de la Democracia de Ecuador⁸.

"Artículo 147.-

Se declarará la nulidad de las elecciones en los siguientes casos:

- 1. Cuando se hubiera declarado la nulidad de las votaciones en al menos el treinta por ciento de juntas receptoras del voto, siempre que esto afecte los resultados definitivos de la elección de cargos nacionales o locales.*
- 2. Cuando no se hubieran instalado o se hubieran suspendido las votaciones en al menos el treinta por ciento de juntas receptoras del voto, siempre que esta situación afecte los resultados definitivos de la elección de cargos nacionales o locales.*
- 3. Cuando los votos nulos superen a los votos de la totalidad de candidatas o candidatos,** o de las respectivas listas, en una circunscripción determinada, para cada dignidad."*

Al respecto, la Legislación Electoral de Ecuador otorga poder a la ciudadanía, pues, permite que los votantes expresen su rechazo a todos los candidatos y provoquen una nueva elección. Asimismo, promueve la integridad electoral debido a que un alto porcentaje de votos nulos puede ser una señal de protesta contra candidatos cuestionados o elecciones poco legítimas. Además, es fácil de medir, pues el criterio es claro y objetivo: si los votos nulos son más que los votos por cualquier candidato, la elección se anula.

Como puede observarse, las experiencias internacionales expuestas refuerzan la necesidad de implementar una disposición similar en la Constitución peruana, garantizando elecciones con una base sólida de respaldo ciudadano.

⁸ Extraído el 25-03-25, de la Pagina Web de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador:
<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/constitucion-de-la-republica-del-ecuador>



II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley de reforma constitucional modifica el artículo 184 de la Constitución Política del Perú en los siguientes términos:

Artículo 184 de la Constitución Política del Perú	Proyecto de Reforma Constitucional del Artículo 184
""Artículo 184.- El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un proceso electoral, referéndum u otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los <u>dos tercios</u> del número de votos emitidos. La ley puede establecer proporciones distintas para las elecciones municipales"	""Artículo 184.- El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un proceso electoral, referéndum u otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan <u>la mitad</u> del número de votos emitidos. La ley puede establecer proporciones distintas para las elecciones municipales"

Como se observa, la norma vigente establece que un proceso electoral, referéndum u otro tipo de consulta popular será declarado nulo si los votos nulos o en blanco superan los dos tercios de los votos emitidos. La reforma reduciría ese umbral, permitiendo la declaratoria de nulidad de un proceso electoral, cuando los votos nulos o en blanco superan la mitad de los votos emitidos, ya sea sumados o por separado.

Por otro lado, debe señalarse que este proyecto de reforma constitucional no modifica en sí mismo ninguna norma de rango legal. Sin embargo, como consecuencia de su aprobación deberá modificarse Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, Ley N° 26486 y la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300, los mismos que deberán adecuarse a la presente reforma.



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La aprobación de la presente iniciativa no irrogará gasto adicional al Tesoro Público; toda vez que su finalidad es reformar la causal para que un proceso electoral, referéndum u otro tipo de consulta popular se declare su nulidad, estableciéndose que, cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen la mitad del número de votos emitidos.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA.

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida al Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos: "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"⁹.

Asimismo, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional tiene relación con el ítem 2 de la Agenda Legislativa del Congreso de la República: Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos¹⁰.

⁹ ACUERDO NACIONAL, extraído el 25/03/25, de la página Web del Acuerdo Nacional: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/2-democratizacion-de-la-vida-politica-y-fortalecimiento-del-sistema-de-partidos/>

¹⁰ Congreso de la República. Extraído el 25-03-25, de la página web del Congreso de la República: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-aprueba-agenda-legislativa-para-el-periodo-anual-de-sesiones-2024-2025/>