CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
18 OCT 2021
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:37

SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO

Proyecto de Ley N° 465/2021-CR

PROPONEN REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 179 y 180 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la congresista **SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO,** en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política y de los artículos 22, literal b), y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente:

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 179 Y 180 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Artículo 1. Modificación de artículos 179 y 180 de la Constitución

Modifícanse los artículos 179 y 180 de la Constitución Política, que quedan redactados con el siguiente texto:

"Artículo 179.- *La máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es* ***el*** *Pleno, constituido por cinco miembros:*

1. *Uno,* ***elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema, entre magistrados supremos*** *jubilados o en actividad,* ***quien lo preside.***
2. *Uno, elegido por la Junta de Fiscales Supremos,* ***entre fiscales supremos*** *jubilados o en actividad.*
3. ***Uno, elegido por los miembros hábiles de los Colegios de Abogados del Perú, en elecciones organizadas con participación de los organismos electorales.***
4. *Uno, elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre ex decanos.*
5. *Uno, elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre ex decanos.*

Los miembros titulares del Jurado Nacional de Elecciones, conjuntamente con los suplentes, son elegidos en votación secreta por el periodo de cinco años respetando el criterio de paridad. Asumen el cargo y lo concluyen en la misma fecha. No hay reelección".

*"**Artículo 180.**- Los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no deben ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta, **y tener no menos de veinticinco años de experiencia profesional.***

El cargo es remunerado y de tiempo completo. Es incompatible con cualquiera otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial.

*No pueden ser miembros del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones **los dirigentes o militantes de organizaciones políticas, o que lo hayan sido** en los **cinco** años anteriores a su postulación".*

Artículo 2. Adición de Cuarta Disposición Transitoria Especial en la Constitución

Adicionase la Cuarta Disposición Transitoria Especial en la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

CUARTA.- Por única vez, el representante de los Colegios de Abogados del Perú a que se refiere el numeral 3 del artículo 179, es elegido por la Junta de Decanos de Colegios de Abogados del Perú, por el periodo que concluye en la fecha de renovación de la totalidad de sus miembros".

Lima, octubre, 2021

A. PARIONA

SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

FLAVIO CRUZ MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDGAR TELLO

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Perú Libre
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ALEX FLORES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

JUSTIFICACIÓN

La formulación de la presente iniciativa de reforma de los artículos 179 y 180 de la Constitución, se origina a raíz de la incertidumbre institucional del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE) que se generó en el último proceso electoral, debido a la ausencia del representante del Colegio de Abogados de Lima, cuyo periodo se encuentra vencido y hasta la fecha no ha sido elegido el llamado a sucederlo.

Por disposición constitucional el JNE está constituido por cinco miembros, y de conformidad con su Ley Orgánica el quorum para adoptar acuerdos y aprobar resoluciones es de cuatro miembros.

Este hecho, dio lugar a una situación excepcional provocada por la renuncia de uno de sus miembros, el representante del Ministerio Público, con lo que el proceso de resolución de recursos impugnativos y de proclamación de resultados se vio amenazado, debido a la ausencia de dos de sus miembros que impedía el quorum correspondiente.

Frente a ello, consideramos necesario aprobar una reforma constitucional que prevea situaciones como la descrita y que, además, establezca nuevos elementos que contribuyan al fortalecimiento de la institucionalidad del JNE.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

La primera Constitución Política de la República, de 1823, instituyó el Poder Electoral con el siguiente enunciado: *"Tocando a la nación hacer sus leyes por medio de sus representantes en Congreso,* ***todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de ellos, en el momento que reglamente la ley de elecciones,*** *conforme a los principios que aquí se establecen"*, y concluye señalando que *"esta es la única función (electoral) del Poder nacional que se puede ejercitar sin delegarla"* (artículo 30).

Ciertamente, la Carta Constitucional fundacional de la República ubica en su debido lugar y contexto, el rol y la importancia de la función electoral, incluso anterior a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, **concebida como la organización de la voluntad de los ciudadanos para elegir a los representantes del Congreso y del Poder Ejecutivo.**

Las Constituciones siguientes no concibieron explícitamente el Poder Electoral como un poder del Estado, sino como una función del Poder Legislativo. La Constitución de 1933, mediante Ley 12391 del 07 de

setiembre de 1955, introduce el siguiente texto modificatorio del artículo 88°, que señala ***"El Poder Electoral es autónomo. El Registro es permanente. La inscripción y el voto son obligatorios para los varones hasta la edad de sesenta años, y facultativo para los mayores de esa edad. El voto es secreto. El sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad".*** De esta manera, el texto constitucional de 1933 condensa la institucionalidad-aparato y la institucionalidad-normativa, que configura un cuarto Poder en la estructura del Estado peruano.

Por otro lado, la existencia del Jurado Nacional de Elecciones como organismo rector de los procesos electorales (y hoy, de consultas populares), se remonta al 26 de mayo de 1931 en que se aprueba el Estatuto Electoral mediante la promulgación del Decreto Ley 7177, que le otorga la categoría de poder supremo, antesala del Poder Electoral al que se refiere la reforma constitucional de 1955.

El Estatuto Electoral dispuso el voto obligatorio para los varones alfabetos mayores de 21 años, el carácter permanente del Registro Electoral y la Libreta Electoral como documento de identidad y de sufragio. El JNE se instaló por primera vez el 22 de setiembre de 1931, teniendo a su cargo las elecciones en las que resultó elegido Luis Miguel Sánchez Cerro, así como la elección de los miembros del Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1933[1].

Ahora bien, de acuerdo con su ley de creación, el JNE tuvo la siguiente composición[2]:

- El Fiscal de la Corte Suprema más antiguo.
- Un representante de cada una de las universidades nacionales: San Marcos, Trujillo, San Agustín de Arequipa y San Antonio de Abad del Cusco.
- Cuatro miembros designados por los Jurados Electorales Departamentales.

EL ESTATUTO ELECTORAL DE 1962

Dentro del marco constitucional de 1933 se promulgó el Decreto Ley 14250, Ley del Estatuto Electoral, que consagra la segunda reforma electoral del Siglo XX. El Estatuto Electoral[3] taxativamente establece que ***"El Poder Electoral es autónomo. Sus organismos, encargados de***

[1] https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/222/page/Historia-del-JNE

[2] https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/7177-may-26-1931.pdf

[3] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/14250.pdf

conocer y resolver en los procesos electorales, procederán como jurados en la apreciación de los hechos y fallarán con arreglo a derecho" (artículo 3). Asimismo, fija su ámbito competencial al señalar que ***"Corresponde a los órganos del Poder Electoral conocer de las materias relativas al ejercicio del sufragio, del derecho a ser elegido, de la validez o nulidad de las elecciones, de la proclamación de los candidatos elegidos, de la expedición de credenciales a los electos, de los procedimientos electorales, y de las demás materias señaladas en la presente ley"*** (artículo 4).

De otra parte, el Estatuto Electoral diseña la estructura del Poder Electoral de modo que ***"habrá un Jurado Nacional de Elecciones en la Capital de la República, un Jurado Departamental de Elecciones en la capital de cada departamento y en la Provincia Constitucional del Callao, y Mesas de Sufragio en cada capital de Distrito, en el número y forma determinados por esta ley"*** (artículo 9).

En cuanto a la naturaleza jurídica y facultades del JNE, el Estatuto Electoral de 1962 establece que ***"es la autoridad suprema en materia electoral, y contra sus decisiones no procede recurso alguno. No podrá el mismo Jurado reconsiderar, revisar, o modificar sus fallos. Las resoluciones que el JNE pronuncie en ejercicio de sus atribuciones, serán cumplidas por las autoridades a quienes se dirija, bajo responsabilidad de éstas"*** (artículo 13).

Finalmente, establece que el Jurado Nacional de Elecciones está constituido por siete miembros (artículo 15), que son los siguientes:

- Uno, elegido por la Corte Suprema de Justicia, entre los miembros suplentes de esas Corte, y quien presidirá el Jurado.
- Uno, elegido por el Comité Ejecutivo de la Federación Nacional de Colegios de Abogados, entre quienes integren o hayan integrado los organismos directivos de esa Institución.
- Uno, elegido por la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima, entre quienes integren o hayan formado parte de sus juntas directivas.
- Uno, elegido por el Consejo Interuniversitario, entre los catedráticos principales de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales; y,
- Tres, sorteados entre los ciudadanos elegidos por los Jurados Departamentales de Elecciones, de acuerdo con el procedimiento establecido por esta ley.

EL JNE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1979

La Constitución de 1979 preserva, con rango constitucional, la naturaleza jurídica del JNE expresada en el Estatuto Electoral de 1962. En ese sentido, da jerarquía constitucional a sus competencias ya delimitadas, establece impedimentos para acceder como miembros del Colegiado, fija causales de nulidad de los procesos electorales, y establece una nueva conformación de sus miembros (artículo 287), que es la siguiente:

- Uno, elegido por la Corte Suprema de Justicia, entre sus magistrados jubilados o suplentes, quien preside el Jurado.
- Uno, elegido por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú.
- Uno, elegido por el Colegio de Abogados de Lima.
- Uno, elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades nacionales; y,
- Tres, elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los Jurados Regionales del Norte, Centro y Sur de la República, de acuerdo a ley.

Un aspecto importante que instituyó la Carta de 1979, es que **con la elección de los miembros titulares se proceda también a nominar sus respectivos suplentes.** Este precedente constitucional es singularmente importante para los fines en nuestra propuesta de reforma, en la medida que la elección de suplentes constituye una necesidad del marco constitucional vigente.

EL JNE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

La Constitución de 1993 (en adelante, Constitución) constituye un parteaguas en la concepción y organización del Jurado Nacional de Elecciones. Con la creación del Sistema Electoral integrado por el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), se fraccionan las competencias que concentraba el JNE como órgano unitario para redistribuirlas a otros dos órganos autónomos, pero con funciones especializadas.

Es decir, el virtual cercenamiento de las competencias del máximo órgano electoral vigente anteriormente, diluyen su jerarquía al convertirlo en uno de los órganos autónomos del sistema electoral, que únicamente deben mantener entre sí relaciones de coordinación. De esta manera, la jerarquía constitucional del JNE reposa básicamente en sus competencias jurisdiccionales y de proclamación de los funcionarios electos, en tanto que sus anteriores competencias en materia de registro electoral y organización de procesos electorales y de consulta, corresponden hoy a RENIEC y ONPE, respectivamente.

De otra parte, es importante distinguir la composición y el origen de los titulares de los tres órganos. El JNE es un órgano colegiado, constituido por cinco miembros que representan a diferentes entidades según lo establecido en el artículo 179 de la Constitución, en tanto que la ONPE y el RENIEC son órganos dirigidos por un Jefe nombrado por la Junta Nacional de Justicia, mediante concurso público.

Ahora bien, de conformidad con el precitado artículo 179, el Pleno del JNE está constituido por cinco miembros:

1. Uno, elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones.
2. Uno, elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.
3. Uno, elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
4. Uno, elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
5. Uno, elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

Finalmente, el artículo 180 establece los límites de edad para acceder al cargo, el periodo de ejercicio y la posibilidad de reelección, y la delegación a la ley para normar la renovación alternada cada dos años. Establece, asimismo, las incompatibilidades para el ejercicio del cargo y las prohibiciones para postular.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

A partir de los hechos que motivaron la presente iniciativa, y que han sido anotados en el exordio de esta Exposición de Motivos, identificamos los siguientes problemas derivados del texto constitucional que hacen necesaria su modificación. Esos problemas son los siguientes:

1. La elección de un representante del Colegio de Abogados de Lima (CAL) es una disposición discriminatoria de los demás Colegios de Abogados de la República, que fractura el Principio de Igualdad entre agremiados cualquiera sea el Colegio al que pertenezcan. Si bien el CAL es el más representativo por la cantidad se sus afiliados, eso no justifica limitar el derecho de todos los abogados del país a postular a miembro del JNE.

2. La no elección de miembros suplentes es una omisión que habría permitido el normal funcionamiento del JNE, evitándose eventuales

incertidumbres institucionales a causa de la finalización del periodo de cualquiera de los miembros, o la renuncia y/o el fallecimiento de alguno de ellos.

3. Si bien el periodo es de cuatro años para todos los miembros, se generan disloques e imprevisiones en el funcionamiento del Colegiado debido a la no elección oportuna de sus reemplazantes, o porque el periodo en cada caso no empieza y/o concluye en la misma fecha.

4. A pesar que existe normativa sobre igualdad de oportunidades o equidad de género, es evidente que la composición del JNE no cuenta con mujeres entre sus miembros. En ese sentido, es conveniente que las entidades que lo integran elijan a un hombre y una mujer como titular o suplente.

5. El periodo de cuatro años es insuficiente. A diferencia de los demás organismos constitucionalmente autónomos como la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, la Junta Nacional de Justicia, el Directorio del Banco Central de Reserva o el Superintendente de Banca y Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones, el periodo de los cargos es de cinco años, por lo que consideramos necesario homologar a cinco años el periodo de los miembros del JNE.

6. La prohibición de los candidatos a elección popular a integrar el JNE es una disposición innecesaria por impropia, por lo que la Ley Orgánica de Elecciones lo prohíbe explícitamente. Consideramos que la prohibición debe estar dirigida a los dirigentes o militantes de las organizaciones políticas.

CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

A efectos de subsanar los problemas acotados, nuestra propuesta de reforma constitucional establece:

1. Modificar el numeral 3 del artículo 179, a fin de que la elección del representante de los abogados se elija por todos los miembros hábiles de los Colegios de Abogados del Perú.

2. Conjuntamente con la elección de los miembros titulares, en todos los casos, se elijan a los suplentes, respetando criterios de paridad.

3. El periodo del cargo se eleva de cuatro a cinco años.

4. Se uniformiza la fecha de inicio y conclusión del cargo de todos los miembros.

5. Se rectifica la redacción de los numerales 1 y 2, respecto de los miembros elegidos por la Sala Plena de la Corte Suprema y la Junta de Fiscales Supremos, eliminando disposiciones innecesarias.

6. Se elimina la reelección de todos los miembros.

7. Se eleva la edad mínima para postular al cargo de cuarentaicinco a cincuenta años, y se establece no menos de veinticinco años de experiencia profesional.

8. Se modifica el impedimento para ser miembros del JNE, disponiendo que no pueden ser miembros los dirigentes o militantes de organizaciones políticas, o que lo hayan sido en los cinco años anteriores a la postulación.

9. Finalmente proponemos incorporar la **Cuarta Disposición Transitoria Especial** en la Constitución, la que establece que por única vez el representante de los Colegios de Abogados del Perú a que se refiere el numeral 3 del artículo 179, es elegido por la Junta de Decanos de Colegios de Abogados del Perú por el periodo que concluye en la fecha de renovación de la totalidad de sus miembros.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Tratándose de una ley de reforma constitucional, la generación de costos no es un criterio a considerar en el análisis costo beneficio. Sin embargo, es necesario señalar que el beneficio de la reforma es cualitativo, en la medida que se garantiza la institucionalidad y funcionamiento del JNE sin alteraciones.

IMPACTO DE LA REFORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La reforma de los artículos 179 y 180 de la Constitución establece un nuevo marco constitucional respecto de la elección de los miembros del JNE, la elección simultánea de suplentes, la homologación del periodo del cargo de todos los miembros, etc., a fin de garantizar su funcionamiento sin interrupciones del Colegiado electoral.

RELACIÓN DE LA REFORMA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La reforma que se apruebe permitirá el fortalecimiento de la Primera Política del Acuerdo Nacional, relativa al fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho, en la medida que el JNE contribuye a la democratización de la vida política y al fortalecimiento del sistema de partidos, facilitando la cabal expresión de la voluntad popular.